

Horeca als façade

Een verkennend onderzoek naar misbruik van de horeca en ondermijning in Rotterdam

Y. Seidler

F. l'Istelle

M. van San

R. Staring

September 2022



Colofon

Horeca als façade. Een verkennend onderzoek naar misbruik van de horeca en ondermijning in Rotterdam

Y. Seidler, F. l'Istelle, M. van San & R. Staring

Rotterdam, september 2022

Erasmus Universiteit Rotterdam/Risbo

Postbus 1738
3000 DR Rotterdam
tel.: 010-4082124
fax: 010-4081141

© Copyright Risbo BV. Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder voorafgaande toestemming van de Directie van het Instituut.

Voorwoord

Dit onderzoek gaat over criminele inmenging en ondermijnende criminaliteit in de Rotterdamse horeca. Voor het overgrote deel van de Rotterdamse horeca geldt dat zij bestaat uit hardwerkende ondernemers die het de afgelopen twee jaar zwaar hebben gehad als gevolg van de coronacrisis en ook nu nog in grote onzekerheid over hun toekomst verkeren. Dit onderzoek richt zich dan ook niet op de horeca als zijnde een criminele sector, maar op de criminelen die misbruik willen maken van de horeca voor hun eigen gewin en om invloed te vergaren. We hopen dan ook dat de uitkomsten van dit onderzoek gebruikt worden om deze excessen in de Rotterdamse horeca aan te pakken en zodoende de positie van eerlijke ondernemers te versterken.

Dit onderzoek had niet uitgevoerd kunnen worden zonder de deelname van ondernemers, medewerkers van de gemeente, politie en andere instanties die bij de horeca betrokken zijn. Wij danken hen voor hun inzet en het delen van hun kennis. Ook gaat een woord van dank uit naar de medewerkers van de gemeente en politie die dit onderzoek zorgvuldig begeleid hebben en meegedacht hebben over de opzet, verantwoordelijk waren voor het versturen van de enquête en het uitvoeren van het dossieronderzoek mogelijk maakten.

Y. Seidler
F. l'Istelle
M. van San
R. Staring

Rotterdam, september 2022

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting: horeca als façade	7
1. Inleiding	17
Leeswijzer.....	17
2. Onderzoeksopzet en literatuurverkenning	19
2.1 Onderzoeksvragen	19
2.2 Onderzoeksopzet	20
2.3 Literatuurverkenning	21
3. De Rotterdamse horecasector	25
3.1 Actoren.....	27
3.2 De impact van corona op de Rotterdamse horeca	27
3.3 Conclusie	30
4. Omvang van het probleem	31
4.1 Concrete casussen	31
4.2 Onderbuikgevoelens	32
4.3 Volgens de ondernemers zelf	32
4.4 Invloed van corona.....	34
4.5 Conclusie	35
5. Verschijningsvormen	37
5.1 Horeca als façade	37
5.2 Werkwijzen	43
5.3 Kenmerken die samenhangen met verschillen in verschijningsvorm.....	44
5.4 Indicatoren voor ondermijning	47
5.5 Meldingen en signalen over ondermijning	51
5.6 Conclusie	52

6. Criminele inmenging en werkwijze	55
6.1. Criminele inmenging en de rol van de exploitant.....	55
6.2. Over de benaderwijze	56
6.3 Kennis van processen.....	59
6.4 Conclusie	60
 7. Toezicht en handhaving	 63
7.1 Vormen van toezicht.....	63
7.2 Focus van toezicht.....	68
7.3 Conclusie	71
 8. Knelpunten in de aanpak van ondermijning	 73
8.1 Capaciteit	73
8.2 Informatiedeling.....	75
8.3 Bewijslast	77
8.4 Een kat en muisspel	79
8.5 Overige knelpunten.....	81
8.6 Conclusie	82
 9. Conclusie.....	 83
 Literatuur	 87
Bijlage 1 Uitkomsten literatuurverkenning	89
Bijlage 2 Respondententabel professionals	93
Bijlage 3 Aanvullende figuren enquête	95

Samenvatting: horeca als façade

Een verkennend onderzoek naar misbruik van de horeca en ondermijning in Rotterdam

Dit onderzoek heeft als doel om te verkennen welke signalen er zijn dat ondermijnende criminaliteit in de Rotterdamse horeca plaatsvindt, in welke vormen dat is en in hoeverre de coronacrisis daarop van invloed is geweest. Tevens kijken we naar de manier waarop toezicht en handhaving zijn ingericht en welke gevolgen dit heeft in de aanpak van ondermijnende criminaliteit in de Rotterdamse horeca.

Voor de overgrote meerderheid van de Rotterdamse horeca geldt dat zij bestaat uit hardwerkende ondernemers die het de afgelopen twee jaar zwaar hebben gehad als gevolg van de coronacrisis en ook nu nog in grote onzekerheid over hun toekomst verkeren. Dit onderzoek richt zich dan ook niet op de horeca als zijnde een criminele sector, maar op de criminelen die misbruik willen maken van de horeca voor hun eigen gewin en om invloed te vergaren. We hopen dan ook dat de uitkomsten van dit onderzoek gebruikt worden om deze excessen in de Rotterdamse horeca aan te pakken en zodoende de positie van eerlijke ondernemers te versterken.

Over ondermijning

Het onderzoeken van ondermijning is complex en leidt vaak tot weinig voldoening gevende antwoorden. Alleen al de grote diversiteit aan definities die gehanteerd wordt en de verscheidenheid van verschijningsvormen maken het lastig om algemene uitspraken te doen. Veelal leidt onderzoek naar ondermijning dan ook tot meer vragen dan tot antwoorden.

Voorliggend onderzoek is wat dat betreft niet anders. Ook dit onderzoek kent verschillende beperkingen die het verhinderen om harde uitspraken te kunnen doen. Ten eerste is de definitie van ondermijning nog niet uitgekristalliseerd. Daardoor is het vaak onduidelijk waar we het met elkaar over hebben. We zagen dan ook grote verschillen in de definities van ondermijning onder de professionals die aan dit onderzoek hebben meegewerkt. Waar de een het zich niet houden aan de wet in het algemeen als ondermijning definieert, ziet de ander het als vormen van criminaliteit die een grote negatieve impact op de samenleving hebben. Veel professionals noemen in hun definitie dat ondermijning samenhangt met de vermenging van de onder- en bovenwereld. Hoe dit er concreet uit ziet is vaak niet helemaal duidelijk.

Wat het praten over ondermijning en de onderliggende vormen van criminaliteit verder bemoeilijkt, is dat deze vormen van criminaliteit niet gepleegd worden met als doel de samenleving te ondermijnen, maar dat dit wel een effect ervan is op de samenleving. Om deze reden kunnen zeer uiteenlopende vormen van criminaliteit uiteindelijk leiden tot ondermijning. Die verscheidenheid aan criminaliteit bemoeilijkt ook de aanpak ervan. Het is nagenoeg niet mogelijk om een gestandaardiseerde aanpak van ondermijning te ontwikkelen.

Voor ons betekent ondermijning in elk geval dat er sprake is van criminaliteit die, wanneer niet aangepakt, de fundamenteën van onze rechtstaat aantast. Wanneer mensen op strafbare/criminele wijze gebruikmaken van legale structuren in de samenleving, vergaren zij een steeds sterkere positie in de bovenwereld. Hiermee verkrijgen zij invloed in de besluitvorming en wordt het voor hen steeds makkelijker om een legitieme maatschappelijke positie te verkrijgen.

In dit onderzoek komen we allerlei vormen van criminaliteit tegen, van gelegenheidscriminaliteit tot zware georganiseerde misdaad in de vorm van drugscriminaliteit of het witwassen van criminele gelden. Voor een deel van de verschijningsvormen van ondermijning die we in dit onderzoek benoemen, zou gezegd kunnen worden dat zij een vorm van meer algemene criminaliteit zijn. Er kan echter een omslagpunt komen waarbij dit soort criminaliteit overgaat in ondermijning. Ook zijn er vaak verschillende actoren betrokken. Zo kan de snackbarhouder die illegaal gokken faciliteert of dit oogluikend toestaat, dit vanuit de gelegenheid doen, maar behoren de organisatoren van de illegale loterij tot de georganiseerde misdaad. Zowel de activiteiten van de snackbarhouder als van de illegale loterij-organisator dragen bij aan ondermijning. Om deze reden kijken we in de eerste plaats naar de vormen van criminaliteit die er in de horeca plaatsvinden en proberen we vervolgens te duiden in hoeverre het aannemelijk is dat dit leidt tot ondermijning.

De opbrengsten en beperkingen van dit onderzoek

Dit onderzoek resulteert in inzichten over de manier waarop criminaliteit in de Rotterdamse horeca plaats zou vinden, welke rollen ondernemers daarin spelen en hoe de huidige aanpak daarbij aansluit. Tot slot hebben we onderzocht in hoeverre de coronacrisis geleid heeft tot (signalen van) meer criminele inmenging in de horeca. De uitkomsten van dit onderzoek zijn gebaseerd op 22 gesprekken met 37 toezichthouders en betrokkenen bij de horecasector, 21 afgeronde dossiers van de politie en 178 door ondernemers ingevulde enquêtes. De resultaten berusten veelal op een relatief beperkt aantal casussen en cijfers. In veel gevallen wijzen de uitkomsten van de verschillende soorten data echter in dezelfde richting. Dit leidt ertoe dat er voor sommige aspecten van ondermijning relatief sterke aanwijzingen zijn. Desondanks dienen de uitkomsten van dit onderzoek met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd te worden en kan dit onderzoek hoogstens als een verkennend onderzoek beschouwd worden.

De aantrekkelijkheid van de horecasector voor criminele activiteiten

De horeca is vanwege verschillende redenen een aantrekkelijke sector voor criminelen om te misbruiken. Ten eerste is het een branche waar criminelen vaak zelf bekend mee zijn. Bijvoorbeeld omdat zij er zelf veel komen. Uit onderzoek is bekend dat criminele groepen van de horeca gebruik maken om af te spreken.

Een tweede factor is dat de drempel voor het starten van een onderneming relatief laag is. Ondernemers hoeven aan weinig voorwaarden te voldoen voordat zij een exploitatievergunning kunnen aanvragen. Dit zorgt ervoor dat criminelen zelf makkelijk een vergunning kunnen aanvragen, maar ook dat er een groep kwetsbare en mogelijke naïeve ondernemers een onderneming begint. Zij zijn vaak financieel kwetsbaar en vormen daardoor een doelwit voor criminelen, aldus professionals.

De financiële kwetsbaarheid van de sector als geheel is een derde factor. De grote concurrentie tussen ondernemers en de lage drempel om in te stappen hebben ertoe geleid dat een relatief groot deel van de sector financieel kwetsbaar is. De coronacrisis heeft deze kwetsbaarheid versterkt.

De vierde factor die de horecasector tot een aantrekkelijke sector maakt, is het bestaan van een gesloten en ondoorzichtige bedrijfscultuur. Een hiermee samenhangend kenmerk is dat sommige facetten van de branche ondoorzichtig zijn. Ook professionals die zich al jaren met de horeca bezighouden, geven aan geen inzicht te hebben in de rol die sommige actoren spelen.

Tot slot zijn branches waarin veel contant geld omgaat interessant voor criminelen om witwaspraktijken te kunnen verbergen. Dit geldt overigens niet alleen over de horeca maar bijvoorbeeld ook voor garagebedrijven, de vastgoedsector en de bouwsector.

De horeca als façade voor criminaliteit

In de gevallen dat de horeca wordt misbruikt voor criminele activiteiten, wordt zij ingezet als een façade. Bij alle vormen van criminaliteit is het voor criminelen van groot belang dat de onderneming op het oog een normale onderneming lijkt. Afhankelijk van de vorm van de criminaliteit kan die façade verschillend worden vormgegeven. In de eerste plaats kan de horeca in fysieke zin een façade zijn. Dit houdt in dat in het geheim criminele handelingen fysiek in de horeca-inrichting plaatsvinden. Uitingen van deze vorm zijn bijvoorbeeld illegaal gokken, drugshandel en illegale prostitutie. Ook wordt de horeca als ontmoetingsplek door criminelen gebruikt.

In de tweede plaats wordt de horeca als administratieve façade misbruikt. In dit soort gevallen worden er geen illegale activiteiten in de inrichting begaan, maar wordt er met de horecagelegenheid via complexe constructies fraude gepleegd. Het meest genoemde voorbeeld van deze vorm van criminaliteit betreft het witwassen van criminele gelden via bijvoorbeeld het frauderen met de omzet en/of verbouwingen of via vastgoedspeculatie.

In een aantal gevallen is er sprake van een combinatie van de horeca als fysieke en administratieve façade. Zo is er bij illegale prostitutie of illegale arbeid vaak sprake van het overtreden van de exploitatievergunning, maar zijn ook de prostituees of de arbeiders op illegale wijze of zonder verblijfsdocumenten aan het werk. De vormen van criminaliteit die samenhangen met een administratieve façade, en met name witwassen, zijn veelvuldig in het onderzoek genoemd en tegelijkertijd zijn er nagenoeg geen concrete casussen gevonden waaruit blijkt dat dit ook veelvuldig in Rotterdam voorkomt.

Omvang onbekend

Dat criminaliteit in de horeca plaatsvindt, blijkt uit de 21 politiedossiers die zijn ingezien. Hoewel deze dossiers afkomstig zijn uit de periode 2016-2021, bieden zij inzicht in verschillende vormen van zware criminaliteit. Daarnaast is in het kader van dit onderzoek met een verscheidenheid aan professionals gesproken die als toezichthouder, handhaver, beleidsmaker, belangenbehartiger of in andere hoedanigheid bij de horeca betrokken zijn. Uit nagenoeg alle gesprekken komt naar voren dat er sterke aanwijzingen of onderbuikgevoelens zijn over het plaatsvinden van criminaliteit in een deel van de Rotterdamse horeca. Tot slot wijzen de uitkomsten van de enquête erop dat ongeveer tien procent van de deelnemende ondernemers zegt wel eens te maken heeft gehad met een situatie waarin er mogelijk sprake was van poging(en) tot criminele inmenging. De aard van dit onderzoek laat niet toe iets te zeggen over de omvang van ondermijnende criminaliteit noch over specifieke trends van af- of toename in de loop van de jaren. Op basis van het samenbrengen van deze uitkomsten uit verschillende bronnen zou het echter onjuist zijn om te veronderstellen dat er geen ondermijnende criminaliteit in de horecasector plaatsvindt.

Kenmerken van horeca die bij ondermijning betrokken zijn

Ondermijning waarbij de criminele activiteiten verscholen in een horecaonderneming plaatsvinden (fysieke façade), verschilt in kenmerken met de andere vormen waarbij ondernemingen veeleer als een administratieve façade misbruikt worden. Dit verschil komt voort uit dat bij het misbruiken van de horeca als fysieke façade, de criminele activiteiten zich fysiek in de horeca afspelen, terwijl dit bij de horeca als administratieve façade op 'papier' gebeurt.

Professionals benoemen verschillende locaties waarbij de horeca als administratieve façade wordt misbruikt, plaats zou kunnen vinden. Zo zouden grootschalige witwasoperaties een hoge omzet als dekmantel nodig hebben. Hiervoor is horeca vereist die veel bezoekers trekt, iets dat eerder in het centrum aangetroffen wordt. Andere voorbeelden van ondermijnende criminaliteit die winstgevender in het centrum zouden zijn, betreffen bouw- en/of vastgoedfraude omdat de locatie een hogere waarde heeft. Er zijn echter geen concrete voorbeelden gevonden voor ondermijning waarbij grootschalige zaken in het centrum betrokken waren. Vormen van witwaspraktijken waarbij het om relatief kleine bedragen gaat, zouden eerder plaatsvinden binnen de vergunningsvrije horeca in gebieden waar veel contant betaald wordt, voornamelijk in gebieden met een concentratie aan bewoners met een lage sociaaleconomische status.

Voor ondermijning via de exploitatie, worden criminele activiteiten fysiek in de horecaonderneming ontplooid, zoals illegaal gokken en drugshandel; daarnaast fungeert de onderneming als ontmoetingsplek. Hoewel van dergelijke activiteiten ook niet wenselijk op te vallen, zijn zij voor hun verdiensten afhankelijk van de bezoekers die zij ontvangen. Met het ontplooiën van deze activiteiten in een horecaonderneming en de loop van klanten die dit moet genereren, nemen zij ook een zeker risico aandacht te trekken. Deze vorm van criminele activiteiten zou zich om die reden vooral plaatsvinden in buurten waar weinig sociale controle is. Daardoor zijn een ondernemer en de klandizie minder in zicht en is de kans op een melding vanuit omwonenden kleiner.

Behalve verschillen naar locatie geven toezichthouders en handhavers aan de indruk te hebben dat ondermijning vaker plaatsvindt in horeca-inrichtingen met een alcoholvergunning dan in de zogenoemde droge horeca. Professionals noemen ook vaak de vergunningsvrije horecasector als een sector waarvan vermoedens bestaan dat er vaak sprake is van criminele activiteiten. Het blijft echter bij vermoedens en onderbuikgevoelens omdat er weinig bekend is over de vergunningsvrije sector en deze vormen van criminaliteit moeilijk aantoonbaar zijn.

Indicatoren voor misbruik van de horeca

Professionals benoemen verschillende indicatoren die kunnen duiden op criminele activiteiten. Een aantal van deze indicatoren heeft betrekking op de wijze van exploitatie van de inrichting. Zo benoemen zij dat horeca-inrichtingen met afwijkende openingstijden, waar weinig bezoekers komen en die een verwaarloosde indruk maken, tekenen kunnen zijn. Dit soort ondernemingen lijken niet afhankelijk van bezoekers om een succesvolle exploitatie te draaien. Een andere benoemde indicator, betreft mutaties op de exploitatievergunning. Het telkens bij- en afschrijven van personen op de vergunning duidt op wisselende belanghebbenden. Ook het hebben van een streng deurbeleid bij kleine afgelegen ondernemingen, overlastmeldingen en een klantengroep die behoort tot het crimineel milieu zijn genoemde indicatoren. Het gaat bij deze indicatoren om afwijkingen die niet passen bij de context van de

onderneming. Zo zal bij een club in het centrum meldingen van geluidsoverlast meer in de lijn der verwachtingen liggen dan doordeweeks bij een klein hotel aan de rand van de stad.

Strategieën om ondermijning te kunnen begaan

Om criminaliteit in de horeca te kunnen begaan, dienen criminelen formeel of informeel een horeca-inrichting te bezitten. Het is lang niet altijd mogelijk of wenselijk voor criminelen om op eigen naam horecaonderneming te starten. Het kan voor komen dat personen geen exploitatievergunning krijgen of dat zij liever niet hebben dat een onderneming naar hun persoon te herleiden is door de activiteiten die zij ontplooien.

Om deze problemen te omzeilen wordt een aantal strategieën gehanteerd. De eerste betreft het opzetten van een schijnbeheerconstructie. Door professionals is dit het meest genoemde voorbeeld van verdacht gedrag in de horeca. Schijnbeheer is echter niet een doel op zich maar een middel om invloed in een zaak te kunnen verkrijgen. Voor toezichthouders wordt het vaak niet duidelijk wat het achterliggende doel is van een schijnbeheerconstructie. Ook het aantonen van schijnbeheer op zichzelf is vaak al problematisch en arbeidsintensief.

Een andere manier om invloed in een horecazaak te verkrijgen is door deze informeel over te nemen. Op basis van zowel de dossiers als de gesprekken zijn verschillende voorbeelden bekend van gevallen waarbij een groep personen die aan de drugshandel gelinkt konden worden, frequent een specifieke horecaonderneming bezochten om van daaruit hun zaken te doen. In deze gevallen was de exploitant vaak niet bij machte om de groep uit de onderneming te verwijderen.

De derde manier waarop criminelen veelal buiten het zicht om een horeca-inrichting kunnen exploiteren, is door een horecaonderneming te starten in de vergunningsvrije sector. De vergunningsvrije sector in Rotterdam is een vorm van kleinschalige horeca waarbij er beperkingen zijn gesteld aan de exploitatie, maar waarvoor geen vergunning benodigd is. Uit het onderzoek komt naar voren dat, in vergelijking met de vergunde horeca, er geen toezicht is aan de voorkant. Dit maakt de drempel voor het beginnen van een horeca-inrichting nog lager. Bovendien bestaat er vanwege het ontbreken van een registratieplicht ook geen beeld over het aantal van dit soort ondernemingen en waar zij gevestigd zijn. Zolang er geen klachten over deze ondernemingen bij de gemeente of politie binnenkomen, kunnen zij uit zicht van de overheid opereren. Deze ondernemingen worden meegenomen tijdens buurttrondes van stadstoezicht, maar vanwege de beperkte capaciteit en het ontbreken van vestigingsinformatie gebeurt dit niet structureel.

Het komt overigens voor dat personen met criminele intenties zelf een horeca-inrichting willen starten of overnemen. Zo hebben we voorbeelden gevonden van verdachte personen die op eigen naam proberen een horecaonderneming te starten maar hiervoor worden afgewezen. Uit politiedossiers en tijdens gesprekken met toezichthouders wordt vervolgens geconstateerd dat een deel van deze personen zich hier niet bij neerlegt en via een schijnbeheerconstructie invloed in een zaak probeert te houden. Professionals van de gemeente merken bovendien op dat steeds meer personen waar zij op basis van onderbuikgevoelens vraagtekens bij hebben, kennis hebben over het proces van de vergunningsaanvraag. Een deel van de ondernemers maakt daarbij gebruik van horeca-adviseurs die helpen bij het doorlopen van de vergunningaanvraag. Zij zien dat in dit soort gevallen dat de aanvraag zodanig is gedaan dat gebruik

gemaakt wordt van de beperkingen van de Wet Bibob en AVG-wetgeving. Zo kan bijvoorbeeld de herkomst van geld moeilijk gecontroleerd worden wanneer dit uit het buitenland afkomstig is.

De ondernemer, slachtoffer, dader of ertussenin?

De positie die de ondernemer inneemt, is afhankelijk van de vorm van de criminaliteit. Voor het grootste gedeelte lijkt het erop dat wanneer criminelen van plan zijn misbruik te maken van de horeca, zij zelf een zaak starten, al dan niet door gebruik te maken van een schijnconstructie. De meest logische verklaring hiervoor is dat het betrekken van iemand van buiten de eigen kring een risico vormt bij het verborgen houden van criminaliteit. Dit geldt met name voor criminaliteit die samenhangt met horeca als administratieve façade. In de scenario's als hiervoor geschetst, kunnen ondernemers als dader getypeerd worden. Ook wanneer een ondernemer besluit om vanuit zijn horeca-inrichting illegale activiteiten te ontplooiën, is de ondernemer daar verantwoordelijk voor.

Bij sommige vormen van criminaliteit lijkt de ondernemer vooral slachtoffer te zijn. Dit is het duidelijkst bij casussen waarbij een groep een zaak informeel overneemt. In dit soort gevallen besluit bijvoorbeeld een groep criminelen om een zaak als hangplek en uitvalsbasis te gebruiken. Dit kan vervolgens ook leiden tot drugshandel vanuit de onderneming. In een aantal gevallen lijkt dit een geleidelijk proces waarbij de ondernemer aanvankelijk blij is met de klandizie maar op een gegeven moment in een positie terecht komt waarbij men de zeggenschap over de onderneming kwijtraakt. Deze ondernemers lijken niet bij machte om de groep vervolgens uit de zaak te weren en durven ook niet naar de politie te stappen. In een beperkt aantal dossiers komt aan het licht dat ondernemers onder druk zijn gezet om mee te werken aan illegale praktijken.

Er is echter een groot grijs gebied waarbij de rollen niet zo duidelijk te definiëren zijn. Professionals geven aan dat wanneer er vermoedens zijn van schijnconstructies, daarvoor vaak misbruik wordt gemaakt van kwetsbare personen. Dit kunnen jonge personen zijn met een laag IQ, mensen die de taal niet spreken of mensen die vanwege geldnood onder druk gezet zijn om de rol van exploitant op zich te nemen. Deze katvangers lijken veelal niet goed op de hoogte te zijn van de onderneming waarvan zij exploitant worden en hebben vermoedelijk ook geen besef van de verantwoordelijkheden die zij daarmee op zich nemen.

Tevens lijkt een deel van de criminaliteit in de horeca te bestaan uit criminaliteit waarbij op het eerste gezicht geen sprake is van ondermijning. Het meest genoemde voorbeeld hiervan zijn ondernemers die illegaal gokken faciliteren. Bij dit soort criminaliteit worden ondernemers door criminelen verleid om vanuit hun onderneming illegale activiteiten te exploiteren tegen betaling. Dit lijkt deels te gebeuren bij kleine horecazaken die mogelijk kwetsbaar zijn en extra inkomen goed kunnen gebruiken. Deze ondernemers lijken daarmee zelf niet bezig te zijn met ondermijnende criminaliteit. De organisatie en criminelen die hierachter zitten behoren vermoedelijk tot veel grotere criminele netwerken. Veel concreet bewijs is daar echter niet voor.

Een laatste kenmerk dat uit het onderzoek naar voren komt, is de rol van familiebanden bij sommige vormen van criminaliteit in de horeca. Daarbij lijkt met name een rol te spelen bij een aantal culturen. In verschillende politiedossiers zien we terug dat er binnen criminele netwerken vaak sprake lijkt van etnische of familiebanden waarbij sommige familieleden betrokken zijn bij drugshandel, -transport of

illegaal gokken en anderen een horecaonderneming exploiteren. Welke rol de horecaonderneming in dit soort netwerken precies inneemt, blijkt vaak ongewis.

Corona en ondermijning in de horeca

De aanleiding voor dit onderzoek was de hypothese dat de coronacrisis de kwetsbaarheid van de horeca heeft vergroot en dit geleid heeft tot meer criminele inmenging in de sector. Uit de enquête blijkt dat meer dan de helft van de respondenten meer dan 50 procent omzetverlies heeft geleden. Ook zagen we dat ruim 80 procent reserves heeft moeten aanspreken om de coronaperiode door te komen. Het kan daarom niet ontkend worden dat de sector als gevolg van de crisis financieel kwetsbaarder is geworden. Bovendien zijn alle respondenten het erover eens dat de gevolgen nog niet volledig bekend zijn. Veel professionals vrezen dat de echte gevolgen nog moeten komen wanneer de steunmaatregelen afgebouwd zijn en betalingsachterstanden ingelopen moeten worden.

In het onderzoek zijn echter geen harde bewijzen gevonden dat er als gevolg van corona op grote schaal criminele inmenging heeft plaatsgevonden. De fysieke sluiting van de horeca lijkt er in zekere mate voor gezorgd te hebben dat deze ook moeilijker bereikbaar was voor criminelen. Uit de enquête blijkt dat tijdens corona ondernemers vaker per mail, whatsapp of sociale media werden benaderd met voorstellen door personen die volgens de ondernemers niet op de hoogte leken van hun zaak. Mogelijk dat er sprake was van een opportunistische benadering waarbij criminelen via andere kanalen ondernemers probeerden te werven.

Ondanks dat we nu nog geen concrete signalen hebben, wordt gevreesd dat de gevolgen van de coronacrisis op twee manieren kunnen leiden tot een toename van ondermijnende criminaliteit. Ten eerste kunnen criminelen inspelen op de financiële kwetsbaarheid van ondernemers. Wellicht dat ondernemers uit geldnood eerder geneigd zijn in te gaan op criminele voorstellen. Een tweede manier is door zelf ondernemingen te starten. Met name wanneer blijkt dat er veel faillissementen plaatsvinden, kan dit ertoe leiden dat horecaonderneming goedkoper worden en dat meer criminelen dit als het moment zien om in te stappen. Criminaliteit is veelal opportunistisch van aard en dat zal ook met betrekking tot de horeca gelden.

Hoewel er geen sterke aanwijzingen zijn gevonden dat ondermijnende criminaliteit op grote schaal in de Rotterdamse horeca plaatsvindt, heeft de coronacrisis er wel toe geleid dat de sector kwetsbaarder is geworden waardoor criminelen mogelijk juist nu hun kans schoon zien om invloed in de sector te vergaren. Dit maakt dat het van belang is om in de huidige tijd scherp te blijven op criminele inmenging in de horeca. Het controleren aan de voorkant is daarom van groot belang om criminaliteit in de horeca te vermijden en ondermijning via deze sector te voorkomen.

Een focus op preventie

Er zijn verschillende vormen van toezicht, namelijk preventief, reactief en controlerend. Het uitoefenen van preventief toezicht vindt plaats voordat er een vergunning verleend wordt of iemand op een vergunning bijgeschreven wordt. Het belangrijkste instrument daarbij is de Bibob-toets. Reactief toezicht vindt plaats op basis van meldingen, signalen en incidenten. Dit soort signalen kunnen aanleiding geven voor toezichthouders en politie om controles te uitvoeren, maar kan ook aanleiding geven tot opsporingsonderzoeken. Incidenten waarbij de horeca betrokken is, kunnen eveneens aanleiding geven

om verder onderzoek te doen. Bij controlerend toezicht zijn verschillende instanties betrokken. De voornaamste zijn toezichthouders van de gemeente en de politie. Aanvullend wordt met tal van ketenpartners samengewerkt bij integrale controles.

Bij het uitoefenen van toezicht worden er in de praktijk keuzes en afwegingen gemaakt die van invloed zijn op de manier waarop het toezicht is ingericht. Deze keuzes worden veelal gemaakt op basis van praktische afwegingen, maar kunnen ook een uitvloeisel zijn van beleid. In de praktijk is de focus van het toezicht gericht op preventie. Dit omdat het lastig blijkt om al reeds gevestigde misstanden aan te pakken, bijvoorbeeld door de moeilijke aantoonbaarheid en capaciteitstekorten bij toezichthoudende partijen. Dit lijkt er ook toe te leiden dat er, vanwege dezelfde beperkingen, relatief vaak in overleg tussen gemeente en politie gekozen wordt voor een bestuursrechtelijke in plaats van strafrechtelijke aanpak. Tot slot lijkt de focus op preventief toezicht, die gebaseerd is op het proces van de vergunningaanvraag, ertoe te leiden dat er zeer beperkt toezicht is op de vergunningsvrije horeca. Toezichthouders weten niet wie welke vergunningsvrije horeca op welke locatie exploiteert. Veel professionals vinden dit problematisch.

Knelpunten in de aanpak

Er zijn vier algemene knelpunten benoemd. Deze hangen samen met een gebrek aan capaciteit bij vrijwel alle partners. Het gebrek aan capaciteit leidt ertoe dat er keuzes gemaakt moeten worden met betrekking tot de aanpak van criminaliteit binnen de horeca omdat er simpelweg niet genoeg personeel is om alle aanwijzingen op te volgen. Het tweede knelpunt gaat over beperkingen rondom informatiedeling. Door de strikte eisen die worden gesteld aan privacy en data-uitwisseling, kunnen professionals vaak niet over alle informatie beschikken die zij zouden willen. Waar wel informatie-uitwisseling mogelijk is, is het de vraag of de informatie goed geregistreerd staat en daarmee vindbaar is voor andere partijen en regio's. Het derde knelpunt betreft de bewijslast. Respondenten benoemen dat de vereiste bewijslast om misstanden aantoonbaar te maken, vaak niet haalbaar is en het daardoor bij onderbuikgevoelens blijft. Tot slot wordt opgemerkt dat criminelen kennis over de processen hebben en beperkingen in de wet- en regelgeving uitbuiten. Bijvoorbeeld door op tijd een vergunningsaanvraag terug te trekken wanneer zij het vermoeden hebben afgewezen te worden of om een aanvraag zodanig te doen dat deze lastig te controleren valt voor toezichthouders. Overige genoemde knelpunten betreffen de onzichtbaarheid van de vergunningsvrije horeca en gedateerde ICT-systemen die werkzaamheden inefficiënt maken.

Conclusie

Op dit moment zijn er geen sterke aanwijzingen gevonden dat criminelen of criminele netwerken doelbewust bezig zijn om op grote schaal via de horeca een economische en/of politieke positie in de legale wereld te bemachtigen. Er worden hooguit zorgen uitgesproken door de professionals. Zo is de horeca door de coronacrisis financieel kwetsbaarder geworden.

In dit onderzoek zijn verschillende voorbeelden van criminaliteit die in de horeca plaatsvindt aangetroffen, bijvoorbeeld in de 21 onderzochte politiedossiers. De vormen van criminaliteit die we tegengekomen zijn, betreffen illegaal gokken, drugshandel/-opslag, fraude, bedreiging/afpersing. In een aantal van deze gevallen was er sprake van schijnbeheer.

Het is op basis van dit onderzoek echter nagenoeg onmogelijk om te duiden in hoeverre de aangetroffen criminaliteit leidt tot ondermijning. De grootste belemmering daarvoor is het ontbreken aan een sluitende definitie waardoor niet duidelijk is wat nou precies ondermijning is. Daarom dient gekeken te worden of

de term specifiek kan worden gedefinieerd waarbij er onderscheid gemaakt kan worden naar verschillende vormen van criminaliteit.

Een andere reden waarom het niet goed mogelijk is om inzichtelijk te krijgen in hoeverre er sprake is van ondermijning, hangt samen met de beperkte mate van prioriteit die aan dit fenomeen wordt gegeven. We constateren dat de insteek te eenzijdig is om criminaliteit in de horeca in de breedte aan te kunnen pakken.

Op dit moment worden bijna uitsluitend vormen van criminaliteit aangepakt die verband houden met horeca die als een fysieke façade wordt misbruikt. De reden hiervoor is voor de hand liggend. Deze vormen van criminaliteit veroorzaken de meeste overlast voor omwonenden, zijn daardoor het makkelijkst aantoonbaar en worden waarschijnlijk op grotere schaal gepleegd. Deze vormen van criminaliteit hebben vaak een negatief effect heeft op de openbare orde en/of veiligheid. En vallen daarmee onder het mandaat van de burgemeester. We zien dan ook dat nagenoeg alle voorbeelden van criminaliteit waarbij de horeca als fysieke façade wordt misbruikt, leiden tot een bestuurlijke aanpak. Het aantal zaken waarbij sprake is van strafrechtelijke vervolging is beperkt. De voornaamste reden hiervoor is de zware bewijslast en het gebrek aan capaciteit bij de politie.

De enige voorbeelden van ondermijning die wij gezien hebben waarbij de horeca op administratieve wijze misbruikt wordt, bijvoorbeeld om geld wit te wassen, zijn aan het licht gekomen door meldingen, per toeval of als bijvangst in opsporingsonderzoeken. Ook vormen van ondermijnende criminaliteit die op een administratieve wijze worden ontplooid, zijn lastig bewijsbaar. Zo hebben professionals die op straat lopen vaak sterke vermoedens en onderbuikgevoelens maar kunnen zij niet hard maken dat een verbouwing onderdeel is van een witwasconstructie of dat er sprake is van vastgoedspeculatie.

Prioritering en de gevolgen voor de aanpak van ondermijning

Om ondermijning in de toekomst effectiever te kunnen bestrijden, dient er ten eerste een herdefiniëring van het begrip plaats te vinden. Momenteel is de term dermate diffuus en onsamenhangend dat dit de aanpak in de weg staat.

Op dit moment is de bestrijding van ondermijning enerzijds gericht op preventie, vanuit de gemeente en door de manier waarop het systeem van toezicht is ingericht, en anderzijds op het bestrijden van de excessen, bijvoorbeeld via de RIEC's. Bij het aanpakken van de excessen gaat het vaak om diepgaand, langlopend en arbeidsintensief onderzoek naar grote criminele netwerken. Het gevaar bestaat dat hierdoor juist de vormen van criminaliteit die op de lange termijn een ondermijnend effect op de samenleving hebben, lange tijd buiten schot blijven. Deze vormen van criminaliteit zijn complex en geraffineerd. Het aanpakken daarvan vraagt dan ook om een langetermijnaanpak, sterkere prioritering en grotere capaciteitsinzet. Het zou voor de aanpak van criminaliteit in de horeca, en voor het bestrijden van ondermijning, goed zijn als er naast het voorkomen aan de voorkant en het aanpakken van de excessen, meer oog komt voor vormen van criminaliteit waarbij de horeca als een administratieve façade wordt misbruikt.

Voortvloeiend uit de manier waarop het toezicht is ingericht, richt de aanpak zich momenteel op een criminaliteit waarbij de horeca als fysieke façade wordt misbruikt. Juist bij criminaliteit waarbij de horeca

als administratieve façade wordt misbruikt, is de kans groter dat er een ontwrichtend effect is op de samenleving doordat criminelen op onzichtbare wijze meer invloed en macht in de bovenwereld vergaren. Om dit te kunnen verwezenlijken, dienen gemeentelijke toezichthouders en handhavers over meer instrumenten te beschikken die inzage geven in de administratieve aspecten van een onderneming.

De professionals die wij hebben gesproken hebben veel waardevolle kennis maar kunnen hun onderbuikgevoelens vaak niet hard maken omdat zij niet over genoeg personeel of niet over de juiste informatie kunnen beschikken. De beperkte capaciteit die er bij instanties is, wordt logischerwijs ingezet voor het aanpakken van criminaliteit die de meeste impact heeft. Een gevaar hiervan is dat de focus komt te liggen op de excessen in plaats van de preventie van ondermijning. Om ondermijning te voorkomen dient het in een eerder stadium en op een hoger niveau geprioriteerd te worden.

1. Inleiding

Dit onderzoek gaat over ondermijning in de Rotterdamse horeca. Ondermijning is een complex begrip waarbij er sprake is van georganiseerde criminaliteit die invloed probeert te verkrijgen in de (legale) bovenwereld. Wanneer dit lukt, raakt de onderwereld steeds meer verweven met de bovenwereld. Met dit onderzoek kijken we meer specifiek naar manieren waarop dit via de horeca getracht wordt te bereiken. Dit kan bijvoorbeeld leiden tot oneerlijke concurrentie, maar ook kunnen criminelen een invloedrijke positie in de maatschappij opbouwen door het uitbaten van een succesvolle onderneming die met illegaal verkregen geld is opgebouwd.

Dat dit onderzoek in 2022 wordt uitgevoerd, is geen toeval. De afgelopen twee jaar heeft de horeca als gevolg van de coronacrisis het zwaar te verduren gehad. De horeca was financieel gezien (naar aanleiding van de coronamaatregelen) in 2020 en 2021 veruit de hardst getroffen bedrijfstak tijdens de coronacrisis in Nederland (Notten & Hooijmaaijers, 2021). Niet alleen was de horeca tussen maart 2020 en januari 2022 ruim twaalf maanden gesloten, ook in de maanden tussen de lockdowns werden vroegere sluitingstijden en beperkte bezoekersaantallen gehanteerd (Notten & Hooijmaaijers, 2021).

De overheid heeft getracht om de horeca voor omzetverlies te compenseren via steunmaatregelen en via een tegemoetkoming van de vaste lasten. Ondanks deze maatregelen klonk er vanuit de horecasector sterke kritiek op de overheid. Sommige ondernemers zouden niet in aanmerking komen voor de regelingen, voor anderen zouden ze slechts een doekje voor het bloeden vormen. Tegelijkertijd werd maar een relatief beperkt aantal faillissementen waargenomen.

De financiële kwetsbaarheid en onzekerheid over de toekomst zou een deel van de ondernemers doen twijfelen over het voortzetten van hun onderneming. Deze ontwikkelingen binnen de horecasector leiden tot extra zorgen over criminele inmenging in de horecasector (CCV, 2021). De hypothese is dat criminelen proberen te profiteren van de kwetsbaarheid van ondernemers en zo hun invloed in de horecasector proberen te vergroten.

Met dit verkennende onderzoek trachten we een eerste licht te werpen op de verschillende verschijningsvormen van ondermijning in de horeca en schetsen we op basis van indicatoren een beeld van de prevalentie. We kijken daarbij ook naar de invloed van COVID-19 op criminele inmenging en op welke wijze dit van invloed is op ondermijning in de Rotterdamse horeca.

Zoals uit dit rapport zal blijken, is er wanneer er gesproken wordt over ondermijning voortdurend sprake van verschillende definities, perspectieven, verschuivende rollen en glijdende schalen in een complexe wereld waarbinnen verschillende partijen actief zijn. Met dit onderzoek hopen we een eerste beeld te schetsen van ondermijning in de horecasector en hopen we tegelijkertijd recht te doen aan de vele hardwerkende ondernemers die het de afgelopen jaren moeilijk hebben gehad.

Leeswijzer

Het onderzoek start met een toelichting op de onderzoeksvragen en een beknopte verantwoording (hoofdstuk 2). Daarna volgt een korte beschrijving van de manier waarop de Rotterdamse horeca is vormgegeven (hoofdstuk 3). In hoofdstuk 4 schetsen we wat bekend is over de omvang waarin

ondermijning in de Rotterdamse horeca plaatsvindt. Hoofdstuk 5 heeft betrekking op de verschillende omgangsvormen. In hoofdstuk 6 beschrijven we de belangrijkste kenmerken van horeca die gevoelig is voor ondermijnende criminaliteit en in hoofdstuk 7 de daders, slachtoffers en werkwijzen. Hoofdstuk 8 beschrijft de manier waarop toezicht en handhaving is vormgegeven en in hoofdstuk 9 benoemen we de knelpunten die ervaren worden bij het aanpakken van ondermijning in deze sector. Het onderzoek wordt afgesloten met een conclusie en aanbevelingen in hoofdstuk 10.

2. Onderzoeksopzet en literatuurverkenning

In dit hoofdstuk bespreken we de onderzoeksvragen, geven we een beknopte methodologische verantwoording en gaan we dieper in op de definitie van het begrip ondermijning.

2.1 Onderzoeksvragen

Met de uitkomsten van het onderzoek beogen wij meer inzicht in criminele inmenging en ondermijning in de Rotterdamse horeca te krijgen. De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

Welke signalen zijn er voor het plaatsvinden van ondermijnende criminaliteit in de Rotterdamse horeca en in hoeverre heeft de coronacrisis daar invloed op gehad?

Om tot een antwoord op de onderzoeksvraag te komen, is een aantal deelvragen geformuleerd. Deze vragen gaan over de manier waarop ondernemers de coronacrisis zijn doorgekomen, wat de financiële consequenties zijn, in hoeverre zij met verdachte situaties te maken krijgen en of er een verband bestaat tussen de mate waarin van de steunmaatregelen gebruik is gemaakt en de mate waarin ondernemers te maken krijgen met verdachte situaties. De antwoorden op de deelvragen leiden tot een antwoord op de hoofdvraag.

Over de coronacrisis, steun en financiële consequenties

1. Op welke manieren hebben ondernemers de coronacrisis doorstaan?
2. Wat zijn de financiële consequenties van de crisis voor horecaondernemers?
 - a. Hebben ondernemers omzetverlies geleden?
 - b. Zo ja, hoe hebben ondernemers dit verlies opgevangen?
 - c. Zijn horecaondernemers leningen aangegaan vanwege de coronacrisis? Zo ja, door welk soort ondernemingen en bij wie?
 - d. Hebben horecaondernemers afspraken gemaakt met betrokken partijen, zoals brouwerijen, pandeigenaren, de belastingdienst en de gemeente?
3. Hoe zien ondernemers de (financiële) toekomst van hun horecaonderneming voor zich nadat de steunmaatregelen zijn afgebouwd?
4. In hoeverre is het aannemelijk dat de coronacrisis de horecasector kwetsbaarder heeft gemaakt voor criminele inmenging?

Over ondermijning, verschijningsvormen en de omvang

5. Hoe definiëren professionals ondermijning?
6. Hoe komt ondermijnende criminaliteit tot uiting in de Rotterdamse horeca?
7. Wat valt er te zeggen over de omvang van ondermijnende criminaliteit in de horeca?
 - a. In hoeverre krijgen horecaondernemers te maken met verdachte situaties waarbij mogelijk sprake is van ondermijning?
 - b. Hoeveel concrete casussen zijn er bij professionals en uit politiedossiers bekend?
8. Welke signalen en indicatoren zijn er die kunnen duiden op ondermijnende criminaliteit in de Rotterdamse horeca?
9. Welke ondernemers zijn kwetsbaar voor criminele inmenging?

- a. In hoeverre is het mogelijk om hierin onderscheid te maken tussen verschillende soorten horecaondernemingen (bijvoorbeeld, branche, soort vergunning, grootte).
10. Hoe is het systeem van aanpak en toezicht vormgegeven?
- a. Welke knelpunten zijn er die de aanpak van ondermijnende criminaliteit bemoeilijken?
 - b. Hoe kan criminele inmenging in de horeca voorkomen en bestreden worden?

2.2 Onderzoeksopzet

Het onderzoek is opgebouwd uit vier delen, namelijk een literatuurverkenning, interviews met sleutelpersonen en betrokkenen, een enquête onder ondernemers en dossieranalyse bij de politie.

Literatuurverkenning

Voorafgaand aan het veldwerk is een literatuurstudie uitgevoerd. Deze verkenning focuste zich op ondermijning in de horecasector en ondermijning in het algemeen. Voor deze literatuurstudie zijn wetenschappelijke artikelen en boeken gescand op relevantie. De uitkomsten van deze verkenning zijn gebruikt om de binnen dit onderzoek gehanteerde itemlijsten en vragenlijst vorm te geven. Een samenvatting van de uitkomsten staan in bijlage 1.

Veldwerk

In totaal zijn 22 semigestructureerde interviews afgenomen met in totaal 37 deskundigen op het gebied van de horecasector. Deze groep was sterk gemêleerd, van ondernemers en belangenbehartigers van de horeca tot publieke instanties die belast zijn met toezicht op en handhaving van de horecasector. In sommige gevallen vonden interviews met meerdere respondenten tegelijk plaats. Dit waren altijd respondenten van dezelfde organisatie of instantie. Hierdoor verschilt het totaal aantal interviews van het totaal aantal respondenten. De interviews zijn in de meeste gevallen door twee personen afgenomen, waarbij altijd één interviewer de leiding had. Vijf interviews werden door één interviewer afgenomen. De interviews zijn na toestemming van de respondent opgenomen met een audiorecorder en vervolgens uitgewerkt. De uitgewerkte verslagen zijn voorgelegd aan de respondent. De goedgekeurde verslagen zijn vervolgens met gebruikmaking van software gecodeerd aan de hand van een codelijst. Bij het coderen en analyse van de interviews is het vier-ogen principe toegepast waarbij de onderzoekers in samenspraak een modus operandi hebben vastgesteld.

De gemeente heeft de enquête verstuurd onder de bij hun 2457 bekende vergunde horecaondernemingen. Bij de vragenlijsten zat een aan Risbo geadresseerde retourenvelop. Ook bestond de mogelijkheid om de vragenlijst online in te vullen. Van de 2457 verstuurde enquêtes zijn er 281 retour gekomen omdat deze niet bezorgd konden worden. Daarmee komt het totaal verstuurde enquêtes op 2176. Van de 2176 verstuurde enquêtes zijn er 183 (8,4%) ingevuld teruggekomen. Van de ingevulde vragenlijsten waren er 178 volledig ingevuld, waarmee de totale valide respons uitkomt op 8,2 procent. Daarvan zijn 54 vragenlijsten online ingevuld en 124 vragenlijsten op papier. De gekozen opzet maakt de afname van de enquête volledig anoniem. Risbo heeft geen adressen of namen van ondernemers ingezien. Dit betekent dat er geen uitspraken gedaan kunnen worden over de mate waarin de deelgenomen ondernemers representatief zijn voor de Rotterdamse horecaondernemer.

Aan het eind van de vragenlijst konden ondernemers hun contactgegevens achterlaten voor een kort interview. In totaal hebben ongeveer 60 ondernemers contactgegevens achtergelaten. Deze

ondernemers hebben we allemaal benaderd. Echter bleek dat veel van deze respondenten weinig tot niets over ondermijning te zeggen hadden of onbereikbaar waren. In een klein aantal gevallen was er wel sprake van een verdachte situatie die kan duiden op criminele inmenging. De uitkomsten van dit deel van het veldwerk zijn meegenomen in de casusbeschrijvingen.

Tot slot hebben we op locatie bij de politie Rotterdam een aantal afgesloten dossiers kunnen inzien waarbij er sprake was van criminele activiteiten die verband hielden met de horeca. In totaal hebben we 21 dossiers uit de periode 2016-2021 onderzocht die relevant waren voor dit onderzoek. Deze dossiers zijn vooraf op basis van door ons opgestelde criteria aangedragen door politiemedewerkers die als taakaccent de horeca hadden. Mogelijk dat hierdoor een bias in de selectie heeft plaatsvonden. De dossiers bestonden uit casussen waarbij een (poging tot) bestuurlijke maatregel tegen een horecaonderneming heeft plaatsvonden en bevatte het verslag dat namens de politie is uitgebracht aan de burgemeester.

Representativiteit

Ondanks de grote verscheidenheid aan respondenten en methoden is het moeilijk vast te stellen in hoeverre alle relevante groepen in het onderzoek hebben geparticipeerd. Ook is het onzeker of de groep horecaondernemers aan het onderzoek deelnamen een goede afspiegeling is van de totale groep horecaondernemers in Rotterdam. Voor de professionals geldt dat het ondanks herhaalde pogingen niet gelukt is om alle betrokken instanties te spreken. De uitkomsten van dit onderzoek dienen dan ook met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd te worden. Dit onderzoek kan het best als een verkennend onderzoek beschouwd worden dat verder verdiept dient te worden.

2.3 Literatuurverkenning

2.3.1 *Over het begrip ondermijning*

Ondermijning, ondermijnende criminaliteit en georganiseerde (ondermijnende) criminaliteit zijn allemaal termen die door elkaar heen gebruikt worden, wat kan leiden tot (begrips)verwarring (Lam, Van der Wal & Kop, 2018). Over het algemeen geldt dat bij ondermijning sprake is van het verzwakken of misbruiken van legale structuren in onze maatschappij, waaronder horecaondernemingen, vaak met als doel geldelijk gewin of het verkrijgen van macht, uiteindelijk leidend tot een aantasting van haar fundamenteën en/of van de legitimiteit van het stelsel dat haar beschermt (Politie Amsterdam-Amstelland, 2009: 34; Lam et al., 2018). Vanuit het perspectief van de gemeente Rotterdam raakt ondermijnende criminaliteit de hele maatschappij en specifiek in de horecasector kan dit leiden tot concurrentievervalsing, verschraving van het aanbod in bepaalde straten en verloedering van het straatbeeld (Gemeente Rotterdam, 2016; Gemeente Rotterdam, 2020).

Uit de gesprekken met professionals komt naar voren dat het begrip ondermijning een paraplu-begrip is geworden. Daardoor is het vaak onduidelijk waar we het met elkaar over hebben. We zagen dan ook grote verschillen in de definities van ondermijning door de professionals die aan dit onderzoek hebben meegewerkt. Waar de één het niet houden aan de wet in het algemeen als ondermijning definieert, ziet de ander het als vormen van criminaliteit die een grote negatieve impact op de samenleving hebben. Veel

professionals noemen in hun definitie dat ondermijning samenhangt met de vermenging van de onder- en bovenwereld. Hoe dit er concreet uitziet, is vaak niet helemaal duidelijk.

Voor ons betekent ondermijning in elk geval dat er sprake is van criminaliteit die, wanneer niet aangepakt, leidt tot een uitholling van de rechtstaat en aantasting van de democratie. Wanneer mensen op strafbare/criminele wijze gebruikmaken van legale structuren in de samenleving, vergaren zij een steeds sterkere positie in de bovenwereld. Hiermee verkrijgen zij invloed in de besluitvorming en wordt het voor hen steeds makkelijker om een legitieme maatschappelijke positie te verkrijgen. Het is echter een grijs gebied wanneer criminaliteit overgaat in ondermijning.

Ondermijning in de horeca

Er is veel onderzoek gedaan naar ondermijning in Nederland maar er is nog maar zelden gekeken naar de invloed die ondermijning speelt binnen de horeca. Wel wordt de horeca meestal genoemd in het rijtje van branches die kwetsbaar zijn voor ondermijning.

2.3.2 De aantrekkelijkheid van de horecasector voor criminelen

Het idee dat de horecasector een branche is die kwetsbaar is voor criminele inmenging, bestaat al geruime tijd. Specifiek voor Rotterdam maakte de recherche zich in de jaren '70-'80 al zorgen over criminele inmenging in de horecasector (Fijnaut & Roks, 2021). Ook in later wetenschappelijk onderzoek blijft de kwetsbaarheid van de horecasector voor criminele inmenging terugkeren (Enquêtecommissie Opsporingsmethoden, 1996; Kleemans, Brienens & Van de Bunt, 2002; Van de Bunt & Kleemans, 2007; Lam et al., 2018).

In deze paragraaf beschrijven we welke kenmerken van de horecasector maken dat het een aantrekkelijke branche is voor criminelen. Deze kenmerken baseren we op basis van wetenschappelijk onderzoek. Veel van deze kenmerken zijn ook van toepassing op andere branches. We onderscheiden vier kenmerken:

- 1) De horecasector is een branche waarmee leden van criminele groepen van oudsher relatief vertrouwd zijn;
- 2) De drempel om een onderneming te beginnen is relatief laag;
- 3) Financiële kwetsbaarheid;
- 4) Delen van de sector zijn gesloten en ondoorzichtig voor buitenstaanders.

Bekendheid met de branche

De horeca is bij uitstek een branche waar criminelen vanuit hun eigen sociaal leven een zekere bekendheid mee hebben. Zij weten wat er technisch en financieel (in termen van witwasmogelijkheden) in omgaat en beschikken daarnaast vaak over persoonlijke netwerken die tot binnen de ondernemingen strekt (Lam et al., 2018). Van de Bunt en Kleemans (2007) concludeerden dat vrijwel alle daders opereerden vanuit hun eigen omgeving waar zij bekend mee waren. Daders die sterk lokaal zijn ingebed, hebben meestal veel bestaande relaties met de legale omgeving, zoals de horecagelegenheden in de buurt. Op die manier hebben zij een voorsprong in kennis ten aanzien van de mogelijkheden die de omgeving biedt voor het uitvoeren van criminele activiteiten (Van de Bunt & Kleemans, 2007).

Een lage drempel

Om een horecaonderneming te starten zijn er relatief weinig vereisten. Zo hoeven er weinig papieren behaald te worden en kan er met een relatief kleine investering een zaak begonnen worden. Een drempel

voor het starten van een horecaonderneming in Rotterdam bestaat uit de processen en checks die zijn ingesteld rondom de vergunningaanvraag. Naast dat er een vergunning aangevraagd dient te worden is er een aantal praktische voorwaarden die voldaan moeten worden voordat men een horecaonderneming kan starten. Denk bijvoorbeeld aan het diploma sociale hygiëne, het hebben van een geschikte locatie en startkapitaal om de zaak in te richten.

Financiële kwetsbaarheid

De horecabranche kent van oudsher een sterke mate van concurrentie, waarbij sprake is van concurrentie tussen zowel kleine ondernemers onderling als met grote ondernemers (Vander Beken et al., 2012). Door grote concurrentie zijn de marges vaak klein en ligt kwetsbaarheid op de loer. Dit maakt ondernemers in theorie kwetsbaarder voor criminele inmenging (Zoomer et al., 2004). Tegelijkertijd ontbreekt het de horecasector vaak aan veerkracht. Het hebben van onvoldoende buffers en niet om kunnen gaan met tegenslagen vergroot de kwetsbaarheid van ondernemers, wat hen tot een interessant doelwit maakt voor aanbiedingen of inmenging van de criminele wereld (Vander Beken et al., 2012). De afgelopen twee jaar is als gevolg van de coronacrisis de kwetsbaarheid van de horecaondernemers vergroot (CCV, 2021).

Een gesloten en ondoorzichtig karakter

De horecabranche wordt gekenmerkt als een sector met een eigen mores en een gesloten karakter. Onderdeel hiervan is dat er een sterk eergevoel is en dat ondernemers trots zijn op hun onderneming. Tegelijkertijd lijken ondernemers huiverig om informatie te delen met buitenstaanders. In de literatuur wordt dit ook wel *conspiracy of silence* genoemd (Enquête Opsporingsmethoden, 1996). De lage meldingsbereidheid (vanuit de ondernemers) over onder andere geweld en criminaliteit bemoeilijkt op die manier ook de aanpak van criminaliteit (Enquête Opsporingsmethoden, 1996).

Een kenmerk dat samenhangt met het gesloten karakter, is dat sommige facetten van de branche ondoorzichtig zijn. Ook de professionals die zich al jaren met de horeca bezighouden, geven aan geen inzicht te hebben in de rol die sommige actoren spelen. Zo is het vaak onduidelijk wat voor (financiële) afspraken ondernemers hebben met speelautomatenhandelaren, leveranciers, makelaars en horeca-adviseurs. Hoewel de meerderheid van deze actoren legaal en ten dienste van de horeca werkt, bestaat er binnen elke groep actoren een klein deel dat schimmig opereert. Voorbeelden die hiervan gegeven worden, zijn automatenhandelaren die financiële leningen geven zonder dat duidelijk is hoe deze terugbetaald worden of een horeca-adviseur die de mazen in de bestaande procedures kent (bijvoorbeeld bij een Bibob-check) en ondernemers zo informeert en instrueert dat de Bibob-check doorstaan wordt.

3. De Rotterdamse horecasector

De gemeente Rotterdam brengt eens in de vier jaar een horecanota uit, waarin het beleid voor de komende vier jaren uiteengezet wordt. De meest recente horecanota komt uit 2016 en gaat over de termijn 2017-2021. De nieuwe horecanota komt in 2023 uit. In dit hoofdstuk wordt kort uitgelegd welke exploitatiecategorieën er zijn en welke instanties er betrokken zijn bij toezicht en handhaving van de horeca. Voor een meer uitgebreide toelichting op de manier waarop het Rotterdamse horecabeleid in ingericht, verwijzen we naar de horecanota.¹

Het aantal vergunde horeca-inrichtingen in Rotterdam ligt sinds 2018 rond de 2450. In 2021 waren er 2457 vergunde horeca-inrichtingen. Er worden verschillende categorieën horeca onderscheiden. De aard van de activiteiten die in de horeca-inrichting worden aangeboden, bepaalt wat voor type vergunning vereist is. Hoe langer de openingstijden en/of hoe hoger het geluid dat geproduceerd wordt, hoe uitgebreider de vereiste exploitatievergunning. Dit geeft tevens de mogelijkheid om een deel van de ondernemers die beperkte en/of zeer lichte vormen van horeca exploiteren vrij te stellen van de vergunningplicht (categorie 0).

In tabel 3.1 is een beknopt overzicht gegeven van de verschillende exploitatievergunningen zoals deze momenteel voor de horeca bestaan. In de horecanota staat een meer uitgebreide beschrijving gegeven van de exploitatievergunningen.

¹ Op het moment van schrijven is de nieuwe horecanota in ontwikkeling.
<https://www.rotterdam.nl/loket/documentenkcc/horecanota2017-2021.pdf>

Tabel 3.1. Overzicht exploitatievergunningen gemeente Rotterdam

Type	Voorwaarden
Categorie 0 (Vrijstelling met horecabestemming)	<ul style="list-style-type: none"> • Geopend tussen 07:00 en 23:00 uur • Een gevelterras exploiteren tot max. 3m uit de gevel over de breedte van de gevel • Alleen alcoholische drank schenken indien zij in het bezit zijn van een Drank- en Horecawetvergunning
Categorie 1 (licht)	<ul style="list-style-type: none"> • Geopend zijn van 7:00 uur of tot 23:00 uur • Een terras exploiteren van 07:00 tot 23:00 uur; • En/of een gevelterras exploiteren van meer dan 3m uit de gevel en/of een terras tot 23:00 uur; • En/of alcoholhoudende drank schenken; • En/of in een straat gevestigd zijn die is aangewezen door de burgemeester
Categorie 2 (regulier)	<ul style="list-style-type: none"> • Geopend zijn vóór of vanaf 07:00 tot 01:00/02:00 uur - een terras exploiteren van 07:00 tot 01:00/02:00 uur; • En/of kansspelautomaten aanwezig hebben; • En/of amusement aanbieden, anders dan door middel van twee kansspelen; • En/of gelegenheid bieden tot het roken van rookwaar met gebruikmaking van waterpijpen (shisha); • En/of gelegenheid bieden tot het uitvoeren van seksuele handelingen anders dan tegen betaling.
Categorie 3/4/4+ (Van (middel) zwaar tot buitencategorie)	<ul style="list-style-type: none"> • 24-uur geopend zijn (3/4/4+) • Óf meer dan achtergrondmuziek willen produceren (3) • En meer dan achtergrondmuziek willen produceren; (4) • En/of zaalverhuur aanbieden (minder dan 2500 bezoekers) (4) • Grootschalige evenementen faciliteren/zaalverhuur (meer dan 2500 bezoekers) (4+).

Bron: horecanota 2017-2021, gemeente Rotterdam

Het grootste gedeelte van de Rotterdamse horeca heeft een categorie 2 vergunning. In 2020 waren dit er circa 1.700. Daarnaast is er een klein deel met een zogenaamde 24-uursvergunning (categorie 3, 4 of 4+), dit zijn er circa 150. Tot slot is er een deel dat behoort tot de groep met een exploitatievergunning in categorie 1 (circa 600 inrichtingen).

Horeca-inrichtingen die behoren tot de categorie 0, zijn vrijgesteld van het aanvragen van een vergunning. Deze zaken worden in het vervolg van dit rapport aangeduid als vergunningsvrije horeca. Deze zaken mogen een beperkt terras exploiteren en mogen alleen achtergrondmuziek produceren. In een aantal aangewezen gebieden is het via de Algemeen Plaatselijke Verordening geregeld dat er geen vergunningsvrije horeca gevestigd mag worden.

In de praktijk is er weinig toezicht op de vergunningsvrije horeca-inrichtingen. Doordat zij geen exploitatievergunning hebben, is er geen helder beeld van wie de uitbaters zijn van deze horeca-inrichtingen en waar zij gevestigd zijn. Indien een vergunningsvrije horeca-inrichting een drankvergunning bezit, is deze informatie logischerwijs wel bij de gemeente bekend. In de praktijk komt het echter niet vaak voor dat een vergunningsvrije horeca-inrichting over een drankvergunning beschikt. Overigens worden deze zaken wel bezocht tijdens surveillances van stadstoezicht en andere toezichthouders die op straat actief zijn.

3.1 Actoren

In het horecaveld is een groot aantal actoren actief. In deze paragraaf worden kort de belangrijkste actoren benoemd die naast de ondernemers een rol spelen bij de horeca.

Pandeigenaren/horeca-makelaars

Veel horecaondernemers huren de ruimte van waaruit zij hun horeca-inrichting exploiteren. Er zijn verschillende pandeigenaren. Een deel is in het bezit van woningcorporaties, de gemeente Rotterdam, bierbrouwerijen, automatenhandelaren en/of particuliere eigenaren. Voor het verhuren en overnemen van horeca-inrichtingen worden veelal horecamakelaars ingezet. Bij een overname wordt er vaak een huurcontract en de zogenaamde goodwill en inventaris overgenomen.

Brouwerijen/leveranciers

De brouwerijen en leveranciers hebben naast het leveren van hun producten soms nog een andere rol binnen de horecasector. Zo hebben zij ook een deel vastgoed in hun portefeuille en kunnen zij ook financiële leningen verstrekken. Vanwege de onzekerheid rondom de horecasector tijdens de coronacrisis waren weinig banken bereid om leningen aan de horeca te geven. De horecazaken hebben over het algemeen een contract afgesloten met leveranciers over het afnemen van producten.

Horeca-adviseurs

De groep horeca-adviseurs spelen een rol bij het starten van een onderneming en eventueel wanneer er sprake is van problemen met de gemeente. Zij geven ondernemers advies over het opstarten van de zaak. In de context van het onderzoek is daarbij van belang dat zij ondernemers ondersteunen bij het aanvragen van vergunningen en ondernemers kunnen vertellen wat zij kunnen verwachten van het proces. Ook wanneer er problemen zijn ontstaan rondom de exploitatie, kunnen horeca-adviseurs ondernemers bijstaan.

Speelautomatenhandelaren

De speelautomatenhandelaren hebben een vergelijkbare rol als de brouwerijen. Ondernemers kunnen vaak een geldbedrag krijgen wanneer zij instemmen met het plaatsen van een aantal gokkasten in de onderneming. De precieze afspraken die hierover worden gemaakt verschillen en zijn vaak niet bekend. Er is vanuit respondenten weinig zicht op de speelautomatenhandelaren die actief zijn in de Rotterdamse horeca.

3.2 De impact van corona op de Rotterdamse horeca

Behalve dat in dit onderzoek gekeken wordt naar de aard en omvang van ondermijning in algemene zin, wordt ook onderzocht in hoeverre COVID-19 ondernemers extra kwetsbaar heeft gemaakt voor criminele inmenging. Om deze reden is ondernemers in de vragenlijst een aantal vragen voorgelegd over de impact van COVID-19 op hun onderneming. De antwoorden op deze vragen zijn in tabel 3.2 weergegeven.

Tabel 3.2: impact van COVID-19 op de omzet, exploitatievorm en gebruik maken van steunmaatregelen

		n	%
Omzetverlies 2021	Totaal	177	100
	Geen omzetverlies	14	7,9
	1-20 %	9	5,1
	21-50%	36	20,3
	51-75%	49	27,7
	Meer dan 75%	55	31,1
	Weet niet	7	4,0
	Wil niet zeggen	7	4,0
Gebruik gemaakt van steunmaatregel(en)	Totaal	175	100
	Ja	134	76,6
	Nee	38	21,7
	Weet niet	1	0,6
	Wil niet zeggen	2	1,1
Anders exploiteren vanwege corona	Totaal	177	100
	Ja, volledig anders	13	7,3
	Deels	75	42,4
	Nee	87	49,2
	Weet niet	0	0,0
	Wil niet zeggen	2	1,1

Bron: Risbo, eigen bewerking

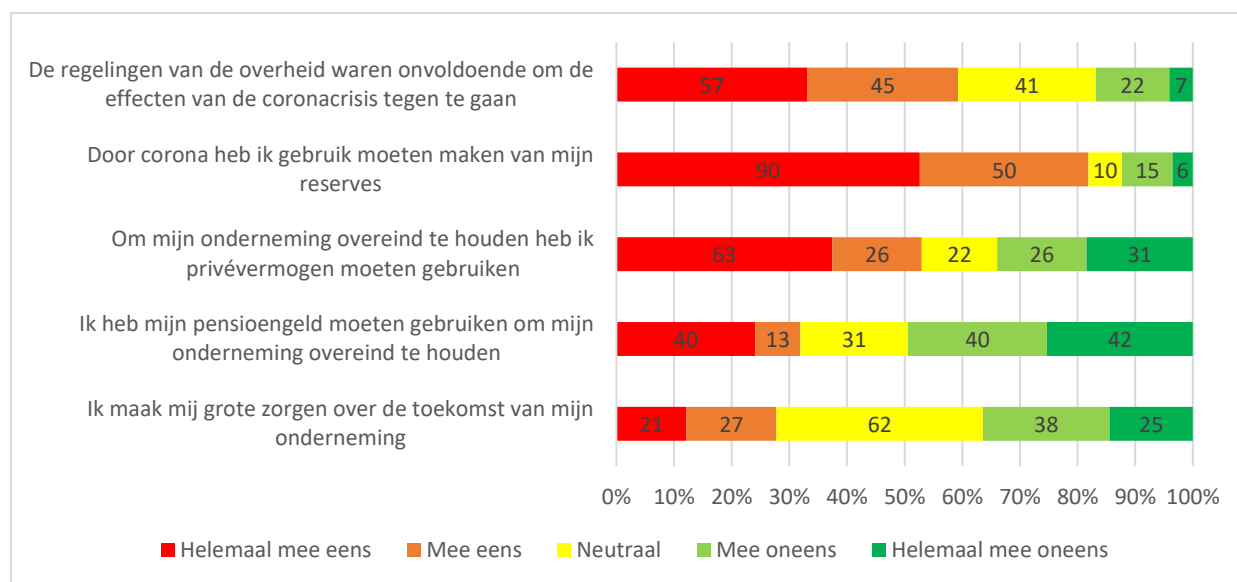
Uit de enquête wordt duidelijk dat COVID-19 een grote impact heeft gehad op de Rotterdamse horeca. Ongeveer een derde van de respondenten geeft aan dat zij meer dan 75 procent omzetverlies hebben geleden tijdens de coronacrisis. Iets meer dan een kwart (27,7 procent) en iets meer dan een vijfde (20,3 procent) heeft respectievelijk tussen de 51-75 procent en 21-50 procent omzetverlies geleden.

Een groot deel van de respondenten heeft dan ook gebruik gemaakt van de steunmaatregelen. Ruim driekwart van de ondernemers heeft hier gebruik van gemaakt (zie tabel b3.2 in de bijlage). Met name de Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL), Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid (NOW) en Tijdelijke Overbruggingsregeling Zelfstandig Ondernemers (TOZO) zijn aangevraagd. Behalve dat er gebruik is gemaakt van landelijke steunmaatregelen, hebben 65 (36,5 procent) van de 178 ondernemers gebruik gemaakt van een andere regeling, bijvoorbeeld met de gemeente (32 respondenten), vastgoedeigenaren (29 respondenten), en de belastingdienst (22 respondenten) (zie ook tabel b3.3 in de bijlage). Het betrof regelingen voor uitgestelde betalingen (33 respondenten), tijdelijke huurverlaging (25 respondenten) of een betalingsregeling (22 respondenten).

Tot slot komt ook de creativiteit van ondernemers in het omgaan met de coronacrisis naar voren. Ongeveer de helft van de ondernemers is vanwege corona de onderneming (deels) anders gaan exploiteren.

Tijdens gesprekken met professionals ontstaat het beeld dat de gevolgen van COVID-19 nog lang niet helemaal zichtbaar zijn. Zij vrezen dat er sprake is van een uitgesteld effect en hebben de indruk dat de zwakkere zaken door de steunmaatregelen overeind zijn gehouden, terwijl zij normaal gesproken failliet waren gegaan. Dit beeld lijkt bevestigd te worden in juli 2022. Op dat moment geven horecamakelaars aan dat er steeds meer horecaken te koop komen vanwege financiële problemen bij ondernemers.² De professionals zijn het er dan ook over eens dat de horeca als sector als gevolg van COVID-19 kwetsbaarder is geworden voor criminele inmenging en dat deze kwetsbaarheid voorlopig nog voort zal duren.

Het sentiment uit de gesprekken met professionals wordt bevestigd in de vragenlijst. De ondernemers is een aantal stellingen voorgelegd over de mate waarin de steunmaatregelen toereikend waren en de financiële impact in de privésfeer. De antwoorden op deze stellingen staan in figuur 3.1 weergegeven.



Figuur 3.1: Antwoorden op stellingen over maatregelen en financiële impact COVID-19 (n & %)

Bron: Risbo, eigen bewerking

Een ruime meerderheid is van mening dat de regelingen van de overheid onvoldoende waren om de effecten van de crisis tegen te gaan. We zien dan ook dat meer dan 80 procent van de ondernemers tijdens COVID-19 gebruik heeft moeten maken van de eigen reserves. Ook zien we dat meer dan de helft privévermogen heeft aangesproken om de onderneming overeind te houden. Ongeveer een derde van de respondenten heeft bovendien pensioengeld daarvoor aangesproken. Ondanks de grote financiële impact heeft ongeveer een kwart van de respondenten grote zorgen over de toekomst. Iets meer dan een derde is neutraal en een ongeveer even groot deel heeft geen (grote) zorgen over de toekomst.

² <https://nos.nl/artikel/2435165-makelaars-fors-meer-horecaken-te-koop-door-financiele-problemen>

3.3 Conclusie

Het kan niet ontkend worden dat COVID-19 een grote impact heeft gehad op de Rotterdamse horecasector. Dit maakt het aannemelijk dat als gevolg van de crisis, de horeca kwetsbaarder is geworden voor criminele inmenging. Tegelijkertijd zien we ook tekenen van grote veerkracht onder ondernemers. Een groot deel is hun onderneming anders gaan exploiteren en staan ondanks dat zij hebben moeten interen op hun eigen reserves, positief ten opzichte van de toekomst.

4. Omvang van het probleem

Ondermijning is uitermate lastig vast te stellen. Dit geldt niet alleen voor ondermijning binnen de horeca, maar ook in het algemeen. Een eerste uitdaging is om te bepalen in welke gevallen er precies sprake is van ondermijning. Ondermijning is geen doel op zich maar een effect van criminaliteit op de samenleving. Er zou beargumenteerd kunnen worden dat veel vormen van criminaliteit leiden tot ondermijning. Doordat ondermijning een gevolg is van crimineel handelen, wordt dit ook vaak niet als zodanig geregistreerd.

Ook binnen dit verkennende onderzoek kunnen we geen harde uitspraken doen over de mate waarin ondermijning in de horeca voor komt. Om een indicatief beeld van de omvang te krijgen, hebben we op verschillende manieren geprobeerd inzicht te krijgen in omvang van ondermijnende criminaliteit in de Rotterdamse horeca. Ten eerste hebben we tijdens de gesprekken met professionals gevraagd naar de mate waarin ondermijning volgens hen plaatsvindt. Aanvullend hebben we professionals gevraagd om een aantal concrete casussen te benoemen en een inschatting te maken hoeveel dit er zijn op jaarbasis. Aanvullend hebben we ondernemers in de enquête gevraagd hoe vaak zij zelf met verdachte situaties te maken hebben gehad en hebben we 21 politiedossiers ingezien. In het vervolg van dit hoofdstuk gaan we in op de concrete casussen en de waarnemingen van professionals en ondernemers zelf.

4.1 Concrete casussen

De meest concrete signalen van criminele inmenging in de Rotterdam horeca staan in de 21 afgeronde politiedossiers die in het kader van dit onderzoek bekeken zijn. Het betreft dossiers uit de periode 2016-2021, die de politie Rotterdam op het verzoek van Risbo heeft geselecteerd. Specifiek is gevraagd naar dossiers waarbij er sprake was van criminaliteit in een horecagelegenheid dan wel door de horecaondernemer. De dossiers die zijn ingezien, waren opgesteld ten behoeve van de burgemeester om een afweging te kunnen maken over het nemen van een bestuurlijke maatregel tegen de betreffende ondernemingen.

De 21 politiedossiers varieerden op verschillende manieren. De horecaondernemingen bevonden zich op verschillende locaties binnen Rotterdam, varieerden qua vergunningen (exploitatievergunning, alcoholvergunning, aanwezigheidsvergunning) en ook de criminaliteitsvormen die in de dossiers werden vastgesteld, liepen uiteen.

Bij meerdere dossiers kwamen misstanden in een horecaonderneming per toeval aan het licht. Dit kon zijn dat de onderneming naar voren kwam in een grootschalig onderzoek, maar ook omdat de politie per toeval de feiten constateerden. Een voorbeeld was een horecaonderneming die gecontroleerd werd op een dag dat preventief fouilleren was toegestaan; een ander voorbeeld was een verdachte die door de politie achtervolgd werd en een horecaonderneming binnen rende, waarna hier strafbare feiten werden geconstateerd. Een groot deel van de dossiers hadden als aanleiding een melding, afkomstig vanuit verschillende bronnen (zoals MMA, wijkagent, cameratoezicht).

Ook tijdens de gesprekken met professionals zijn concrete casussen benoemd. Met name medewerkers van de politie en de gemeente noemen enkele gevallen waarbij er misbruik van de horeca plaatsvond. Dit aantal casussen is echter beperkt. Een probleem dat door professionals wordt benoemd is dat ondermijning binnen de horeca moeilijk aantoonbaar is.

Het aantal gevonden concrete casussen toont aan dat criminaliteit in de horeca plaatsvindt maar dat de omvang relatief beperkt blijkt. Desondanks kan dit niet met zekerheid gesteld worden omdat er veel buiten het zicht om lijkt te gebeuren.

4.2 Onderbuikgevoelens

Uit de gesprekken met professionals komt telkens terug dat er gesproken wordt over onderbuikgevoelens die maar moeilijk hard gemaakt kunnen worden. Deze onderbuikgevoelens hebben vaak betrekking op schijnbeheersituaties waarbij professionals sterke gevoelens hebben dat de exploitant op papier niet de werkelijke exploitant is. Dit komt bijvoorbeeld naar voren tijdens kennismakingsgesprekken tussen de gemeente en een nieuwe exploitant. Bij een deel van deze gesprekken hebben professionals het gevoel dat de beoogde exploitant weinig kennis heeft van de op te zetten onderneming en/of geen reëel beeld heeft van wat het exploiteren van een horecaonderneming behelst. Dit komt ook voor bij overnames van een vergunning.

Professionals die controles uitvoeren geven aan dat het tijdens controles regelmatig voor komt dat een klant die in de zaak aanwezig is het woord voert bij controles in plaats van de op papier geregistreeerde exploitant. Dit soort situaties zijn sterke tekens dat er sprake is van schijnbeheer. Tegelijkertijd geven professionals aan dat het erg lastig is om in deze gevallen hard te maken dat er sprake is van schijnbeheer. Daarvoor dient een omvangrijk dossier opgebouwd te worden, waarbij op verschillende aannemelijk gemaakt moet worden dat de vergunde exploitant niet de werkelijke uitbater is.

In een van de politiedossiers komt een geval van schijnbeheer sterk naar voren. In deze casus wordt er door een persoon een verzoek tot overname van de exploitatievergunning gedaan. Deze aanvraag wordt afgewezen op basis van een negatief Bibob-advies. Vervolgens blijkt tijdens verschillende controles en incidenten dat de afgewezen beoogde exploitant telkens aangetroffen wordt bij controles in de onderneming en het woord voert. Ook wanneer er bijvoorbeeld sprake is van inbraak, is het deze persoon die aangifte doet bij de politie. Uiteindelijk wordt besloten dat er een sterk genoeg dossier is opgesteld om schijnbeheer hard te kunnen maken. Echter, voordat er ingegrepen kan worden, levert de exploitant zijn vergunning in en stopt de noodzaak om bestuurlijk op te treden. De openbare orde en veiligheid is namelijk niet langer meer in het geding. Tegelijkertijd bestaat bij de politie de angst dat de beoogde exploitant een andere stroman zal zoeken en opnieuw zal proberen om de zaak in handen te krijgen. Daarbij zien we dat er spanning ontstaat tussen de politie en de gemeente. De politie geeft aan bang te zijn dat wanneer er geen duidelijke link is tussen de stroman en de beoogde exploitant, het opgebouwde dossier niet langer bruikbaar is. Voor de gemeente stoppen echter de mogelijkheden om handhavend op te treden omdat de vergunning is ingeleverd.

4.3 Volgens de ondernemers zelf

De ondernemers van de vergunde horeca is gevraagd hoe vaak zij met verdachte situaties te maken hebben gehad. Daarbij zijn er acht situaties benoemd die kunnen duiden op criminelen die proberen

invloed te verkrijgen in de horeca. Van de circa 175 respondenten heeft 90 procent nog nooit met een verdachte situatie te maken gehad. Er bestaan echter wel verschillen voor wat betreft de soort verdachte situatie. Zo hebben slechts twee van de 175 respondenten een aanbod gekregen om tegen betaling een computer met illegale gokspellen in de onderneming te plaatsen. Het aantal respondenten dat een voorstel heeft gehad om het huurcontract tussentijds te beëindigen is eveneens klein (8 van de 176 respondenten).

De meest voorkomende situatie die ondernemers hebben meegemaakt, is het verzoek tot overname van de onderneming door een onbekende. Meer dan tien procent van de respondenten heeft dit een enkele keer of meerdere malen meegemaakt. Een deel van de respondenten heeft vanwege corona het verzoek gekregen om een ruimte te verhuren tijdens de lockdown. Het is echter de vraag in hoeverre daarbij gesproken kan worden over ondermijning of opportunisme tijdens corona.

Tabel 4.1: Mate waarin ondernemers met verdachte situaties te maken hebben gehad (n & %)

	Nooit	Een enkele keer	Meerdere malen	Weet niet	Totaal
Een verzoek tot overname van uw onderneming door een onbekende	154 (88,0)	15 (8,6)	4 (2,3)	2 (1,1)	175 (100)
Een voorstel voor een financiële lening/impuls door een vage bekende/onbekende	155 (89,1)	11 (6,3)	4 (2,3)	4 (2,3)	174 (100)
Vraag om (besloten) ruimte te verhuren terwijl de horeca vanwege maatregelen gesloten was	158 (89,3)	11 (6,2)	6 (3,4)	2 (1,1)	177 (100)
Een groep verdachte klanten die uw zaak als ontmoetingsplek gebruikt	160 (91,4)	7 (4,0)	3 (1,7)	5 (2,9)	175 (100)
Vermoedens van klanten die vanuit/in uw zaak illegale activiteiten plannen of ondernemen	165 (93,8)	5 (2,8)	0 (0,0)	6 (3,4)	176 (100)
Een voorstel voor het tussentijds beëindigen van het huurcontract	166 (94,3)	5 (2,8)	3 (1,7)	2 (1,1)	176 (100)
Aanbod om tegen betaling een computer met (illegale) gokspellen te plaatsen	170 (97,1)	1 (0,6)	1 (0,6)	3 (1,7)	175 (100)
Andere corona-gerelateerde aanbiedingen door onbekenden	162 (92,6)	6 (3,4)	4 (2,3)	3 (1,7)	175 (100)

Bron: Risbo, eigen bewerking

Wanneer we de uitkomsten op deze vraag uitsplitsen naar gebied waar de ondernemers gevestigd zijn, dan zien we dat ondernemers die binnen de ring op Rotterdam-Zuid gevestigd zijn vaker met verdachte situaties te maken krijgen dan andere ondernemers (zie tabel 4.2). Vanwege de relatief beperkte aantallen dienen deze cijfers met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd te worden. Uitsplitsing naar soort situatie laat zien dat ondernemers binnen de ring op Rotterdam-Zuid voornamelijk vaak gevraagd is om een ruimte te verhuren tijdens de coronacrisis en relatief vaak een voorstel hebben gehad voor een financiële lening door een onbekende (zie tabellen b4.1 t/m b4.8 in de bijlage).

Tabel 4.2: Mate waarin ondernemers met verdachte situaties te maken hebben gehad naar vestigingsgebied (%)

	Nooit	Een enkele keer	Meerdere malen	Weet niet
Centrum (n=50)	91,0	5,3	2,8	1,0
Noord binnen de stadsring (Delfshaven, Noord, Kralingen-Crooswijk) (n=51)	92,4	5,4	0,2	2,0
Noord buiten de stadsring (Prins-Alexander, Hillegersberg-Schiebroek, Overschie, Hoek van Holland) (n=27)	94,1	4,6	0,9	0,5
Zuid binnen de stadsring (IJsselmonde, Charlois, Feijenoord) (n=33)	85,2	4,5	4,2	6,1
Zuid buiten de stadsring (Pernis, Hoogvliet, Rozenburg) (n=16)	98,4	1,6	0,0	0,0
Wil niet zeggen (n=2)	100	0	0	0

Bron: Risbo, eigen bewerking

Tot slot is de ondernemers gevraagd of zij een beeld hebben in de mate waarin andere ondernemers met soortgelijke verdachte situaties te maken hebben gehad (zie tabel 4.3).

Tabel 4.3: Antwoorden op de vraag of andere ondernemers met verdachte situaties te maken hebben gehad (n/%)

	n	%
Ja, dat weet ik zeker	10	5,8
Ik heb sterke vermoedens, maar weet het niet zeker	17	9,8
Nee, nog nooit iets over gehoord	78	45,1
Weet niet	68	39,3
Wil niet zeggen	0	0
Totaal	173	100

Bron: Risbo, eigen bewerking

Op basis van deze vraag lijkt ongeveer hetzelfde beeld te ontstaan als bij voorgaande vraag. Het overgrote deel van de respondenten geeft aan nog nooit iets te hebben gehoord van andere ondernemers die met verdachte situaties te maken hebben gehad (45,1 procent) of dat zij het niet weten (39,3 procent). Tien respondenten geven aan zeker te weten dat andere ondernemers ook met verdachte situaties te maken hebben gehad (5,8 procent). Een nog iets groter deel, 9,8 procent (17 respondenten), hebben sterke vermoedens dat andere ondernemers daarmee te maken hebben gehad, maar weten het niet zeker.

4.4 Invloed van corona

Eén van de vragen binnen dit onderzoek is of corona van invloed is geweest op de mate waarin ondermijning plaatsvindt en hoe dit van invloed is geweest op de kwetsbaarheid van ondernemers. Professionals zijn van mening dat de coronaperiode niet direct heeft geleid tot een rechtstreekse toename van criminele inmenging. Met name de lockdown leidde ertoe dat afwijkend gedrag eerder zou opvallen. Zo zou het bijvoorbeeld vreemd zijn als er grote omzetten werden gedraaid tijdens de lockdown.

Wel zijn professionals het erover eens dat ondernemers financieel kwetsbaarder zijn geworden als gevolg van de coronacrisis. Dit komt ook terug in de antwoorden van ondernemers in hoofdstuk 3. Mogelijk dat deze kwetsbaarheid ertoe geleid heeft dat criminelen, vaker dan voor corona, ondernemers zijn gaan benaderen met voorstellen. In die zin is het lastig om de cijfers uit de vragenlijst te duiden.

Qua delictsvormen zien we dat een deel van de ondernemers te maken heeft gehad voorstellen die rechtstreeks verband houden met de coronaperiode. Zo is een relatief groot deel van de deelnemers aan de vragenlijst gevraagd om een ruimte te verhuren tijdens de lockdown. Professionals merken op dat tijdens de coronaperiode verbouwingen gewoon doorgingen. Ook bij kleine zaakjes buiten het centrum. Mogelijk dat een deel van die verbouwingen gebruikt zijn als witwasconstructie, maar het kan evengoed zo zijn dat ondernemers van de gedwongen sluiting gebruik maakten om te verbouwen.

Er zijn geen sterke aanwijzingen gevonden dat de coronacrisis heeft geleid tot een toename van criminele inmenging in de Rotterdamse horeca. Wel bestaat de angst dat dit eventueel later nog gebeurt vanwege de toegenomen kwetsbaarheid van de sector. Zo verwachten veel professionals dat er sprake is van een uitgestelde faillissementsgolf die pas volgt als betalingsachterstanden ingelopen dienen te worden

4.5 Conclusie

Het is niet mogelijk om een duidelijk antwoord te geven op de vraag hoe wijdverbreid ondermijning in de horeca is. Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek is onze verwachting dat het overgrote deel van de Rotterdamse horeca uit welwillende ondernemers bestaat die er alles aan doen om hun zaak succesvol te maken. Het zou echter naïef zijn om te denken dat criminele activiteiten niet plaatsvinden binnen de horeca. Zowel uit de gesprekken met professionals, ondernemers en de politiedossiers komen signalen en concrete casussen van criminele inmenging naar voren.

Uit de gesprekken met professionals en de politiedossiers komt eveneens een beeld naar voren dat ondermijning weliswaar plaatsvindt, maar dat lastig vastgesteld kan worden hoe wijdverbreid dit is. Voor dit onderzoek zijn 21 dossiers bekeken waarbij er sprake was situaties die duiden op ondermijning in de afgelopen 5 jaar. Dit aantal dossiers duidt erop dat er criminaliteit plaatsvindt in de Rotterdamse horeca, maar dat het relatief beheersbaar lijkt. Daarbij dient opgemerkt te worden dat er sprake was van een selectie die is aangedragen door de politie. Een andere factor die meespeelt is dat het erg lastig is gebleken om criminaliteit aan te tonen en wanneer dit leidt tot ondermijning. De mate waarin criminaliteit plaatsvindt is vermoedelijk veel groter dan uit de dossiers naar voren komt, maar kan vaak niet aangetoond worden.

Professionals schetsen een beeld dat op sommige locaties vermoedens bestaan dat ondermijning plaatsvindt. Bijvoorbeeld door het bestaan van zaken waar nooit iemand komt, of vanwege een eenzijdig horeca-aanbod in bepaalde straten. Ook hebben verschillende professionals van de gemeente de indruk dat aanvragen van vergunningen lang niet altijd de daadwerkelijke exploitanten zijn. In sommige gevallen lukt het om hier tegenop te treden maar in andere gevallen is er geen grondslag om een vergunning niet te verlenen.

De resultaten van de enquête wijzen erop dat circa 10 procent van de ondernemers wel eens benaderd is met verdachte voorstellen die kunnen wijzen op criminele inmenging. Hoewel slechts een heel klein deel vermoedelijk in zal gaan op dergelijke aanbiedingen, valt niet te zeggen in hoeverre er sprake is van een vertekening van de resultaten doordat slechts een klein deel van ondernemers de vragenlijst heeft ingevuld.

De invloed van de coronacrisis op criminele inmenging lijkt momenteel nog beperkt. Hoewel de horeca als sector kwetsbaarder is geworden, zijn er nog geen sterke signalen gevonden dat criminele deze kwetsbaarheid proberen te misbruiken door zich in de horeca in te kopen. Professionals benoemen dat dit wellicht later plaatsvindt wanneer uitgestelde betalingen ingelopen dienen te worden.

5. Verschijningsvormen

Ondermijnende criminaliteit in de horeca is lastig te definiëren. In dit hoofdstuk doen we een poging daartoe. We benoemen daarbij twee hoofdcategorieën van ondermijnende criminaliteit waarbij de horeca een rol speelt: 1) horeca als fysieke façade en 2) horeca als administratieve façade. In de volgende paragrafen worden deze verschijningsvormen verder uitgelegd en geconcretiseerd.

5.1 Horeca als façade

Hoewel het misbruiken van de horeca als fysieke en administratieve façade beide tot ondermijning kunnen leiden, verschillen deze verschijningsvormen op een aantal punten van elkaar. In tabel 5.1 is een overzicht gegeven van de verschillen en overeenkomsten van horeca als fysieke en administratieve façade, uitgesplitst naar kenmerken, indicatoren, verschijningsvormen en de mate van zichtbaarheid. Deze dimensies worden in het vervolg van dit hoofdstuk verder uitgewerkt.

Tabel 5.1: Verschillen en overeenkomsten tussen horeca als fysieke en administratieve façade

	Fysieke façade	Administratieve façade
Kenmerken	• Vindt plaats in de onderneming	• Via de onderneming (horeca als vehikel)
	• Afhankelijk van bezoekers die deelnemen aan illegale activiteiten	• Normaal geëxploiteerde onderneming met normale bezoekers
	• Vaak in gebieden met weinig sociale controle	• Theoretisch mogelijk in grote ondernemingen in het centrum als kleine vergunningsvrije zaken
Indicatoren	<ul style="list-style-type: none"> • Weinig bezoekers • Mutaties op vergunningen • Verloederde indruk • Afwijkende openingstijden/bezoekers • Overlast die afwijkt van de norm 	<ul style="list-style-type: none"> • Weinig over bekend • Vastgoedspeculatie: veel verbouwingen in korte tijd
Voorbeelden verschijningsvormen	<ul style="list-style-type: none"> • Illegaal gokken • Illegale prostitutie • Drugshandel(/-opslag) • Ontmoetingsplek • Informele overname • Uitbuiting/mensenhandel 	<ul style="list-style-type: none"> • Witwassen • Vastgoedspeculatie • (Belasting)fraude • Uitbuiting/mensenhandel
Zichtbaarheid	• Via schijnbeheer blijven daadwerkelijke plegers zoveel mogelijk uit beeld	
	• Onderbuikgevoelens	
	• Bekende casussen hebben veelal betrekking op fysieke façade	• Weinig concrete casussen bekend

5.1.1 Horeca als fysieke façade

Ondermijning waarbij de horeca als fysieke façade fungeert, verschilt in kenmerken van ondernemingen die als administratieve façade worden gebruikt. Professionals benoemen verschillende locaties waar ondermijning plaatsvindt waarbij de horeca een fysieke façade is. Illegaal gokken vereist bijvoorbeeld groepen bezoekers op wellicht afwijkende tijdstippen. Dit valt minder op in een gebied minder sociale controle, waar de meldingsbereidheid lager is dan bijvoorbeeld in het centrum. Hoewel daders die betrokken zijn bij criminele activiteiten waarbij de horeca een fysieke façade is wensen niet op te vallen, zijn zij afhankelijk van bezoekers die worden ontvangen. Met de ontplooiing van criminele activiteiten in de horecaonderneming en het klantenbezoek die dit moet genereren, nemen deze daders een zeker risico. De kans bestaat dat de bezoekers van die horeca de aandacht trekken en dat de onderneming daardoor op de radar van de toezichthoudende diensten terechtkomen.

Illegaal gokken

Voor wat betreft gokken bestaat er een legale kansspelenbranche binnen de horecasector. Het gaat dan speelautomaten/gokautomaten, waarvoor een vergunning moet worden aangevraagd. Tegelijkertijd is er in de horecasector sprake van illegaal gokken. Het gaat dan om bijvoorbeeld illegale casino's en loterijen die vanuit de horecaonderneming worden georganiseerd.

Volgens de toezichthouders kan illegaal gokken in verschillende categorieën ingedeeld worden. Er zijn ondernemers die bijverdienen aan het neerzetten van een paar laptops, ondernemers die volledige toernooien organiseren en ondernemers die onder druk worden gezet door gokautomatenhandelaren. De toezichthouders vertellen verder wel eens patronen langs etnische lijnen te zien, al blijft dat moeilijk vast te stellen. Voorbeelden die genoemd werden, waren het gokken op voetbalwedstrijden binnen de Turkse cultuur en illegale loterijen in de Antilliaanse cultuur. Wanneer er vermoedens zijn van illegaal gokken, is het volgens de toezichthouders gebruikelijk dat de Kansspelautoriteit aansluit bij de integrale controle.

Wanneer Illegaal gokken door de toezichthouders werd aangetroffen, betrof het meestal in een achterkamertje opengeklapte laptops en printers. Maar ook hebben de toezichthouders wel eens pokertafels aangetroffen, alhoewel volgens hen tijdens de coronacrisis vaker in een woning lijkt plaats te vinden.

In de dossiers hebben we verschillende voorbeelden gezien van illegaal gokken in de horeca. Zo vond naar aanleiding van een Meld Misdaad Anoniem-melding een integrale controle plaats bij een horecaonderneming in Rotterdam-Zuid. In deze melding werden vermoedens van illegaal gokken in de vorm van Antilliaanse loterijen en onvoldoende voedselhygiëne geuit. Bij de controle waren daarom de politie, Stadsbeheer en NVWA betrokken. Tijdens de controle werden aanwijzingen gevonden die de vermoedens uit de melding bevestigden. Bij een andere horecaonderneming in Rotterdam-West werd drie keer in één jaar illegaal gokken geconstateerd. Bij twee van de drie registraties ging het om 30 man die in de onderneming werden aangetroffen. In sommige gevallen waren het bekenden van de politie. Tijdens het illegaal gokken stond iemand op de uitkijk. Een ander voorbeeld betrof een hotel waarbij een kamer als Mahjong-ruimte was ingericht met professionele apparatuur. Bij verschillende voorvallen van illegaal gokken werd onder de aanwezigen grote sommen geld aangetroffen die niet logisch verklaard konden worden. Dit geld is door de politie in beslag genomen. Er is een voorbeeld bekend waarbij illegaal

gokken per toeval aan het licht komt. Tijdens een verkeerscontrole besluit de persoon die staande werd gehouden weg te rennen. Deze persoon rent een hotelruimte in. Bij het betreden van het hotel treft de politie de verdachte en een grote groep mensen die zich bezighoudt met illegaal gokken aan.

Drugshandel

Drugshandel kan in verschillende vormen voor komen. De horecaonderneming kan fungeren als opslagplek voor drugs, deallocatie of om ter plekke te consumeren. In veel gevallen zal er sprake zijn van overlap. Betrokkenheid bij drugs is door een meerderheid van de respondenten benoemd als vorm van ondermijnende criminaliteit die plaatsvindt in een deel van de Rotterdamse horeca. In sommige gevallen fungeert de horecazaak als dekmantel voor opslag en distributie en opslag van drugs. Ook zijn er gevallen benoemd waarbij handel in drugs onder tafel in de horecaonderneming plaatsvond waarbij ook reguliere gasten aanwezig waren.

In het dossier komen we een casus tegen van een onderneming in Rotterdam-West die tijdens een opsporingsonderzoek aan het licht komt. Er waren vermoedens dat er vanuit de horeca-inrichting handel in verdovende middelen plaatsvond. Tijdens een observatie door de politie werd vastgesteld dat twee mannen de horeca-inrichting betraden en met twee gevulde tassen naar buiten kwamen. De politie vond daarin twee kilo hennep. In een locatie in Rotterdam-Zuid is een casus bekend van een café dat overgenomen is door een groep criminelen waar bij controle drugs verpakt in handelshoeveelheden werd aangetroffen. Het betrof een zaak waarbij de zaak informeel was overgenomen en de eigenaar wel aanwezig was maar geen zeggenschap meer had. Deze zaak kwam aan het licht door meldingen van een bezoeker.

In een aantal gevallen wordt een link gevonden met bestaande horeca maar blijft het onduidelijk wel rol deze onderneming speelt. Zo wordt bijvoorbeeld bij een controle naar aanleiding van een verkeersovertreding, grote sommen geld in een verborgen ruimte in een auto aangetroffen. Nader onderzoek toont vervolgens aan dat het adres waar de persoon staat ingeschreven eigendom is van een familielid met een horecaonderneming, die op dezelfde locatie woont. Bij huiszoeking wordt op het adres van de horecaondernemer grote sommen geld gevonden en instrumenten die duiden op betrokkenheid bij drugshandel. Of de horecaonderneming een rol speelt bij de drugs wordt niet duidelijk.

Horeca als ontmoetingsplek

De horeca is de uitgelezen sector om met verschillende mensen op een openbare plek samen te komen en gesprekken te voeren. Dat is dan ook een reden dat verschillende respondenten naar voren brengen dat zij het gevoel hebben dat de horeca wordt gebruikt voor criminele ontmoetingen. Elkaar in de horeca ontmoeten is niet strafbaar, maar als er vervolgens afspraken worden gemaakt die leiden tot ondermijnende criminaliteit of er criminele contacten worden gelegd, dan is het wel problematisch. Verschillende respondenten geven aan dat de horeca een belangrijke rol speelt waar criminelen elkaar ontmoeten en plannen bespreken. Deze horeca zou volgens een medewerker van het Openbaar Ministerie gekenmerkt worden door een gesloten karakter:

“Wat wij wel zien is dat de horecaondernemingen zich ook laten gebruiken door criminelen. Dus dat jij en ik, (...) dat wij niet in zo’n horecaonderneming naar binnen kunnen, dus dat we geweerd worden, dat horecaondernemingen schoongeveegd worden als er bepaalde

ontmoetingen zijn, dat het niet echt een plek is die uitnodigt om te gaan zitten.” (Respondent 28)

Sommige vormen van ondermijnende criminaliteit overlappen met elkaar. Een horecagebiedsadviseur stelt dat het niet ongebruikelijk is dat wanneer een onderneming wordt betrap op illegaal gokken, de aanwezigen vaak bekenden van de politie zijn. Op die manier wordt de horeca gebruikt als zowel een ontmoetingsplek als faciliteit voor illegaal gokken. Dit komt ook naar voren in de politiedossiers. De verdachten die worden aangehouden in horeca waar ondermijnende criminaliteit is geconstateerd, hebben vaak antecedenten op hun naam. Daarnaast worden er ook regelmatig andere strafbare feiten geconstateerd. Bijvoorbeeld het niet kunnen verklaren van grote sommen geld of de aanwezigheid van wapens of drugs bij een horecacontrole.

Illegale prostitutie, mensenhandel en uitbuiting

Deze vormen van criminaliteit tonen vaak een grote mate van overlap. In een klein deel van de horeca lijkt er sprake van illegale prostitutie. Bij dit soort gevallen zien de toezichthouders vrouwen aan de bar van de horecaonderneming zitten, waar zij contact leggen met mannelijke bezoekers. Op het eerste oog lijkt er sprake van reguliere bezoekers. Toezichthouders geven aan dat het opvalt wanneer er dames aan de bar zitten met meerdere telefoons voor zich, vermoedelijk om afspraken te maken. Een andere indicator is dat bij controles bijvoorbeeld jassen en tassen van dames in privégedeelten worden aangetroffen. Bij één van de controle is in hetzelfde pand waar een café gevestigd is in een bovenwoning een kamer gevonden die was ingericht om de illegale prostitutie te faciliteren. Er zijn geen dossiers ingezien waarbij er sprake was van illegale prostitutie, mogelijk dat dit komt door de selectie die door medewerkers van de politie is gemaakt.

Bij mensenhandel worden mensen geworven of gehuisvest met gebruik van dwang, met als doel om die personen uit te buiten. Volgens respondenten is het lastig om het onderscheid te kunnen maken tussen mensenhandel en uitbuiting. Soms treffen de toezichthouders illegale werknemers aan die te weinig betaald krijgen, maar er is ook wel eens melding gemaakt van een minderjarig meisje die als serveerster van café naar café ging. Zij maakte melding van haar situatie omdat zij bang was om gedwongen te worden om in de prostitutie in Antwerpen te gaan werken.

Een vorm van uitbuiting betreft het laten werken van illegaal in Nederland verblijvende personen zonder deze (eerlijk) te betalen. Deze personen zouden zogenaamd wachten op vervoer naar de volgende locatie en worden zij (in de tussentijd) gedwongen te werken. Respondenten zien een andere vorm van uitbuiting met name bij afhaalzaakjes waar minderjarigen in dienst zijn en op een scooter het eten rondbrengen. Eén van de politieagenten gaf aan dat het vaker is voorgekomen dat dergelijke bezorgscooters overlast veroorzaakten, waarna bij de controle van de horecaonderneming werd geconstateerd dat de bezorgers minderjarig waren. In hoeverre dit ondermijning is, kan ter discussie gesteld worden. Wederom kan beredeneerd worden dat een paar minderjarige bezorgers geen ondermijnend effect hebben op de samenleving, maar als er structureel wordt gefraudeerd met de loonheffing wordt het alweer een ander verhaal. Dat is echter niet vanuit de casussen af te lezen of te beoordelen.

5.1.2 Horeca als administratieve façade

Criminelen die een onderneming als administratieve façade misbruiken, zijn erbij gebaat dat de onderneming zo min mogelijk opvalt en zoveel mogelijk op een regulier functionerende horecaonderneming lijkt. Voor deze criminaliteitsvormen lijkt locatie een belangrijke rol te spelen. Hoewel er geen concrete bewijzen of casussen zijn, bestaan er twee verschillende theorieën over het soort horecaondernemingen dat zich hiervoor leent. Grootschalige witwaspraktijken vereisen een onderneming die ook een grote omzet genereert, welke volgens de professionals vaker in het centrum worden gevonden. Er zijn echter geen concrete voorbeelden gevonden voor ondermijning waarbij grootschalige zaken in het centrum betrokken waren. Meer kleinschaligere vormen van witwaspraktijken zouden eerder plaatsvinden in gebieden waar veel contant betaald wordt, voornamelijk in gebieden met een lagere sociaaleconomische status.

Vormen van administratieve ondermijning zijn volgens de professionals die zich hiermee bezighouden, zeer moeilijk aan te tonen en vragen langdurig en intensief opsporingswerk. Zoals nog zal blijken uit hoofdstuk 8, ligt de focus bij het opsporen en aanpakken van ondermijning in de horeca vanwege praktische redenen primair bij situaties waarbij er sprake is van overlast en waar de openbare orde wordt bedreigd. Er is momenteel dan ook weinig concreets bekend over waar deze vormen van ondermijning plaatsvinden.

Witwassen

Samen met schijnbeheer wordt ook witwassen vaak genoemd als een vorm van ondermijnende criminaliteit in de horecasector. Het doel van witwassen is om crimineel geld een ogenschijnlijke legale herkomst te geven, waardoor het in de legale wereld kan worden uitgegeven. Crimineel geld betreft met name contant geld en daarmee is de horecasector een interessante branche om crimineel geld wit te wassen; (grote hoeveelheden) contant geld is immers niet ongebruikelijk in de horecasector. Witwassenconstructies zijn complex en moeilijk aantoonbaar. Respondenten benoemen verschillende vormen van witwasconstructies: omzetfraude, belastingfraude, via vastgoedinvestering/-verbouwingen en *crowdfunding*.

Bij het witwassen via omzetfraude wordt de omzet kunstmatig verhoogd waarmee illegaal verkregen geld in de economie wordt gebracht. Iemand die zelf veel crimineel geld bezit, kan een horecaonderneming beginnen om op die manier via de bedrijfsvoering het geld weg te sluizen. In de boekhouding wordt een groot aantal klanten opgevoerd die contant betalen. Bij belastingfraude worden de inkomsten kunstmatig laag gehouden om zo minder belasting te hoeven betalen. Dit is een vorm van criminaliteit die niet specifiek voor de horeca is.

Een andere manier waarop geld wordt witgewassen via de horecasector, is door het te investeren in vastgoed. Zo kunnen er grote verbouwingen worden gedaan om een horecaonderneming meer waard te maken. De verbouwingen zouden in dat geval met illegaal verkregen geld uitgevoerd worden. Bij verkoop van de onderneming wordt het geïnvesteerde geld terugverdiend en is het witgewassen. Ditzelfde geldt ook voor de handel in horecaondernemingen. Het idee is dat het aantrekkelijk kan zijn om ondernemingen te kopen en verkopen waarbij zwart geld rondgepompt wordt. Bijvoorbeeld door een onderneming op papier te kopen voor een bedrag onder de marktwaarde, waarbij de verkoopprijs onder tafel wordt aangevuld met contant (crimineel verkregen) geld. Op die manier krijgt niet alleen de verkoper extra geld,

ook is de koper diens crimineel geld kwijt. Dit is in de horecasector relatief eenvoudig door het gebruik dat ook de goodwill en inventaris wordt overgenomen (ook wanneer het huurpanden betreft).

Twee respondenten namen een nieuwe ontwikkeling waar waarbij *crowdfunding* werd ingezet om geld op te halen voor (het starten van) een horecaonderneming. Volgens een van deze respondenten zou dit een nieuwe manier van witwassen kunnen zijn. Er wordt een voorbeeld gegeven van een actie waarbij binnen twintig minuten anderhalf miljoen euro werd opgehaald. Het verloop van deze actie doet vermoeden dat er sprake is van een vooropgezet plan. Het is echter niet geheel duidelijk hoe deze constructie verder in elkaar steekt.

De professionals brachten naar voren dat witwassen naar hun idee op andere schalen gebeurt in de vergunde en vergunningsvrije horecazaken. Gezien het feit dat de vergunningsvrije horecasector gebonden is aan een maximale omvang, draaien zij een relatief lagere omzet dan de vergunde zaken. De bedragen die in de vergunningsvrije sector worden witgewassen zouden volgens de respondenten dan ook vrij minimaal zijn. Zeker in vergelijking met de vergunde sector. Volgens de respondenten wordt in deze vergunde sector de grootste geldbedragen witgewassen. Een medewerker van de gemeente vertelt:

“Misschien is het makkelijker om binnen die [vergunde] branche geld wit te wassen, dat kan, omdat een horecaondernemer misschien grotere omzetten kan opvoeren dan een onvergund, dat is ook een horecabedrijf, maar een onvergund bedrijf... andere redenen kan ik niet zo snel bedenken. Als je onder de radar wilt blijven en dat willen criminelen, dan zit je in de onvergunde sector.” (Respondent 5)

Toch verwachten respondenten dat witwassen niet minder voor komt in de vergunningsvrije sector, al zijn de bedragen waarschijnlijk lager. Opvallend was een opmerking van een van de respondenten bij de politie over de ‘magische’ grens van €20.000,- bij de Belastingdienst:

Als je nu zorgt dat je onder de 20.000 euro inkomsten hebt als zelfstandig ondernemer, dan hoef je geen inkomstenbelasting te betalen. Dus zorg als ondernemer dat je onder de 20.000 blijft en dan kun je maximaal witwassen. (Respondent 9).

Ook de locatie heeft volgens de respondenten te maken met de waarschijnlijkheid dat er sprake is van witwassen. Zo vertelt een van de respondenten van de gemeente dat de ‘grote jongens’ in het centrum zo zichtbaar zijn, dat als er ondermijning plaatsvindt, dit met name op het gebied van witwassen zou zijn. Op grote schaal witwassen zou dermate professioneel gebeuren dat onnodige risico’s waarbij illegale activiteiten in de horecaonderneming koste wat kost vermeden wordt. Immers, het faciliteren van bijvoorbeeld illegaal gokken brengt onnodig veel risico met zich mee.

Respondenten spreken behalve over witwassen, ook over zwartwassen. Waar het bij witwassen gaat om het uit illegale activiteiten verkregen vermogen te vermengen met legaal vermogen, gaat het bij zwartwassen om legaal geld dat in het illegale circuit wordt gebracht. Zo kan een horecaonderneming winst draaien, maar een break-even opgeven. Het contant geld wat de ondernemer dan in de eigen zak stopt, wordt bijvoorbeeld gebruikt om drugs te kopen.

Andere vormen van fraude

Sommige horecaondernemers zouden zich volgens de respondenten schuldig maken aan fraude. Het gaat dan bijvoorbeeld om belastingfraude door geen loonheffing af te dragen, maar ook om fraude met het afvalcontract. Ook werd benoemd hoe tijdens de coronacrisis soms werd gefraudeerd. Horecaondernemingen gaven dan een andere omzet op dan ze daadwerkelijk draaiden om een groter bedrag aan coronasteun te ontvangen.

5.2 Werkwijzen

Om een horecaonderneming te kunnen gebruiken voor de ontplooiing van criminele activiteiten, is de meest voor de hand liggende manier om zelf een horecaonderneming te starten. In het Rotterdams horecabeleid zijn een aantal waarborgen ingebouwd om te voorkomen dat kwaadwillende personen een exploitatievergunning krijgen voor een horecaonderneming. Met name de Bibob-toets, waarvoor ook informatie wordt ingewonnen bij ketenpartners, is ingericht om kwaadwillende ondernemers eruit te filteren en een vergunning te weigeren. Als een persoon geen vergunning krijgt, kan diegene op drie manieren toch een horecaonderneming in bezit krijgen. Deze drie manieren zijn: 1) schijnbeheer, 2) informele overname en 3) vergunningsvrije horeca starten.

Schijnbeheer

Schijnbeheer is (nog) niet strafbaar bij wet, maar is in de APV als grondslag opgenomen om een vergunning te kunnen weigeren of intrekken. Van schijnbeheer is sprake wanneer bij het aanvragen van een vergunning een katvanger naar voren wordt geschoven of wanneer bij bestaande horeca de exploitant op papier niet de daadwerkelijke uitbater in de praktijk is. Dit is een persoon zonder antecedenten die het vergunningverleningsproces doorloopt in plaats van de persoon die daadwerkelijk de onderneming runt. De persoon die de onderneming gaat runnen, wil om verschillende redenen niet bij de gemeente in beeld komen. Het meest voor de hand liggend is een persoon die zelf geen vergunning kan krijgen omdat hij/zij niet aan de voorwaarden kan voldoen. Hiervoor bestaan uiteenlopende motieven. Dit kan enerzijds met goede bedoelingen, bijvoorbeeld wanneer iemand de ambitie heeft om een horecaonderneming te starten, maar wellicht door antecedenten niet aan een vergunning kan komen. Anderzijds kan het gaan om kwaadwillende personen die de horecaonderneming bewust willen gebruiken voor illegale activiteiten en daarbij zelf buiten het beeld van de gemeente willen of moeten blijven.

In de politiedossiers die betrekking hebben op schijnbeheer, wordt duidelijk hoe moeilijk dit aantoonbaar is. Vaak is er sprake van uitgebreide dossiers en moet op verschillende momenten aannemelijk worden gemaakt dat iemand anders de onderneming exploiteert. Een casus had betrekking op een zaak waarover al geruime tijd twijfels bestonden of de onderneming wel werd gedreven door degene die op papier als exploitant is aangemerkt. De persoon die namelijk het woord voerde en dagelijks aanwezig was, stond niet als exploitant op de vergunning. De persoon die wel op de vergunning stond als de exploitant, kreeg een positief Bibob-advies. In een ander dossier, waar zestien eerdere (overlast)registraties over hetzelfde café bekend waren, was ook sprake van schijnbeheer. Een medewerker van het café deed het woord bij de politie, had de sleutel van het café, was degene die een horecapieper wilde aanvragen en burens betaalde om niet te klagen. De exploitant die op de vergunning stond, woonde in het buitenland en was nagenoeg niet bereikbaar. In een andere casus wil ene persoon een zaak overnemen. Nadat deze persoon een vergunning wordt geweigerd, blijkt bij controles dat de afgewezen persoon in de praktijk de zaak heeft overgenomen. Deze persoon doet bijvoorbeeld aangifte van inbraken, heeft namens de

onderneming contracten afgesloten en voert het woord tijdens controles. Echter, op het moment dat besloten wordt in te grijpen, levert de daadwerkelijke exploitant de vergunning en stopt de vervolging.

Informele overname

Bij een informele overname wordt een horecaonderneming overgenomen zonder dat deze overname formeel geregistreerd wordt. De horecaondernemer wordt dan onder druk gezet om diens onderneming beschikbaar te stellen voor criminelen, dan wel om de onderneming volledig over te dragen. De exploitant heeft in de praktijk geen zeggenschap meer over de bezoekers en activiteiten die in de onderneming plaatsvinden.

In de gesprekken is een aantal voorbeelden naar voren gekomen van situaties waarbij sprake was van een onrechtmatige overname. Door middel van afpersing, bedreiging en/of chantage werd de eigenaar van een horecaonderneming naar de achtergrond geduwd. Professionals geven voorbeelden van jongeren die betrokken zijn bij het uithalen van drugs uit de haven die een broodjeszaak overnemen, een groep Albanezen die vanuit de voorkant van een café drugs verhandelen en een motorclub die een café als clubhuis gebruikt.

Vergunningsvrije horeca starten

Een deel van de Rotterdamse horeca is vrijgesteld van het hebben van een vergunning (zie ook hoofdstuk 3). Voor kleine ondernemingen die bijna geen overlast veroorzaken, worden drempels aan de voorkant weggehaald om ondernemerschap te stimuleren. Ondernemers die zijn vrijgesteld van de vergunningplicht, komen niet direct in beeld bij de gemeente en kunnen na inschrijving bij de KvK starten met hun horecaonderneming. Het weghalen van de drempels aan de voorkant heeft echter ook een keerzijde. Het betekent namelijk dat ook een crimineel, die vanwege diens antecedenten niet aan een vergunning kan komen, zonder controle een vergunningsvrije horecaonderneming kan starten. De gemeente is in zo'n geval niet op de hoogte hiervan.

Uit de gesprekken met de politie en de toezichthouders van de gemeente is in enige mate duidelijk geworden dat capaciteitsproblemen ertoe leiden dat niet alle horeca standaard gecontroleerd wordt. Preventief toezicht ontbreekt al voor de vergunningsvrije horeca, door geen exploitatievergunning te eisen, maar ook repressief toezicht is beperkt. De prioriteit van de toezichthoudende instanties ligt met name op overlast gevende horeca, wat vaker de vergunde horeca is gezien de hogere bezoekersaantallen en de terrassen. Uiteraard gaan de toezichthoudende instanties af op meldingen, dus ook op meldingen in de vergunningsvrije horeca, maar uit de gesprekken bleek dat de algemene controles gericht zijn op de vergunde horeca. Dit betekent in principe dat wanneer een kwaadwillende ondernemer onder de radar blijft en ervoor zorgt dat er geen meldingen over de vergunningsvrije onderneming binnenkomen, de pakkans kleiner is dan bij vergunde horeca.

5.3 Kenmerken die samenhangen met verschillen in verschijningsvorm

Naast de algemeen geldende kenmerken van de verschijningsvormen, is er een aantal meer specifieke kenmerken te benoemen die samenhangen met de verschijningsvorm van ondermijning. We maken daarbij, opnieuw onderscheid naar horeca die misbruikt wordt als fysieke en administratieve façade.

De kenmerken van horeca die misbruikt worden als fysieke en administratieve façade verschillen van elkaar. Dit verschil wordt veroorzaakt door de aard van de verschijningsvormen. Horecaondernemingen waarbij criminele activiteiten worden ontplooid die vallen onder de administratieve façade, zijn erbij gebaat dat de onderneming zoveel mogelijk op een legitieme horecaonderneming lijkt. Dit soort vormen van ondermijning zijn zeer moeilijk aan te tonen en vragen zeer langdurig en intensief opsporingswerk. Zoals nog zal blijken, ligt de focus bij het opsporen en aanpakken van ondermijning in de horeca vanwege praktische redenen primair bij situaties waarbij er sprake is van overlast en waar de openbare orde bedreigd wordt. Er is momenteel dan ook weinig concreets bekend over deze vormen van ondermijning. De voorbeelden die we in dit onderzoek zijn tegengekomen zijn via Meld Misdaad Anoniem (MMA), door informanten of als bijvangst in grootschalig opsporingsonderzoek aan het licht gekomen.

Witwassen

Criminelen die veel geld verdienen met illegale activiteiten zijn vaak bezig met het zoeken van manieren waarop dit geld in de legale economie kan worden gebracht. Dit maakt branches waar veel contant geld in omgaat interessant omdat zwart geld via de omzet witgewassen kan worden. Onderzoek van Kleemans et al. (2002) beschrijft dat als er crimineel geld geïnvesteerd wordt, dit vaak gebeurt in horecagelegenheden. Professionals hebben vermoedens dat de horeca wordt gebruikt om geld wit te wassen, maar hebben geen inzicht in omzetcijfers en kunnen deze daarom niet relateren aan bezoekersaantallen.

Verschillen in locatie

Met name voor wat betreft de locatie zien we verschillen die af te leiden zijn naar de verschijningsvorm. Voor ondermijning via de exploitatie, worden in de horecaonderneming criminele activiteiten ontplooid zoals illegaal gokken, drugshandel en fungeert de onderneming als ontmoetingsplek. Hoewel deze zaken ook niet wenselijk op te vallen, wordt er een zeker risico genomen omdat deze activiteiten in de onderneming plaatsvinden. Dit soort ondermijning zou zich vooral vestigen in buurten waar weinig sociale controle is. Daardoor is een ondernemer minder in zicht en is de kans op een melding vanuit bewoners kleiner. De cijfers uit de enquête lijken het beeld te schetsen dat ondermijnende criminaliteit iets vaker lijkt voor te komen in Rotterdam-Zuid binnen de ring dan in andere gebieden (zie ook tabel 4.2 in hoofdstuk 4). Dat wordt beaamd door een medewerker van het RIEC:

Als je het op een wetenschappelijk niveau, dus op een wat abstracter hoger niveau beschouwt, zul je denk ik zien dat horecagelegenheden in een bepaald gebied bevattelijker zijn voor ondermijning, overigens een beetje afhankelijk van wat voor soort ondermijning, een horeca inrichting in het centrum kan natuurlijk hartstikke interessant zijn omdat die ook een hoge omzet heeft, dus makkelijk wit te wassen, maar je komt "malafide", horecaondernemingen, gemiddeld genomen vaker tegen in gebieden die kwetsbaarder zijn waar diverse problematiek speelt. Ongetwijfeld [is er sprake van] een afglijfeffect van het feit dat in dat soort gebieden ook drugs meer een rol spelen, dus dat het een omgeving is waar meer strafbare feiten zich voordoen, dat is in de zin geen specifiek kenmerk van de horeca, maar meer een kenmerk van het gebied waar de horeca zich bevindt. (#16)

Ondermijning waarbij de horeca als façade fungeert, bevindt zich vermoedelijk op andere locaties dan ondermijning via de exploitatie. Zoals gezegd is er weinig bekend over dit soort ondermijning en dienen deze uitkomsten met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd te worden. Zichtbaarheid is een

belangrijke factor bij de keuze voor een locatie om criminele activiteiten te ontplooiën. Zo vertelt een respondent van de gemeente dat de horeca in het centrum dermate in het zicht bestaat dat als er al ondermijnende criminaliteit plaatsvindt in dat gebied, het vermoedelijk zou gaan om witwasconstructies die in het verborgene opereren.

Bijvoorbeeld in het Centrum zul je geen illegaal gokken aantreffen, dat is gewoon, je hebt een printer nodig, je hebt een laptop nodig, je moet faciliteiten leveren om zo'n zaak om dat draaiende te houden en ja, het Centrum staat in de spotlights, iedereen loopt daar, politie loopt daar, de burgemeester zit om de hoek bij wijze van spreken, directie Veiligheid zit er, er lopen zoveel ambtenaren dat je als je een keer betrapt wordt dat is gewoon heel groot. Dan kan je een of ander horeca tentje in Zuid ergens op een hoek in een straatje waar niemand komt, nou ja prima, [de kans] dat je dan gepakt wordt is vrij klein. (#20)

Een deel van de professionals van stadstoezicht constateert dat illegaal gokken zich van de horeca naar woningen verplaatst, mede vanwege de coronacrisis. Dit kent zowel voor- als nadelen. Voordelen zijn dat een woning niet gesloten kan worden op last van de burgemeester in tegenstelling tot een horecagelegenheid en daarnaast onder minder toezicht staat dan een horecazaak. Een nadeel vanuit het perspectief van de organisator is dat het sneller opvalt wanneer regelmatig grote groepen dezelfde woning betreden en tot diep in de nacht aanwezig zijn dan wanneer dit in een horecaonderneming gebeurt.

Deskundigen geven aan dat ook andere factoren ervoor zorgen dat ondermijnende criminaliteit in mindere mate in het centrum plaatsvindt. Dit heeft te maken met de prijzen van het huren/kopen van een pand op die locaties. Doordat een pand op een 'A-locatie' dermate prijzig is dat een goede omzet cruciaal is, starten hier met name de ondernemers met ervaring en een sterk ondernemersplan. Op een minder dure locatie is het eenvoudiger om een kleine onderneming te starten, wat een minder sterk ondernemersplan vereist. Dit vertaalt zich volgens een van de horecagebiedsadviseurs in kwetsbaarheid:

"Op Zuid heb je gewoon een heel ander soort type ondernemer ook, in het Centrum merken ze dat een stuk minder omdat daar echt de goede ondernemers naar toe komen die op een A locatie een concept gaan uitvoeren. Op Zuid heb je een heel ander soort type ondernemer die graag denkt dat hij in de horeca gaat beginnen en het gewoon gaat proberen in de hoop dat het goed loopt en in dat op zicht ook wat kwetsbaarder zijn." (Respondent 3)

Een medewerker van de gemeente bracht naar voren dat op toplocaties (in het centrum) grotendeels gepind wordt, dat maakt witwassen lastiger omdat er minder contant geld in omloop is. Als voorbeeld noemt deze respondent de Witte de Withstraat en vergelijkt die straat met de Beijerlandselaan waar veel meer cash betaald wordt. Volgens deze respondent kunnen dat soort kleinschalige horecazaken gebruikt worden om op kleine schaal geld wit te wassen. Ook dit is echter niet duidelijk omdat er geen inzicht is in de omzetcijfers van dit soort horecazaken. In de context van kleinschalige witwaspraktijken wordt vaak gesproken over de vergunningsvrije horecasector. Door de manier waarop deze sector ingericht is, kunnen criminelen relatief eenvoudig dit soort zaken starten en, zolang zij geen overlast veroorzaken, onder de radar blijven.

Natte horeca/droge horeca

Meerdere respondenten brachten naar voren het idee te hebben dat ondermijnende criminaliteit vaker in de 'natte horeca' voorkomt dan in de 'droge horeca'. Hiermee doelen zij op horeca waarin alcohol wordt geschonken en dus een Alcoholvergunning verplicht is. Van de 21 politiedossiers die in dit onderzoek bekeken zijn, ging het in de meerderheid van de gevallen om een onderneming die in het bezit was van een Alcoholvergunning.

Van de ondernemers die de enquête hebben ingevuld, beschikken er 156 over een alcoholvergunning en 19 niet. Wanneer we dit afzetten tegen het percentage dat een verdachte situatie heeft meegemaakt dan zijn de verschillen tussen de ondernemingen met en zonder een alcoholvergunning relatief klein. Van de 156 ondernemingen met een alcoholvergunning hebben 142 nooit een verdachte situatie meegemaakt, van de 19 ondernemingen zonder alcoholvergunning heeft er één een enkele keer een verdachte situatie meegemaakt. De absolute aantallen zijn echter te beperkt om hier betrouwbare uitspraken over te kunnen doen.

Vergunningsvrije horeca

Een veelgenoemd aspect van de Rotterdamse horeca dat in nagenoeg alle gesprekken over ondermijning naar komt, is het bestaan van de vergunningsvrije horecasector. Respondenten zijn uiterst kritisch over het bestaan van dit deel van de horecasector vanwege het gebrek aan transparantie. Doordat er amper iets bekend is over het aantal van dit soort zaken, wie de uitbaters en waar zij gevestigd zijn, is er nauwelijks overzicht. Het beeld dat professionals hebben, is dan ook op basis van handhavers van stadstoezicht en politie die tijdens routinecontroles naar binnen stappen.

Respondenten benoemen dat nagenoeg alle vormen van ondermijnende criminaliteit voor kunnen komen binnen vergunningsvrije horeca. Zo hebben zij het over illegaal gokken, drugshandel, informele overnames van broodjeszaken, witwassen via omzetfraude, etc. De ondernemingen die behoren tot de vergunningsvrije sector zouden met name gebruikt worden om op anonieme wijze illegale activiteiten te faciliteren. De omvang van de criminele activiteiten lijkt te verschillen met die in de vergunde sector. Het zou het vaker gaan om kleinschalige vormen van witwassen en bijvoorbeeld het verstrekken van illegale lottoformulieren. schaal verschilt vaak

Invloed van corona op verschijningsvorm

Los van dat de coronacrisis heeft geleid tot een grotere kwetsbaarheid van de horecasector, zijn er weinig signalen dat dit heeft geleid tot een toename van bepaalde verschijningsvormen. Illegaal gokken zou zich verplaatsen van horecagelegenheden naar woningen. Dit is voor criminelen aantrekkelijker omdat een woning onder minder toezicht dan een horecazaak. Een bijkomende factor is dat een woning moeilijker gesloten kan worden, dit in tegenstelling tot een horecaonderneming. Wel zou het eerder opvallen wanneer regelmatig illegaal gegokt wordt in een woning vanwege overlast.

5.4 Indicatoren voor ondermijning

Uit de interviews is een aantal indicatoren naar voren gekomen die kunnen wijzen op ondermijning in de horeca. Voor deze indicatoren geldt dat de constatering ervan niet per definitie betekent dat er sprake is van ondermijning. Het gaat om onderstaande indicatoren die vervolgens worden behandeld:

- Afwijkende openingstijden

- Weinig bezoekers
- Mutaties op de exploitatievergunning
- Grootschalige en frequente verbouwingen (van kleinschalige) horeca
- Een streng deurbeleid, overlast en klantengroep behorende tot het criminele milieu
- Verschraling aanbod
- Trends in het KvK-register

Afwijkende openingstijden

Een eerste indicator zijn ondernemingen die de meeste dagen van de week dicht zijn of onregelmatige openingstijden hanteren. Volgens de respondenten kan dit erop wijzen dat er achter de deuren meer aan de hand is dan vanaf de buitenkant zichtbaar is. Eén van de toezichthouders stelt dat het belangrijk is om oog te hebben voor horecaondernemingen die qua openingstijden afwijken van de omgeving, zonder dat dit logisch verklaarbaar is. Denk bijvoorbeeld aan een café dat ook in het weekend pas 's avonds laat opengaat terwijl in eenzelfde straat op een zonnige dag alle ondernemingen overdag open zijn en volle terrassen hebben. Deze respondent geeft aan dat bij het inschatten van dit soort situaties het 'gezonde verstand' wordt toegepast, namelijk beredeneren hoeveel omzet een onderneming op een bepaalde locatie moet draaien om niet failliet te gaan. Daar horen bepaalde bezoekersaantallen en openingstijden bij.

Dat een zaak langdurig gesloten of beperkt geopend is, kan volgens de respondenten duiden op een dekmantelfunctie van de onderneming. Immers, om de huur te blijven betalen kan eenieder er logischerwijs vanuit gaan dat er omzet gedraaid moet worden. Zolang de zaak gesloten is, kan er geen omzet gedraaid worden. Eén van de horecagebiedsadviseurs bracht een voorbeeld naar voren:

We hebben nu bijvoorbeeld een zaak die is al een paar jaar dicht, de huur wordt betaald, het is een café maar er wordt al, ik denk, twee jaar niet geëxploiteerd. #4

Dat dit niet per definitie een geval ondermijning hoeft te zijn, blijkt uit een ander voorbeeld van een soortgelijk geval waarbij achteraf bleek dat de onderneming deel uitmaakte van een groter (woon)complex en dat de eigenaar zich beraadde op invulling van de onderneming. Voor deze ondernemer had het uitbaten van de horecaonderneming op dat moment geen prioriteit waardoor er sprake was van langdurige leegstand.

Weinig bezoekers

Een indicator die hierop aansluit, is een laag aantal bezoekers tegenover een langdurig bestaan van een onderneming. Het CCV (2021) stelt dat om ondermijnende criminaliteit aan te tonen, het noodzakelijk is om de bezoekersaantallen naast de omzetcijfers te leggen. Eén van de indicatoren waardoor respondenten het gevoel hebben dat er sprake is van witwassen, is een laag bezoekersaantal. Zo stelt een van de horecagebiedsadviseurs:

Ik zie wel, als ik in de wijk loop, dat er heel weinig klandizie is en me de vraag stel gezien de kosten die dat met die zich meebrengt zo vaak, ja, waar betalen ze dat dan van? Want je moet toch een behoorlijke omzet draaien om je de kosten, laat staan, om er toch enigszins een boterham aan te kunnen verdienen. #15

Daarmee samenhangend benoemen respondenten zaken die een verloederde en onaangename indruk maken. Respondenten vinden het vreemd wanneer een ondernemer niet investeert in diens onderneming of wanneer een onderneming onaantrekkelijk is voor bezoekers. Als er geen bezoekers worden aangetrokken, kan er in principe geen omzet worden gedraaid en zou een onderneming failliet moeten gaan. Als dat niet gebeurt, geeft dat aanleiding tot vermoedens van ondermijnende criminaliteit omdat de onderneming niet afhankelijk lijkt van bezoekers om voort te bestaan.

Mutaties op de exploitatievergunning

Een andere indicator is het regelmatig aanbrengen van wijzigingen zijn op de vergunning. Dit gaat dan met name om een nieuwe eigenaar/beheerder/exploitant. Respondenten geven aan de indruk te hebben dat bij ondernemingen die al jaren stabiel draaien en door dezelfde uitbater en beheerders worden geëxploiteerd, over het algemeen niet snel misstanden worden aangetroffen die verband houden met ondermijnende criminaliteit. Zij zien veel vaker verdachten en onwenselijke situaties bij ondernemingen waarbij er sprake is van een groot verloop. Dit soort mutaties wijzen erop dat er sprake is van wisselende belangen en dat telkens andere personen invloed verkrijgen in een onderneming. Dit kan een teken zijn van criminele inmenging. De personen die op de vergunning bijgeschreven worden, kunnen ook gecontroleerd worden via de Bibob-procedure voordat zij op de vergunning bijgeschreven kunnen worden. Het kan gebeuren dat een beoogde nieuwe exploitant of beheerder afgewezen wordt doordat zij niet door de Bibob-toetsing komen. In de politiedossiers is hiervan een aantal voorbeelden gevonden, waarna blijkt dat de afgewezen personen op andere manier proberen invloed uit te blijven oefenen binnen de horeca-inrichting. In een enkel geval zagen we dat een iemand die een zaak wilde overnemen, na afgewezen te zijn voor de exploitatievergunning, al gemaakte kosten op de eigenaar probeerde te verhalen. Dit leidde tot een casus waarbij er sprake was van contractbreuk en bedreiging.

Grootschalige en frequente verbouwingen van kleinschalige horeca

Kostbare verbouwingen in kleine ondernemingen waarbij de uitgaven niet in verhouding staan met de waarde van de onderneming kunnen een indicator zijn van witwassen. Een horecagebiedsadviseur geeft het voorbeeld van een verbouwing van een half miljoen euro in een relatief kleine zaak, waarbij de verbouwing de waarde van het pand oversteeg. Daarnaast worden meerdere verbouwingen in een kort tijdsbestek eveneens als indicator gezien. Een andere respondent haalt een kleine onderneming aan die binnen een jaar drie keer ging verbouwen. Bij deze persoon riep dat vragen op over de herkomst van het geld voor die verbouwingen.

Een samenhangende indicator betreft onverwachte verbouwingen. In deze gevallen gaat het om verbouwingen die tijdens de vergunningaanvraag niet zijn aangegeven op het Bibob-formulier, maar die vlak na het verlenen van de exploitatievergunning alsnog worden uitgevoerd. Het vermoeden bestaat dat deze verbouwingen niet worden aangegeven zodat de herkomst van het geld niet hoeft te worden verklaard.

Volgens een aantal respondenten is het interessant om te kijken naar ondernemingen die na of tijdens de coronacrisis voor grote bedragen zijn verbouwd. Dit kan natuurlijk volledig legitiem zijn, met opgespaard geld of omdat ondernemers het een goed moment achten om te verbouwen. Maar volgens de toezichthouders zijn er ook opmerkelijke gevallen van kleine ondernemingen die gebruik maken van de steunmaatregelen en tegelijkertijd voor een groot bedrag verbouwen. De toezichthouders geven aan dat zoiets kan leiden tot vermoedens van ondermijnende criminaliteit.

Een streng deurbelid, overlast en klantengroep behorende tot het criminele milieu

De aanwezigheid van personen die bij de politie bekend zijn of banden hebben met het crimineel milieu kunnen duiden op een onderneming waar criminele activiteiten vanuit ontplooid worden. Dit soort klantengroepen worden met name opgemerkt door de politie die bekendheid hebben met de criminele groepen in de stad. Dit kan samenhangen met het informeel overnemen van zaken, zo geeft een horecagebiedsadviseur het voorbeeld van een snackbar/eethuis dat wordt overgenomen door een groep waarvan bij de politie bekend is dat zij zich bezighouden met het uithalen van drugs in de haven.

Horecazaken waarvan bovengemiddeld vaak overlast ervaren wordt, kunnen eveneens verdacht zijn. Het gaat dan met name om overlast die afwijkt van de norm. Denk bijvoorbeeld aan een hotel waar illegaal gekokt wordt, wat leidt tot geluidsoverlast voor omwonenden. Of zaken waar regelmatig vechtpartijen plaatsvinden, waar bij controle van de onderneming drugs wordt aangetroffen. Ook bewoners melden wel eens vermoedens van ondermijnende criminaliteit in een horecaonderneming wanneer naar hun idee 'schimmige figuren' voor de deur staan of op een onlogisch tijdstip naar binnen gaan. Bewoners melden deze vermoedens op basis van hun onderbuikgevoel, dus het heeft ook te maken met de meldingsbereidheid en soort bewoners of die meldingen worden gedaan. Een indicator die hierbij aansluit, is de aanwezigheid van dure auto's voor de deur, vaak meerdere auto's tegelijkertijd. Deze auto's staan regelmatig fout of dubbel geparkeerd en zorgen ook voor overlast in de straat. Deze auto's kunnen gerelateerd worden aan de klandizie van de onderneming.

Hiermee samenhangend komt uit zowel de politiedossiers als de gesprekken naar voren dat hoewel horecaondernemingen publiek toegankelijk zijn, sommige horecaondernemingen niet voor iedereen toegankelijk zijn. Een medewerker van het OM benoemt dat in dit soort zaken een selecte groep mensen wordt binnengelaten. Uit een politiedossier komt een casus naar voren waarbij de deur van een café vergrendeld is en pas na aanbellen wordt geopend. Op het moment dat de politie bij deze onderneming polshoogte komt nemen naar aanleiding van een vechtpartij die zich binnen heeft afgespeeld, duurt het erg lang voordat de deur wordt geopend. Eenmaal binnen blijken de opnames waarop de beelden zouden moeten staan niet meer aanwezig. Deze beelden worden later teruggehaald door een expert van de politie waarop te zien is dat de exploitant zelf als agressor optreedt tijdens de vechtpartij. Ook in andere dossiers komt naar voren dat soms letterlijk en figuurlijk niet duidelijk is wat zich in de onderneming afspeelt. Zo zijn er verschillende dossier met horecaondernemingen waarbij vanwege bestickering niet

van buitenaf naar binnen kan worden gekeken en zijn er meerdere casussen waarbij na incidenten blijkt dat de video opnameapparatuur buiten werking is of de opnames zoek zijn geraakt.

Verschraling aanbod

Ook een verschraling van het aanbod in bepaalde straten wordt als indicator voor ondermijnende criminaliteit gezien. Het gaat dan om een groot aantal soortgelijke horecaondernemingen in eenzelfde straat, die gezien de concurrentie niet allemaal even goed kunnen draaien. Een voorbeeld dat de respondenten noemen, zijn afhaalzaakjes/shoarmazaakjes. Het is overigens niet duidelijk of een verschraling van het aanbod een gevolg is van ondermijnende criminaliteit of dat dit leidt tot ondermijning omdat het voor criminelen als aantrekkelijkere locatie wordt beschouwd.

Trends in het KvK-register

Een laatste, iets abstractere, indicator bestaat uit het volgen van trends in het KvK-register. Medewerkers van de KvK en van het CCV geven aan dat het voorkomt dat er in korte tijd een groot aantal nieuwe ondernemingen in een specifieke branche worden begonnen. Een recent voorbeeld is de opkomst van Nutella-winkels in Amsterdam, maar ook allerlei zorgondernemingen die op het moment dat tijdens de coronaperiode extra subsidies worden verleend gestart worden. Hoewel er op dit moment geen concrete voorbeelden hiervan zijn die gelden voor de Rotterdamse horeca, zou dit in de toekomst gemonitord kunnen worden.

5.5 Meldingen en signalen over ondermijning

Meldingen en signalen over ondermijning worden op verschillende manieren verzameld. Een deel van de signalen wordt door de gemeente en politie verzameld als onderdeel van de vergunningsaanvraag. Tijdens dit proces wordt informatie vergaard over de aanvragers en wordt hun achtergrond gecontroleerd. Horecagebiedsadviseurs houden een kennismakingsgesprek met de ondernemer, al is de ondernemer niet verplicht te komen, waaruit soms signalen opgepikt worden. Ook de pandeigenaren en horecamaakelaars houden een screening met hun potentiële huurder/koper, waarbij zij aangeven veelal op basis van hun gevoel een overeenkomst door te zetten of af te blazen.

Een van de partners die naast de gemeente zicht heeft op nieuwe ondernemingen, is de Kamer van Koophandel (KvK). Als een van de weinigen heeft de KvK bovendien contact met ondernemers die een vergunningsvrije horecazaak starten. In principe dienen namelijk alle nieuwe ondernemingen ingeschreven te worden in het register. De KvK heeft als onderdeel van haar takenpakket een signalerende functie waar het aankomt op mogelijke ondermijnende criminaliteit (in de horeca). De KvK dient tegenstrijdigheden en opvallendheden die de werknemers tegenkomen bij de inschrijving te registreren. Het bestempelen van sommige situaties als verdacht is een interpretatie van de medewerking die wordt gedaan op basis van training, kennis en ervaring. Sinds een paar jaar moet ook een tolk of een begeleider die zich nadrukkelijk met de inschrijving bemoeit, zich legitimeren. Dit omdat medewerkers van de KvK uit ervaring weten dat juist die informatie interessant kan zijn voor de partijen die nader onderzoek kunnen doen. Een medewerker van de KvK geeft een aantal voorbeelden:

“Als er twee mensen tegenover mij zitten, waarvan links de onderneming start en rechts het woord doet, dan is dat een beetje vreemd. Dan kan het zijn dat diegene de taal niet spreekt en dat degene die het woord doet, tolkt, en dat maken we ook regelmatig mee in de praktijk,

maar je voelt al heel snel of iemand ook daadwerkelijk, wat ik vertel vertaalt en wacht op het antwoord. Of dat iemand eigenlijk, die ondernemer helemaal niet nodig heeft en prima zelf al de antwoorden geeft op vragen. [...] Maar het kan bijvoorbeeld ook zijn als er voor de vierde keer in een korte periode een nieuwe bestuurder wordt opgevoerd, dan zou je kunnen denken: hé hier is mogelijk sprake van een katvanger.” (# 17)

“Als mensen ook, onzeker, moeilijk antwoord kunnen geven, er zijn ook mensen, die echt tien keer moeten bellen tijdens een registratiegesprek, dat ik denk: ja, hallo, het is toch jouw bedrijf, dan weet je toch wel hoe het zit? Dat zijn van die dingen, dat je denkt, hier klopt gewoon iets niet. Maar dat kan ook zijn, omdat iemand gewoon aan iets nieuws begint en nog helemaal niet zeker is, precies om wat jij net zegt. En dan blindvaart op het advies van een bestaand ondernemer. Dus dat kunnen meerdere oorzaken zijn.” (Respondent 17)

Andere aanwijzingen van over overlast en wantoestanden komen binnen via meldingen en controles. Dit houdt in dat toezichthouders en handhavers tijdens hun werk misstanden tegenkomen. In de meeste gevallen gaat het dan om onderbuikgevoelens. Daarnaast kunnen indicatoren indirect bij een toezichthoudende actor terechtkomen. Het gaat dan om meldingen die vanuit bewoners en andere ondernemers (of personeel) worden gedaan, maar ook om meldingen van andere instanties. Verder kunnen indicatoren naar voren komen in gesprekken met de ondernemers. Opvallend is dat bij een deel van de dossiers de politie een horecaonderneming controleert op het moment dat er in het gebied sprake is van preventief fouilleren, bijvoorbeeld op dagen dat Feyenoord speelt. Bij dergelijke controles worden vervolgens drugs en/of wapens aangetroffen in horecaondernemingen.

Leveranciers

De leverancier waarmee is gesproken, gaf aan dat dat bedrijf inzicht heeft in de afname van een horecaonderneming. Als een onderneming langere tijd geen producten van de leverancier heeft afgenomen, kan dat aanleiding geven tot nader onderzoek. Als de afname namelijk wordt vergeleken met de omzetcijfers en deze gegevens stroken niet met elkaar, kan dit vermoedens van ondermijnende criminaliteit opleveren.

5.6 Conclusie

Bij alle vormen van criminaliteit is het voor criminelen van groot belang dat de onderneming op het oog een normale onderneming lijkt. De onderneming wordt dan ingezet als façade. De verschijningsvormen van ondermijnende criminaliteit in de horeca worden in dit onderzoek onderscheiden in twee categorieën: 1) horeca als fysieke façade en 2) horeca als administratieve façade.

Voor horeca als fysieke façade geldt dat strafbare feiten fysiek in de horecaonderneming plaatsvinden. Uitingen van deze vorm zijn bijvoorbeeld illegaal gokken, drugshandel en illegale prostitutie. Ook wordt de horeca als ontmoetingsplek door criminelen gebruikt. Voor deze vormen van criminaliteit zijn concrete casussen gevonden en hebben we ook in de door ons bestudeerde politiedossiers verschillende voorbeelden gezien. Voor horeca als administratieve façade geldt dat strafbare feiten niet in de onderneming worden begaan, maar dat er met de horecaonderneming via complexe constructies fraude wordt gepleegd. Het meest genoemde voorbeeld van deze vorm van criminaliteit betreft het witwassen van criminele gelden via bijvoorbeeld het creatief omgaan met de omzet of met verbouwingen of via

vastgoedsspeculatie. In een aantal gevallen is er sprake van overlap tussen de horeca als fysieke en administratieve façade. Zo is er bij illegale prostitutie of illegale arbeid vaak sprake van het overtreden van de exploitatievergunning, maar zijn ook de prostituees of de arbeiders op illegale wijze of zonder verblijfsdocumenten aan het werk.

Om een horecaonderneming te kunnen gebruiken voor de ontplooiing van criminele activiteiten, is de meest voor de hand liggende manier om zelf een horecaonderneming te starten. In het Rotterdams horecabeleid zijn een aantal waarborgen ingebouwd om te voorkomen dat kwaadwillende personen een exploitatievergunning krijgen voor een horecaonderneming. Als een persoon geen vergunning krijgt, kan diegene op drie manieren toch een horecaonderneming in bezit krijgen om ondermijnende criminaliteit te ontplooiën. De eerste manier is schijnbeheer, waarvan sprake is wanneer bij het aanvragen van de vergunning een katvanger naar voren wordt geschoven. Dit is een persoon zonder antecedenten die het vergunningverleningsproces doorloopt in plaats van de persoon die daadwerkelijk de onderneming runt. De persoon die de onderneming gaat runnen, wil om verschillende redenen niet bij de gemeente in beeld komen. Het meest voor de hand liggend is een persoon die zelf geen vergunning kan krijgen vanwege antecedenten in het verleden. Een tweede manier is door middel van een informele overname, waar de overname dus nergens formeel wordt geregistreerd. Hierbij kan eventueel gebruik worden gemaakt van afpersing, bedreiging en/of chantage. Een derde manier is om vergunningsvrije horeca te starten. Ondernemers in deze sector hoeven geen vergunning aan te vragen en komen daardoor, na hun inschrijving bij de KvK, niet in beeld bij andere (publieke) instanties. Dit betekent dus ook dat een crimineel, die vanwege diens antecedenten geen vergunning kan krijgen, zonder controle een vergunningsvrije horecaonderneming kan starten.

De verschijningsvormen lijken beïnvloedbaar door de locatie en grootte van de onderneming. Respondenten stellen bijvoorbeeld dat een onderneming in het centrum zichtbaarder is dan ondernemingen in bijvoorbeeld Rotterdam-Zuid, waardoor ondernemers in het centrum meer risico lopen dat hun fysieke façade wordt achterhaald. Respondenten concluderen verder dat het erop lijkt dat witwassen op grotere schaal gebeurt in de vergunde sector, waar over het algemeen de grotere horecazaken zitten die een hogere omzet draaien dan de kleine ondernemingen in de vergunningsvrije horeca. Los van dat de coronacrisis heeft geleid tot een grotere kwetsbaarheid van de horecasector, zijn er weinig signalen dat dit heeft geleid tot een toename van bepaalde verschijningsvormen. Het enige voorbeeld dat werd genoemd, is dat illegaal gokken zich zou verplaatsen van horecagelegenheden naar woningen.

Uit de interviews is een aantal indicatoren naar voren gekomen die kunnen wijzen op ondermijning in de horeca. Voor deze indicatoren geldt dat de constatering ervan niet per definitie betekent dat er sprake is van ondermijning. Het gaat om onderstaande indicatoren: afwijkende openingstijden, weinig bezoekers, mutaties op de exploitatievergunning, grootschalige en frequente verbouwingen (van kleinschalige) horeca, een streng deurbelid, overlast en klantengroep behorende tot het criminele milieu, verschraling aanbod, trends binnen de sector (bijvoorbeeld veel nieuwe Nutella-winkels in een korte tijd in Amsterdam) en *crowdfunding*.

Meldingen en signalen van ondermijning in de horeca kunnen vanuit verschillende hoeken komen. Allereerst de bezoekers van de horeca en omwonenden. Deze signalen komen over het algemeen bij de

politie en/of de gemeente terecht. Maar ook andere actoren kunnen meldingen maken, waaronder de Kamer van Koophandel, maar ook leveranciers. Leveranciers gaan bijvoorbeeld polshoogte nemen als een ondernemer een lange tijd geen producten afneemt.

6. Criminele inmenging en werkwijze

De manier waarop criminelen invloed in de horeca proberen te vergaren is divers. In de eerste paragraaf benaderen we daarom de verschillende wijze waarin criminelen invloed proberen te vergaren en de rol die de exploitant daarin speelt. Vervolgens gaan we in op de manier waarop criminele horecaondernemers benaderen en tot slot lichten we toe op welke wijze kwaadwillende personen kennis van processen hebben die hen helpen bij het ontplooien van criminele activiteiten.

6.1. Criminele inmenging en de rol van de exploitant

Uit de gesprekken wordt duidelijk dat er twee vormen zijn waarbij criminele invloed in de horeca proberen te verschaffen. Dit kan door zelf een horecazaak te starten of door invloed te verkrijgen in een al bestaande zaak. Een hypothese was dat criminelen misbruik proberen te maken van de kwetsbaarheid van horecaondernemers en zichzelf inkopen in bestaande horeca. In dit onderzoek hebben we daar echter weinig signalen voor ontvangen. Het lijkt erop dat wanneer criminelen de intentie hebben om een horecaonderneming te exploiteren vanuit het oogpunt om ondermijnende criminaliteit te plegen, zij ervoor kiezen om zelf een nieuwe onderneming te starten, waarbij gebruik gemaakt wordt van een katvanger/schijnbeheerconstructie. Mogelijk dat criminelen deze werkwijze prefereren omdat zij zo het aantal mensen van buitenaf beperkt houden.

Bij vormen van ondermijning die samenhangen met de exploitatie (bijvoorbeeld illegaal gokken en drugshandel) is de kans groter dat er sprake is van criminele inmenging in bestaande zaken. Zowel uit de gesprekken met professionals als uit de bekeken politiedossiers zijn voorbeelden bekend van ondernemers die illegaal gokken faciliteren. Zij krijgen bijvoorbeeld geld voor het plaatsen van een computer met illegale goksoftware of verkopen vanuit de onderneming kaartjes voor de illegale loterij. Ook zijn er voorbeelden bekend van bestaande zaken die worden overgenomen door criminele groepen. De onderneming wordt in deze gevallen gebruik als verzamelplek of als plek van waaruit drugs wordt verhandeld. In sommige gevallen nemen criminelen geleidelijk een zaak over en blijkt de exploitant niet bij machte om hiertegen op te treden.

In het geval van schijnbeheerconstructie zou beargumenteerd kunnen worden dat de katvangers ook slachtoffers zijn. Uit de voorbeelden die werden gegeven in de interviews ontstaat het beeld dat katvangers vaak kwetsbare personen zijn die de taal slecht spreken, schulden hebben en/of een laag IQ hebben. Zo is in één van de voorbeelden de exploitant op de vergunning een Somalische jongen die pas recent in Nederland woonde. Ook kan het voor komen dat een katvanger onder druk wordt gezet om mee te werken. Uit anekdotisch bewijs is gebleken dat een katvanger achteraf aangeeft onder druk te zijn gezet om een vergunning aan te vragen. Uit de gesprekken komt verder naar voren dat de veronderstelde katvangers geen idee hebben hoe zij een horecazaak moeten exploiteren en zijn zij vaak totaal onvoorbereid op gesprekken met de gemeente en/of politie.

Tijdens de interviews worden verschillende voorbeelden gegeven waaruit duidelijk wordt dat de horeca-exploitant ook slachtoffer als slachtoffer kan worden gezien. Deze ondernemers exploiteren een horecagelegenheid die langzamerhand informeel wordt overgenomen door mensen waarvan politie het sterke vermoeden heeft dat zij hun inkomsten uit de criminaliteit halen. Wat zich in eerste instantie voor de ondernemer laat aanzien als welkome nieuwe klanten die 'goed geld' besteden, verandert deze

werkelijkheid langzamerhand in een nachtmerrie waarbij de ondernemers uit angst voor geweld en represailles van de groeiende groep vermeende daders geen aangifte durven te doen. Twee voorbeelden uit twee verschillende horecagelegenheden die dit sluipende proces inzichtelijk maken:

Er was een [horecagelegenheid] ergens op een bedrijventerrein, dus ideale hide out zagezegd. Het begon met een groep vaste klanten, daar heeft de ondernemer meer dan goed van gegeten totdat er op een gegeven moment geweldsincidenten waren, de ondernemer is mishandeld en toen heeft hij pas de hulp ingeschakeld van de gemeente. Er was niks, de camerabeelden waren gewist en dan moet je altijd op het verhaal van de ondernemer, maar hij zegt: ik durf gewoon niet meer naar mijn zaak toe want er staat een groep voor de deur en er blijkt dus dat er alleen maar gedeald wordt, gehandeld. Dus die [ondernemer] heeft ook in het begin, te goeder trouw gehandeld en zit uiteindelijk in een situatie waar ze niet meer uitkomen. (#2)

Die zaak is opgedeeld in een afhaalgedeelte en een gedeelte waar je kunt zitten, daar bleek je ook vanaf de straat niet heel goed zichtbaar vanwege bestikking en zo op het raam. Dus daar bleek je ook prima te kunnen hangen en inderdaad van de kansspel automaten gebruik te maken. Deze situaties die ontstaan omdat een ondernemer daar ook niet scherp op is, dus dat begint leuk met 'oh, ineens allemaal klanten'. Nou, het is een moeilijke wijk waar [de ondernemer] zit, gemiddeld inkomen vrij laag dus bestedingsruimte beperkt, dan heb je ineens allemaal jongeren in je zaak die ik weet niet hoeveel eten bestellen, daar is ook wat voor te zeggen. Maar van lief en leed nemen ze steeds meer over tot op het punt dat [de ondernemer] dus geen kant meer op kan, [de ondernemer] kan ze er niet uitzetten, [de ondernemer] heeft nooit opgetreden tegen die jongens (#2)

Andere voorbeelden uit de interviews laten zien hoe deze klandizie mettertijd de onderneming niet alleen gebruikt voor eten en drinken, maar zich er bezighoudt met de handel in drugs, illegaal gokken en het plegen van geweld waarbij ze langzamerhand de onderneming informeel overnemen en zich met (de dreiging van) geweld de onderneming eigen maken. Aangezien deze ondernemers veelal binnen de grenzen van hun vergunningen werken en in die zin ook niets strafbaars doen, kan de politie ook niet optreden tenzij de ondernemers hun kennis met hen delen.

Maar niet alleen horecaondernemers krijgen soms te maken met afpersing, bedreiging en/of chantage, ook een horeca-makelaar en een horeca-adviseur gaven aan hier mee te maken te hebben gehad. De horeca-makelaar werd onder druk gezet om het bedrag van een taxatie te verhogen en om in ruil voor contant geld een deal te sluiten, waar de horeca-adviseur persoonlijk bedreigd werd door klanten die diegene bijstond.

6.2. Over de benaderwijze

Er is weinig bekend bij professionals of uit de politiedossiers hoe criminelen te werk gaan bij het benaderen van ondernemers. De meeste professionals hebben de indruk dat criminelen fysiek op locatie observeren en zo kijken welke ondernemingen mogelijk geschikt zijn om te benaderen. Tijdens corona was dit niet mogelijk. Ook uit het kleine aantal interviews met ondernemers die verdachte situaties hebben meegemaakt, komt naar voren dat zij in hun onderneming werden aangesproken. Tijdens de coronaperiode leek dit vaker per sociale media/whatsapp te gaan.

Ook in de enquête is ondernemers gevraagd naar hun ervaringen met benaderingen door verdachte personen van buitenaf. De ondernemers kregen vragen over of zij wel eens benaderd zijn door verdachte personen met verdachte voorstellen (zie ook tabel 4.1) en zo ja, op welke manier. Vervolgens is gevraagd wat van de ondernemer werd verwacht in ruil voor financiële hulp.

Manier van benaderen

De manier waarop verdachte personen de horecaondernemers benaderen, verschilt. Van de 41 respondenten die met verdachte situaties te maken hebben gehad, zijn er zijn er twaalf via de e-mail benaderd, elf werden fysiek in de onderneming bezocht en negen hadden telefonisch contact gehad. Omdat ondernemers meerdere situaties meegemaakt kunnen hebben, ligt het totaal aantal antwoorden (47) hoger dan het aantal ondernemers dat een verdachte situatie heeft meegemaakt.

Voor wat betreft de fysieke benaderingen geldt dat dit tijdens de lockdowns niet mogelijk was. Verder kwamen vijf van de twintig respondenten via gemeenschappelijke kennissen in contact met criminele voorstellen en werden zes van de 178 respondenten via sociale media-kanalen benaderd.

Tabel 6.1: antwoorden op de vraag op welke wijze verdachte personen contact zochten met de ondernemer

	N	%
Per e-mail	12	25,5
Fysiek, bezoek in de onderneming	11	23,4
Telefonisch	9	19,1
Via gemeenschappelijke kennissen	5	10,6
Via Whatsapp	3	6,4
Via sociale media	3	6,4
Fysiek, in de privéomgeving	0	0
Anders	2	4,3
Weet niet	2	4,3
Wil niet zeggen	0	0
Totaal	47	100

Bron: Risbo, eigen bewerking

De ondernemers die verdachte situaties hebben meegemaakt is gevraagd in hoeverre zij de indruk hadden dat de personen die hen benaderden op de hoogte waren van hun situatie. De antwoorden staan in tabel 6.2 weergegeven.

Tabel 6.2: Antwoorden op de vraag of verdachte personen op de hoogte waren van situatie ondernemer

	n	%
Ja	6	14,6
Nee	14	34,1
Weet niet	11	26,8
Wil niet zeggen	0	0,0
n.v.t.	10	24,4
Totaal	41	100

Bron: Risbo, eigen bewerking

Vervolgens is de vraag gesteld hoe de ondernemers dachten dat verdachte personen informatie over hun onderneming hadden ingewonnen (Zie tabel 6.3).

Tabel 6.3: Antwoorden op de vraag op welke wijze verdachte personen informatie over de zaak hadden ingewonnen

	n	%
KvK	7	35,0
Observeren	4	20,0
Kadaster	2	10,0
Andere ondernemers	2	10,0
Sociale media	1	5,0
Gemeente Rotterdam	1	5,0
Belastingdienst	0	0,0
Anders	3	15,0
Totaal	20	100

Bron: Risbo, eigen bewerking

Van de 41 respondenten gaven er zes aan het idee te hebben dat de criminelen bij het benaderen van de ondernemer op de hoogte waren van diens persoonlijke omstandigheden. Wanneer vervolgens werd gevraagd welk idee de ondernemers hadden bij hoe de criminelen hiervan op de hoogte waren, werd zeven keer de KvK en twee keer Kadaster genoemd, vier keer door observaties, twee keer dat ondernemers het idee hadden dat andere ondernemers de criminelen op de hoogte hadden gesteld, één keer via sociale media en één keer via de gemeente.

Verwachte tegenprestaties

De ondernemers werd ook gevraagd welke tegenprestatie van hen werd verwacht in ruil voor financiële hulp van buitenaf. De antwoorden op die vraag staat in tabel 6.4.

Tabel 6.4: Antwoorden op de vraag wat terug werd gevraagd in ruil voor financiële hulp

	n	%
Een hoge rente op de lening	7	41,2
Inzage in/toegang tot de administratie	4	23,5
Delen in de winst	2	11,8
Invloed uitoefenen op de bedrijfsvoering	1	5,9
Het aannemen van bepaalde personen	1	5,9
Het beschikbaar stellen van een deel van uw onderneming	1	5,9
Bijschrijving op de exploitatievergunning	0	0
Anders	1	5,9
Totaal	17	100

Bron: Risbo, eigen bewerking

Van de 41 respondenten die wel eens met een verdachte situatie te maken kregen, hebben zeventien respondenten aangegeven dat van hen een tegenprestatie werd verwacht. In totaal zeven respondenten kregen een lening aangeboden, maar moesten daarover wel een hoge rente betalen. In totaal vier

respondenten werd gevraagd om inzage in/toegang tot de administratie. Twee respondenten moesten delen in de winst. Verder gaf één respondent aan dat de aanbieder van financiële hulp invloed wilde uitoefenen op de bedrijfsvoering, al is niet gespecificeerd wat voor invloed. Daarnaast moest één respondent bepaalde personen aannemen en werd één respondent gevraagd diens onderneming beschikbaar te stellen. Tot slot gaf één respondent aan een andere tegenprestatie te moeten leveren, al is niet duidelijk wat dit dan was.

6.3 Kennis van processen

Veel respondenten benoemen dat er bij het aanpakken van criminelen altijd sprake is van een kat en muisspel. Wanneer er nieuwe regels en instrumenten worden ontwikkeld om criminaliteit te bestrijden, zien toezichthouders daar vaak binnen afzienbare tijd een reactie op. Dat is voor de horeca niet anders. Het gaat om processen als het vergunningverleningsproces en het Bibob-onderzoek. Deskundigen gaven aan dat kwaadwillende ondernemers steeds meer bekend raken met de wet en de werkwijze van de gemeente; deskundigen nemen hierin een leercurve waar. Deze kennis van processen is in die zin onderdeel van de criminele werkwijze. Door die kennis te gebruiken, omzeilen zij bepaalde toezichthoudende processen.

Vergunningverleningsproces

Kwaadwillende ondernemers die anders niet aan een vergunning kunnen komen, weten dit proces te vermijden door gebruik te maken van een katvanger. Door deze katvanger als exploitant naar voren te schuiven bij de aanvraag van een vergunning, blijft de daadwerkelijke exploitant buiten het zicht van de gemeente. De katvanger die wel aan de voorwaarden kan voldoen krijgt vervolgens de vergunning van de gemeente, maar is vervolgens alleen op papier de exploitant.

Bibob-onderzoek

Ook (delen van) het Bibob-onderzoek lijken omzeild te worden. Wederom zorgt het gebruik van een katvanger ervoor dat er een positief Bibob-advies wordt afgegeven. Maar ook weten kwaadwillende ondernemers wat zij op de in te vullen formulieren moeten zetten om niet op te vallen. Bijvoorbeeld door op te geven dat er buitenlandse financiering is. Dit werkt bij lange na niet altijd, aangezien de Bibob-coördinatoren aangaven dat liegen op het Bibob-formulier een van de meest voorkomende redenen is waarom een negatief advies wordt afgegeven.

Voor wat betreft het Bibob-onderzoek lijken de ondernemers in staat om in te schatten welk advies wordt afgegeven. In de praktijk zien de respondenten dat een ondernemer tijdens het Bibob-onderzoek diens KvK-inschrijving intrekt, waarna het Bibob-onderzoek wordt stopgezet. Dit betekent ook dat een eventueel negatief advies niet wordt afgegeven en niet geregistreerd wordt. Een kwaadwillende ondernemer kan dan ergens anders opnieuw een aanvraag indienen.

Toezicht en handhaving

Uit de gesprekken met de deskundigen is tevens gebleken dat ondernemers in de horecasector bekend zijn met het proces van toezicht en handhaving. Ondernemers lijken volgens de deskundigen precies aan te voelen wanneer het te heet wordt onder hun voeten. Ondernemingen die te maken hebben gehad met toezicht en die handhaving riskeren, trekken zich dan terug. Nog voordat het dossier tegen een onderneming volledig is, trekken exploitanten hun vergunning in. Hiermee zorgen zij ervoor dat er geen

kruisje achter hun naam komt te staan omdat hun vergunning is ingetrokken. Volgens de gemeente wordt bij een vrijwillige inlevering van de vergunning niks geregistreerd.

Horeca-adviseurs

In de gesprekken met de deskundigen is regelmatig naar voren gebracht dat kwaadwillende ondernemers/criminelen gebruik maken van een malafide horeca-adviseur. Dergelijke adviseurs staan horecaondernemers bij in het proces van het starten van een onderneming, waaronder het vergunningverleningsproces. In het geval van malafide horeca-adviseurs gaat het om adviseurs die voorheen werkzaam waren bij bijvoorbeeld de gemeente of de politie en diens kennis van de processen gebruikt om kwaadwillende ondernemers bij te staan. Zij helpen de ondernemers in die zin met het omzeilen van de processen. Ook in de dossiers kwam dit naar voren. Dezelfde naam van een horeca-adviseurs kwam in vier dossiers terug.

6.4 Conclusie

Uit de gesprekken wordt duidelijk dat er twee vormen zijn waarbij criminele invloed in de horeca proberen te verschaffen. Dit kan door 1) zelf een horecazaak te starten of 2) door invloed te verkrijgen in een al bestaande zaak. Een hypothese was dat criminelen misbruik proberen te maken van de kwetsbaarheid van horecaondernemers en zichzelf inkopen in bestaande horeca. In dit onderzoek hebben we daar echter weinig signalen voor ontvangen. Het lijkt erop dat wanneer criminelen de intentie hebben om een horecaonderneming te exploiteren vanuit het oogpunt om ondermijnende criminaliteit te plegen, zij ervoor kiezen om zelf een nieuwe onderneming te starten, waarbij gebruik gemaakt wordt van een katvanger/schijnbeheerconstructie. Bij vormen van ondermijning die samenhangen met de exploitatie (bijvoorbeeld illegaal gokken en drugshandel) zien we wel een beperkt aantal voorbeelden van criminele inmenging in bestaande zaken.

Criminelen lijken ongeacht de verschijningsvorm, gebruik te maken van schijnbeheerconstructies om zo zelf buiten beeld te blijven. Uit de interviews ontstaat het beeld dat katvangers vaak kwetsbare personen zijn die de taal slecht spreken, schulden hebben en/of een laag IQ hebben.

De rol van ondernemers kan eveneens verschillen. Soms zijn zij dader, bijvoorbeeld door illegaal gokken te faciliteren of door een horecazaak bewust te misbruiken om fraude te plegen. Er zijn echter ook gevallen waarbij een ondernemer slachtoffer is. Bijvoorbeeld wanneer een zaak wordt overgenomen door een groep criminele bezoekers.

Er is weinig bekend bij professionals of uit de politiedossiers hoe criminelen te werk gaan bij het benaderen van ondernemers. De meeste professionals hebben de indruk dat criminelen fysiek op locatie observeren en zo kijken welke ondernemingen mogelijk geschikt zijn om te benaderen. Ook uit het kleine aantal interviews met ondernemers die verdachte situaties hebben meegemaakt, komt naar voren dat zij in hun onderneming werden aangesproken. Tijdens de coronaperiode leek dit vaker per sociale media/whatsapp te gaan.

Veel respondenten benoemen dat er bij het aanpakken van criminelen altijd sprake is van een kat en muisspel. Wanneer er nieuwe regels en instrumenten worden ontwikkeld om criminaliteit te bestrijden, zien toezichthouders daar vaak binnen afzienbare tijd een reactie op. Dat is voor de horeca niet anders. Het gaat om processen als het vergunningverleningsproces en het Bibob-onderzoek. Deskundigen gaven

aan dat kwaadwillende ondernemers steeds beter bekend raken met de wet en de werkwijze van de gemeente. Door die kennis te gebruiken, omzeilen zij bepaalde toezichthoudende processen.

7. Toezicht en handhaving

Toezichthoudende instanties zijn verantwoordelijk voor het controleren of horecaondernemingen de regels en grenzen van hun vergunning naleven. De voornaamste toezichthouders zijn de gemeente en de politie. Maar ook andere instanties houden in zekere mate toezicht op de horecasector. Voor sommige actoren geldt dat hun werkzaamheden primair bestaan uit het houden van toezicht. Dit geldt bijvoorbeeld voor de stadstoezichthouders van de gemeente. Andere instanties hebben naast hun reguliere werkzaamheden een signalerende functie. De politie is onder andere handhaver van de wetten die in de context van de horeca relevant zijn.

In dit hoofdstuk worden de verschillende vormen van toezicht en de rol die verschillende instanties daarin spelen besproken. Daarbij dient opgemerkt te worden dat er niet met elke betrokken actor is gesproken. Een aantal instanties werd in de gesprekken naar voren gebracht als onderdeel van het systeem van toezicht, namelijk de DCMR Milieudienst Rijnmond (DCMR), Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), Nederlandse Arbeidsinspectie, brandweer, Kansspelautoriteit (KSA) en de Belastingdienst. Deze actoren zijn echter niet in dit onderzoek betrokken.³ Uit de gesprekken met professionals komt naar voren dat de controles die deze instanties uitvoeren, bijna altijd samen zijn met medewerkers van de gemeente Rotterdam die wel bij dit onderzoek betrokken zijn. We verwachten daarom dat hun deelname de uitkomsten van dit onderzoek niet wezenlijk zouden veranderen.

7.1 Vormen van toezicht

Toezicht vindt grofweg op drie manieren plaats: 1) preventief, 2) reactief en 3) controlerend. De vormen van toezicht en de betrokken instanties zijn weergegeven in tabel 7.1.

Tabel 7.1: vormen van toezicht op de horeca

	Beschrijving	Betrokken instantie(s)
Preventief	Als onderdeel van het vergunningsproces of bij wijziging/ bijschrijving vergunning Door de KvK bij inschrijving	Gemeentelijke instanties Politie KvK
Reactief	N.a.v. meldingen	Politie (wetten en APV) Stadstoezicht (APV en vergunningen) KSA (kansspelen) VWA (voedsel- en warenautoriteit) Nederlandse Arbeidsinspectie DCMR (geluid en milieu)
Controlerend	Actieve controles O.b.v. risicoanalyse	Stadstoezicht/gemeente Politie (bv. tijdens preventief fouilleren) Integrale controles ketenpartners

Preventief toezicht vindt plaats voordat iemand een vergunning krijgt of op een bestaande vergunning wordt bijgeschreven. Reactief toezicht vindt plaats op basis van meldingen van burgers/informanten of

³ Aan een deel van deze instanties is een verzoek gedaan tot deelname aan het onderzoek. Hier is echter geen gehoor aan gegeven.

naar aanleiding van incidenten. Controlerend toezicht komt voort uit actieve controles bijvoorbeeld op de geldende wet- en regelgeving, zoals de APV, voorwaarden van de vergunning. Vervolgens worden de rollen van de betrokken instanties bij verschillende vormen van toezicht besproken.

7.1.1 Preventief toezicht

Bij het uitoefenen van preventief toezicht zijn de Kamer van Koophandel, de gemeente (horecagebiedsadviseurs, eventueel team Bibob) en de politie betrokken. Deze vorm van toezicht vindt plaats voordat er een vergunning verleend wordt of iemand op een vergunning bijgeschreven wordt.

Kamer van Koophandel

Iedereen die een onderneming wil starten of overnemen, is verplicht zich in te schrijven bij de KvK. Bij deze inschrijving vindt een eerste vorm van toezicht plaats. De KvK heeft een signalerende functie wanneer het aankomt op mogelijke ondermijnende criminaliteit in de horeca. In dit kader verzamelt de KvK tegenstrijdigheden en opvallendheden die de werknemers van de KvK tegenkomen bij de registratie. Omdat de KvK slechts een signalerende rol heeft en de signalen altijd onderhevig zijn aan interpretatie van een medewerker is de KvK terughoudend in het delen van risicosignalen met externe partijen. De tegenstrijdigheden en opvallendheden die zij in de gesprekken tegenkomen, bewijzen nog niet dat er daadwerkelijk sprake is van (het willen plegen van) ondermijnende criminaliteit. Een groot deel van de risicosignalen wordt dan ook alleen intern besproken om te zien of er bijvoorbeeld landelijke patronen zichtbaar zijn. Hierin is een spanningsveld te herkennen, waar enerzijds gesteld kan worden dat het vanuit rolopvatting goed is dat de KvK zich niet bezighoudt met het opsporen van strafbare feiten, terwijl anderzijds het beperkt delen van de risicosignalen belemmerend werkt voor de opsporing. Alleen bij ernstige verdenkingen worden signalen gedeeld met de politie en/of gemeente.

Vergunningverlening door de gemeente en horecagebiedsadviseurs

Een ander onderdeel van toezicht vindt plaats rondom de vergunningverlening door de gemeente. Voor het exploiteren van een horecaonderneming is een exploitatievergunning en afhankelijk van de activiteiten ook een alcoholvergunning en/of aanwezigheidsvergunning voor kansspelen. Ondernemingen die zijn vrijgesteld van de vergunningsplicht hoeven geen vergunning aan te vragen en komen dan ook niet in dit proces terecht. Dit betekent dat de onderstaande vorm van toezicht niet van toepassing is op ondernemingen in de vergunningsvrije horecasector.

Een vergunning wordt verleend voor vijf jaar, wat betekent dat aan elke vergunning ook een einddatum zit. Daarna heeft een ondernemer een verlenging nodig die wederom bij de gemeente wordt aangevraagd. Dit kan een moment zijn om nogmaals een Bibob-toets te doen op de vergunning, maar dit wordt niet standaard gedaan. Alleen wanneer er signalen zijn die daar aanleiding toe geven, wordt nogmaals een Bibob-toets gedaan. Gedurende het proces van vergunningverlening is er sprake van preventief toezicht. Immers, de vergunning is op dat moment nog niet verleend en de horecaonderneming kan daardoor nog niet starten. Voordat de gemeente een vergunning afgeeft, wint zij informatie in bij verschillende partijen. Dit zijn Stadsontwikkeling, Stadsbeheer, politie, brandweer en DCMR (Gemeente Rotterdam, 2016: 19). In die zin fungeren al deze partijen als een vorm van preventief toezicht. Zij controleren in hun eigen gegevens of de verstrekking van de vergunning om enige reden geweigerd moet worden.

Vanaf het moment dat een ondernemer het vergunningverleningsproces ingaat, wordt hij of zij door de horecagebiedsadviseur uitgenodigd voor een kennismakingsgesprek, maar de ondernemer is niet verplicht om op gesprek te komen. De horecagebiedsadviseurs hebben een belangrijke signalerende functie. Tegenstrijdigheden die zij tegenkomen in de gesprekken worden doorgezet naar partners die daar meer mee kunnen doen.

Bibob-onderzoek

Een Bibob onderzoek is een integriteitsonderzoek op grond van de Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur. De betrokken exploitanten en beheerders/leidinggevendenden moeten een formulier invullen met vragen over de financiering van de horeca-inrichting. Daarnaast vragen de Bibob-medewerkers informatie op bij de politie en Belastingdienst en bekijken zij justitiële documentatie. Het Bibob-onderzoek leidt tot een advies aan de gemeente over het wel of niet verlenen van de vergunning. Het Bibob-onderzoek wordt toegepast op een nieuwe aanvraag van een horeca-inrichting of op basis van een signaal vanuit andere instanties of ambtelijke informatie (Overheid, 2015).

De afdeling Bibob kan er ook voor kiezen om de zaak voor te leggen aan het Landelijk Bureau Bibob. De reden om dit te doen is meestal omdat de gemeentelijke afdeling Bibob onvoldoende informatie heeft kunnen genereren om een advies uit te brengen. De Bibob-toets kan ook voor een lopende vergunning uitgevoerd worden, namelijk wanneer nieuwe informatie naar voren komt.

Bij overnames in de horecasector wordt niet standaard een Bibob-toets gedaan, alleen wanneer signalen daar aanleiding tot geven. Dit lijkt een gemiste kans, omdat respondenten aangeven het idee te hebben dat bij die overnames sprake is van schijnbeheer. Wat betreft weigeringsgronden gaven de Bibob-coördinatoren aan dat met name financiële misdrijven (zoals belastingfraude en witwassen), antecedenten met betrekking tot het zedelijkheidsbesluit (zoals geweldsmisdrijven) en liegen op het Bibob-formulier gronden zijn voor een negatief advies.

Het uitvoeren van een Bibob-toets wordt door respondenten die als toezichthouders betrokken zijn bij de horeca als het primaire instrument genoemd om criminaliteit in de horeca te voorkomen. Zij geven aan dat het instrument redelijk lijkt te werken, maar dat het ook beperkingen kent. Deze beperkingen hangen veelal samen met capaciteitstekort bij betrokken instanties, informatiedeling en de mogelijkheden tot omzeiling. Dit wordt uitgebreider besproken in hoofdstuk 8.

Overige betrokkenen

Er zijn verschillende partijen bij de horeca betrokken die een signalerende functie hebben. Dit zijn bijvoorbeeld pandeigenaren, makelaars en leveranciers. Deze actoren komen in aanraking met ondernemers zowel voorafgaand als tijdens de exploitatie.

Pandeigenaren verhuren hun panden aan horecaondernemers. Een pandeigenaar die aan dit onderzoek deelnam, gaf aan het gebruikelijk is om een screening te doen wanneer horeca aan een nieuwe ondernemer wordt verhuurd. Dit is de pandeigenaar ook vereist vanuit de een zorgplicht die voortvloeit uit de Woningwet. De pandeigenaar heeft er om die reden baat bij dat de ondernemer in het pand betrouwbaar is en de zaken op orde heeft. De respondent maakt voor diens controle gebruik van twee

externe partijen die programma's hebben ontwikkeld voor dergelijke screenings. Vervolgens gaat de pandeigenaar een gesprek aan met de ondernemer waarin wordt gevraagd naar het ondernemersplan en de financiële onderbouwing. Die gegevens en het onderbuikgevoel bepalen of de pandeigenaar de huurovereenkomst aangaat. Bij twijfels kan de pandeigenaar ook naar de horecagebiedsadviseur stappen. Op deze manier houdt de pandeigenaar ook toezicht op een horecaondernemer, vaak nog voordat een ondernemer het proces van vergunningverlening aangaat. In het geval van de vergunningsvrije horeca geldt dat ook deze ondernemingen een locatie nodig hebben en worden onderworpen aan het toezicht van de pandeigenaar of horeca-makelaar.

Een horeca-makelaar vertelde ongeveer hetzelfde als de pandeigenaar. Ook de horeca-makelaar waarmee is gesproken screent de kandidaten voordat een overeenkomst wordt aangaan. Deze respondent werkt met een lijst van vijftien vragen over hun ondernemingsplan en financiering. Vragen die bij de respondent opkomen, worden gesteld aan een notaris of aan de bank. Op die manier gaan er meerdere paren ogen over de aangeleverde informatie. Ook bij deze respondent is het gevoel bij de huurder van groot belang en een slecht gevoel kan ervoor zorgen dat een overeenkomst niet wordt aangegaan. Verder stipte ook deze respondent het contact met de horecagebiedsadviseur aan. Ook de horeca-makelaar stapt met vragen of onduidelijkheden naar de horecagebiedsadviseur.

7.1.2. Reactief toezicht

Reactief toezicht vindt plaats op basis van meldingen, signalen en incidenten. Het gaat dan bijvoorbeeld om meldingen van buurtbewoners over overlast en verstoring van de openbare orde. Dit soort signalen kunnen aanleiding geven voor toezichthouders en politie om controles te uitvoeren. Dit kunnen bijvoorbeeld integrale controles zijn, maar kan ook aanleiding geven tot opsporingsonderzoeken. Incidenten waarbij de horeca betrokken is kunnen eveneens aanleiding geven om verder onderzoek te doen. In de politiedossiers zijn verschillende casussen aangetroffen waarbij er sprake was van vechtpartijen in de horeca of zaken waarbij een explosief wordt aangetroffen bij een horecapand.

7.1.3. Controlerend toezicht

Bij controlerend toezicht zijn verschillende instanties betrokken. De voornaamste zijn toezichthouders van de gemeente en de politie. Aanvullend wordt met tal van ketenpartners samengewerkt bij integrale controles. Deze vorm van toezicht kent enige overlap met reactief toezicht. Het kan gebeuren dat meldingen en incidenten aanleiding geven tot het uitvoeren van controles. Er worden echter ook reguliere controles uitgevoerd zonder dat daar een aanleiding voor hoeft te zijn.

Toezichthouders van de gemeente

De toezichthouders van de gemeente controleren of horecaondernemers zich aan de voorwaarden van de vergunning houden. Zo controleren zij onder andere de terrassen en de naleving van de vergunningsvoorwaarden. Ook de vergunningsvrije sector kan gecontroleerd worden door toezichthouders. De toezichthouders werken met een lijst die wordt afgelopen, maar kunnen zelf beslissen om bepaalde ondernemingen vaker te controleren. Horecaondernemingen worden op basis van een risicoanalyse ingeschaald in drie risicocategorieën. Voor elke onderneming wordt ingeschat in hoeverre de exploitatie een risico vormt voor de openbare orde en veiligheid en het woon- en leefklimaat. De inschatting wordt op een aantal punten gebaseerd: de exploitatiecategorie (1 t/m 4+), het gebied waar de onderneming is gevestigd, bekende signalen en klachten/meldingen, een eerdere waarschuwing van

de burgemeester en de ernst van een eventueel incident of overtreding. Hoe hoger het risico, hoe groter de controlefrequentie.

Naast deze vorm van toezicht vinden er reguliere controles plaats. Dit houdt in dat tijdens surveillance door de wijk ervoor gekozen kan worden om een zaak te controleren. De toezichthouder heeft de autonomie om een horecazaak te controleren en om af te wijken van het aantal controles dat het model van toezicht voorschrijft. Ook zijn er gebieden in Rotterdam die extra aandacht behoeven en relatief vaker gecontroleerd worden, ongeveer twee keer per half jaar. De toezichthouders hebben het dan over Rotterdam-Zuid, waaronder de Beijerlandselaan, en Delfshaven. In deze gebieden worden ook relatief de meeste integrale controles uitgevoerd, aldus een van de toezichthouders.

De toezichthouder hebben ook de bevoegdheid om ondernemingen in de vergunningsvrije sector binnen te gaan. De vergunningsvrije zaken worden volgens de toezichthouders niet standaard gecontroleerd, dus een toezichthouder moet zelf de keuze maken om de zaak binnen te stappen voor een controle. Immers, deze ondernemingen komen niet in beeld bij de gemeente en komen daardoor niet in de risicoanalyse terecht. Zij worden daardoor niet in een niveau ingedeeld en komen niet op de af te werken lijst terecht. Controles in de vergunningsvrije horecasector zijn daardoor altijd reactief (op basis van een melding of verzoek) of onderdeel van een reguliere (gebieds)controle.

De toezichthouders hebben ook een belangrijke signalerende taak. Bij elke controle maken zij een rapport op waarin voor elke ketenpartner cruciale informatie wordt bijgehouden. Zo zijn de toezichthouders niet bevoegd om de Wet wapens en munitie te handhaven, maar kunnen zij deze informatie wel doorzetten naar de politie die het dan strafrechtelijk oppakt. Daarnaast maken zij ook deel uit van de integrale controles, die gecoördineerd worden door de horecagebiedsadviseurs.

Politie

Ook de politie controleert de horeca. Hun voornaamste taak is het handhaven van de verschillende relevante wetten, waaronder de Alcoholwet en de Wet op de Kansspelen. De politie mag alleen met een grondslag een horecazaak binnenstappen, terwijl de toezichthouders van de gemeente bevoegd zijn iedere zaak actief te controleren. De wijkagenten spelen een belangrijke rol in het optimaliseren van die informatiepositie. Indicatoren en signalen die zij zien en horen, worden doorgezet naar collega's bij de politie. De politie maakt vaak onderdeel van de integrale controles. Zij voeren dan in samenwerking met andere instanties een controle uit in een horecaonderneming waar signalen van (ondermijnende) criminaliteit van bekend zijn.

De politie heeft de een grondslag nodig om een horecazaak binnen te stappen. In de praktijk betekent dit dat zij bij vermoedens van overtredingen of op basis van een melding of signaal over verdachte situaties of misstanden optreden. Afhankelijk van de bevindingen kan een strafrechtelijk onderzoek worden gestart of wordt er informatie verzameld voor een bestuursrechtelijke rapportage. Respondenten van de politie brachten naar voren dat het voor hen lastig kan zijn een grondslag te benoemen om de vergunningsvrije horeca binnen te stappen omdat er geen geldende vergunning is. Om deze reden kan de politie alleen op basis van een melding of aangetroffen verdachte situatie naar binnen. Vergunningsvrije zaken die in feite onder de radar blijven, komen daardoor niet onder toezicht van de politie te staan. Een van de politieagenten geeft aan:

“Die onvergunde horeca, als je het hebt over ondermijning, [zijn] zeer onwenselijk. Want ja, daar is totaal geen toezicht op. Mits daar echt incidenten plaatsvinden, komen we daar, maar qua controle eh... Ja, er zit geen vergunning op, dus er valt daar niks te controleren.” (#23)

Integrale controles

De samenwerking tussen actoren is goed zichtbaar bij de integrale controles die uitgevoerd worden. Ook bestaan er verschillende overleggroepen. In elk gebied organiseert de horecagebiedsadviseur een Horecaoverleg. Daar gaan alle handhavende diensten met elkaar rond de tafel en wordt de stand van zaken besproken. Daarin wordt overlegd of een bepaalde locatie of bepaalde zaak extra aandacht behoeft. Integrale controles worden uitgevoerd met een groot aantal partners die een eigen mandaat hebben. Veel van de integrale controles worden uitgevoerd op basis van meldingen en signalen. Afhankelijk van de signalen worden er ketenpartners geselecteerd om mee te gaan op controle. Dit kunnen bijvoorbeeld de Nederlandse Arbeidsinspectie, Kansspelautoriteit, NVWA, DMCR, etc., zijn.

RIEC

Een belangrijke spil in het web van samenwerking tussen actoren is het Regionaal Informatie- en Expertisecentrum, in dit geval van de regio Rotterdam. De verschillende RIEC's, verspreid over het land, hebben als doel om de overheid te helpen met de aanpak van ondermijning. Doordat zij werken onder een convenant is het RIEC in staat om informatie van verschillende instanties (over bijvoorbeeld dezelfde casus) te bundelen. Het RIEC-convenant biedt de partners die erbij zijn aangesloten de gelegenheid en juridische basis om informatie uit te wisselen, al zitten daar meerdere voorwaarden aan. Het RIEC is dan verantwoordelijk voor een zorgvuldige uitwisseling van informatie. Tegelijkertijd analyseert het RIEC die informatie, waarmee ze een bijdrage leveren aan het verbeteren of ontwikkelen van beleid in de praktijk. Kortom, het RIEC is met name ondersteunend aan de samenwerking tussen verschillende instanties. Uit het gesprek met een RIEC-medewerker is echter gebleken dat de mogelijkheden voor informatie-uitwisseling vanuit het RIEC begrensd zijn door de AVG. Op landelijk niveau vervult het LIEC een soortgelijke functie maar dan voor grootschalige, regio-overstijgende vraagstukken.

7.2 Focus van toezicht

Bij het uitoefenen van toezicht worden er in de praktijk keuzes en afwegingen gemaakt die van invloed zijn op de manier waarop het toezicht is ingericht. Deze keuzes worden veelal gemaakt op basis van praktische afwegingen, maar kunnen ook een uitvloeisel zijn van beleid. In deze paragraaf benoemen we een aantal van deze focuspunten.

Voorkomen is beter dan bestrijden

Nagenoeg alle deelnemende professionals geven aan dat wanneer criminaliteit zich eenmaal in de horeca heeft gevestigd, dit nog moeilijk te bestrijden is omdat het vaak moeilijk te bewijzen valt. Om deze reden zijn zij van mening dat ligt de focus van het systeem van toezicht met name op de preventieve kant dient te liggen. Dit lijkt in de praktijk ook grotendeels het geval te zijn gezien de regelgeving rondom de vergunningaanvraag. Het grootste gedeelte van toezicht vindt namelijk plaats tijdens het vergunningverleningsproces. Als de vergunning wordt verleend, eindigt daar in principe ook de aanpak van ondermijning aan de voorkant.

Uit de gesprekken is gebleken dat overige criminaliteit in de horeca alleen nog maar aan het licht komt op basis van toeval (tijdens controles), via meldingen (bijvoorbeeld van burgers, Meld Misdaad Anoniem of Team Criminele Inlichtingen) of als bijvangst bij ander niet horeca-gerelateerd onderzoek. De druk op preventief toezicht is daardoor groot. Als er aan de voorkant geen toereikende screening plaatsvindt, bestaat de kans dat een kwaadwillende ondernemer een vergunning krijgt en vervolgens via de horecaonderneming criminele activiteiten kan ontplooiën. Er is op dit moment weinig prioriteit voor het actief opsporen van specifiek horeca gerelateerde ondermijning. Wel kan het zo zijn dat bij onderzoek naar ondermijning een betrokken horecaonderneming in beeld komt. Het is overigens de vraag in hoeverre een focus specifiek op ondermijning in de horeca wenselijk is, gezien het relatief beperkte aantal concrete signalen over ondermijning (zie hoofdstuk 4).

Bestuurlijke weg versus strafrechtelijke weg

Op basis van de dossiers die wij hebben ingezien en de gesprekken met de politie, lijkt er vaak, in overleg met de gemeente, voor gekozen te worden om misstanden in de horeca bestuursrechtelijk aan te pakken. Daar is een voorname reden voor: de strengere bewijslast binnen het strafrecht. Dat betekent dat het uitvoeren van een dergelijk onderzoek arbeidsintensiever is. Een gebrek aan capaciteit bij de politie leidt er vervolgens toe dat er keuzes gemaakt dienen te worden in welke zaken strafrechtelijk onderzocht kunnen worden.

Dit levert enige vraagtekens op. Van de politie kan redelijkerwijs verwacht worden dat illegale activiteiten bestraft worden volgens het strafrecht en niet vanwege de hoge bewijslast worden afgedaan met een bestuurlijke maatregel. In de praktijk moeten er echter keuzes gemaakt worden, waarbij wordt gekeken naar de impact van de overtredingen, bijvoorbeeld op de leefomgeving, en in hoeverre een bestuursrechtelijke maatregel de oorzaken voldoende wegneemt. Daarbij is sprake van een samenwerking én spanningsveld tussen gemeente en politie. Zo heeft de burgemeester het mandaat voor wat betreft de openbare orde en veiligheid en het bestuursrecht. De politie is handhaver van de wet- en regelgeving en kan strafrechtelijk ingrijpen. De politie kan dus niet besluiten om een bestuursrechtelijk traject te starten, dit is immers het mandaat van de burgemeester. Tegelijkertijd lijkt er sprake van een praktische samenwerking waarbij gemeente en politie een afweging maken op welke wijze veiligheid en openbare orde het best gehandhaafd en hersteld kan worden. Bovendien kan er ook voor gekozen worden om zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk in te grijpen. Dit zijn twee onafhankelijke trajecten.

Focus op activiteiten die samenhangen met horeca als fysieke façade

Een exploitatievergunning ziet in beginsel toe op de bescherming van de openbare orde en veiligheid en de invloed op het woon- en leefklimaat in de omgeving van de horecagelegenheid. De prioriteit van de toezichthouders ligt dan ook bij bestrijden van overlastgevende horeca. Hoewel deze keuze logisch is, betekent dit dat er minder aandacht is voor horeca die misbruikt wordt als administratieve façade. Zolang dit soort zaken geen overlast veroorzaken, is de kans groot dat zij geen onderdeel worden van onderzoek. Omdat de burgemeester verantwoordelijk is voor de openbare orde en veiligheid binnen de gemeente richten de beleidsmatige keuzes zich dan ook als primair op het vervullen van deze verantwoordelijkheid. Ook de politie herkent deze prioritering:

Als we zoiets hebben, [een horecazaak] waar niemand last van heeft, wat alleen opvallend is dat er nooit iemand komt, dan zal het lager op de prioriteitenlijst staan als dat je

daadwerkelijk signaleert dat daar bepaalde figuren komen en waar bijvoorbeeld ook bewoners gaan klagen of... andere ondernemers van: joh, ik weet niet, maar daar klopt ook niks van. (#23)

Het gevaar bestaat hierdoor dat juist de zaken die mogelijk een relatief groot ondermijnend effect op de samenleving hebben, buiten zicht blijven. Een zaak waar op grote schaal geld wordt witgewassen kan er immers toe leiden dat crimineel geld verweven raakt met de bovenwereld en op den duur leidt tot aantasting van de legale structuren.

Vergunde horeca versus vergunningsvrije horeca

De focus op preventief toezicht en het moeilijk kunnen aantonen van criminele activiteiten in de bestaande horeca, maakt het bestaan van de vergunningsvrije horeca problematisch voor sommige van de gesproken toezichthouders. Dit is echter een beleidsmatige afweging geweest waarbij er sprake is van een spanningsveld tussen enerzijds het stimuleren van het ondernemersklimaat en anderzijds het kunnen houden van toezicht. Volgens een medewerker van de gemeente is de vergunningplicht met name bedoeld voor activiteiten in horecaondernemingen die mogelijk de openbare orde verstoren en overlast veroorzaken. Dit zijn vaker de vergunde zaken, die meer bezoekers ontvangen en terrassen exploiteren. Het voelt volgens deze respondent onnodig om de ondernemingen die naar verwachting geen impact hebben op de leefomgeving, een vergunning aan te laten vragen. Toch heeft deze respondent ook een punt van kritiek, namelijk op het beeld dat de vergunningsvrije categorie steeds verder wordt opgerekt onder het mom van regeldrukvermindering.

Bij de gemeente is niet bekend wie een vergunningsvrije horeca bezit, hoeveel van dit soort ondernemingen er zijn en waar die gevestigd zitten. Er is ook geen vorm van preventieve controle mogelijk omdat deze vorm van toezicht grotendeels is ingericht via het proces van de vergunningaanvraag. Er is daarom nagenoeg geen controle aan de voorkant bij deze sector en de mogelijkheden na vestiging zijn beperkt. Dit stelt elke ondernemer in staat om vergunningsvrije horeca te exploiteren. Dit betekent ook dat criminelen die vanwege antecedenten geen vergunning kunnen krijgen, wel vergunningsvrije horeca kunnen starten. Een van de medewerkers van de gemeente vertelt:

Als je weet dat je voor een horeca vergunning getoetst wordt en de politie informatie aanlevert aan de gemeente, je hele loop cel wordt gelicht, dan is het veel aantrekkelijker om een koffiezaakje met een ijswinkel te beginnen waar je geen toets hebt. Je kan gewoon starten. (#5).

Hoewel vergunningsvrije ondernemingen qua omvang en activiteiten geringer zijn dan een vergunde horecazaak, neemt dat niet weg dat kwaadwillend persoon in principe in staat is één of meerdere vergunningsvrije horecaken te starten in Rotterdam. Nagenoeg alle respondenten zijn dan ook kritisch op het bestaan van deze vorm van horeca. Toezichthouders vanwege het gebrek aan toezicht en veel betrokkenen bij de horeca vinden het een vorm van oneerlijke concurrentie omdat de vergunde horeca aan allerlei regelgeving dient te voldoen.

Vergunningsvrije horecaondernemingen komen niet op de lijst terecht die toezichthouders tijdens hun diensten afwerken. Alleen tijdens een reguliere (gebieds)controle of op basis van een signaal stappen

toezichthouders een vergunningsvrije horecazaak binnen. Daar komt bij dat de prioriteit van de toezichthouders op de vergunde horeca ligt, waardoor niet met zekerheid gesteld kan worden dat iedere vergunningsvrije horecaonderneming met een controle te maken krijgt.

Handhaving

Ondanks dat de focus van dit hoofdstuk op toezicht ligt, behoeft handhaving van de horecasector enige vermelding. De gemeente heeft in de horecanota 2017-2021 (pp. 33-42) het handhavingsarrangement uiteengezet. Voor elke vorm van overtredingen staat aangegeven hoe de handhaving verloopt. In sommige gevallen begint het met een aantal waarschuwingen, zoals bij de afwezigheid van de exploitant of leidinggevenden; in andere gevallen wordt meteen overgegaan op sluiting, zoals bij strafbare feiten in of vanuit het horecabedrijf. De burgemeester kan afhankelijk van de feiten en omstandigheden besluiten om van een maatregel af te zien, te volstaan met een waarschuwing of een stap in het handhavingsarrangement over te slaan (Gemeente Rotterdam, 2016: 33).

Wat betreft handhaving viel op dat respondenten naar voren brachten dat de autonome beslissing van de handhaver cruciaal kan zijn. Zo is gebleken dat toezichthouders ervoor kunnen kiezen om een horecazaak vaker of minder vaak te controleren, maar ook autonomie hebben om een zaak binnen te stappen die zij zelf willen controleren. Maar het kan ook andersom, dat toezichthouders ervoor kiezen een zaak over te slaan. Ook bleek dat de politie de autonome beslissing heeft om geld in beslag te nemen op verdenking van witwassen. Er bestaat geen harde grens vanaf welke hoeveelheid het geld in beslag wordt genomen, dat is volledig afhankelijk van de context.

Eén van de handhavingsmogelijkheden is het intrekken van een vergunning. In de vergunningsvrije horeca is geen vergunning aanwezig en deze kan daarom ook niet ingetrokken worden. Voor zover bij de respondenten bekend was, bestaat er geen handhavingsarrangement voor de vergunningsvrije horeca. In de horecanota is dit echter wel opgenomen. Omdat er geen vergunning is die gehandhaafd kan worden vinden respondenten het lastig om te benoemen op grond van welke regels zij de vergunningsvrije horeca kunnen controleren. Uit de horecanota wordt duidelijk dat dit gedaan kan worden uitgaande van de basisvoorwaarden die zijn opgesteld met betrekking van de vergunningsvrije horeca.

7.3 Conclusie

Er zijn verschillende vormen van toezicht, namelijk preventief, reactief en controlerend. Bij het uitoefenen van preventief toezicht zijn de Kamer van Koophandel, de gemeente (horecagebiedsadviseurs, eventueel team Bibob) en de politie betrokken. Deze vorm van toezicht vindt plaats voordat er een vergunning verleend wordt of iemand op een vergunning bijgeschreven wordt. Het belangrijkste instrument daarbij is de Bibob-toets.

Reactief toezicht vindt plaats op basis van meldingen, signalen en incidenten. Dit soort signalen kunnen aanleiding geven voor toezichthouders en politie om controles te uitvoeren. Dit kunnen bijvoorbeeld integrale controles zijn, maar kan ook aanleiding geven tot opsporingsonderzoeken. Incidenten waarbij de horeca betrokken is kunnen eveneens aanleiding geven om verder onderzoek te doen

Bij controlerend toezicht zijn verschillende instanties betrokken. De voornaamste zijn toezichthouders van de gemeente en de politie. Aanvullend wordt met tal van ketenpartners samengewerkt bij integrale

controles. Deze vorm van toezicht kent enige overlap met reactief toezicht. Het kan gebeuren dat meldingen en incidenten aanleiding geven tot het uitvoeren van controles. Er worden echter ook reguliere controles uitgevoerd zonder dat daar een aanleiding voor hoeft te zijn.

Bij het uitoefenen van toezicht worden er in de praktijk keuzes en afwegingen gemaakt die van invloed zijn op de manier waarop het toezicht is ingericht. Deze keuzes worden veelal gemaakt op basis van praktische afwegingen, maar kunnen ook een uitvloeisel zijn van beleid. In de praktijk is de focus van het toezicht gericht op preventie, daarbij gaat het motto 'voorkomen is beter dan bestrijden' op. Dit omdat het in de praktijk lastig blijkt om misstanden aan te pakken, bijvoorbeeld door de moeilijke aantoonbaarheid en capaciteitstekorten bij toezichthoudende partijen. Dit lijkt er ook toe te leiden dat er, vanwege dezelfde beperkingen, relatief vaak in overleg tussen gemeente en politie gekozen wordt voor een bestuursrechtelijke in plaats van strafrechtelijke aanpak. Tot slot lijkt de focus op preventief toezicht die gebaseerd is op het proces van de vergunningaanvraag ertoe te leiden dat er zeer beperkt toezicht is op de vergunningsvrije horeca. Toezichthouders weten niet wie welke vergunningsvrije horeca op welke locatie exploiteert. Veel professionals vinden dit problematisch.

8. Knelpunten in de aanpak van ondermijning

Bij de het bespreken van de aanpak van ondermijning kwamen verschillende knelpunten naar voren. Deze knelpunten tonen aan hoe divers de problemen zijn waar actoren in hun toezichthoudende taken tegenaan lopen. We onderscheiden daarbij knelpunten die samenhangen met capaciteit, informatiedeling en het kat en muisspel tussen criminelen en bestrijders.

8.1 Capaciteit

Een knelpunt dat in vrijwel elk gesprek naar voren komt, is capaciteit. Onvoldoende capaciteit is een algemeen probleem waar elke actor mee te maken heeft. Capaciteitsproblemen zijn niet gemakkelijk te overkomen, omdat het te maken heeft met tal van factoren, zoals beleid, politieke keuzes en prioritering. Voor wat betreft de toezichthouders van de gemeente is bekend dat zij gezamenlijk 9 fte bezetten. Volgens een van de horecagebiedsadviseurs is dit onvoldoende om de gehele horecasector te controleren:

Als je [het] hebt over 2000 horecazaken, dan heb je het alleen nog maar over de vergunde zaken, dat zijn 6000 controles als je er drie per jaar zou doen. Nou een controle kost misschien als bij elkaar 2 tot 3 uur in een koppel, dan zit je gewoon op tussen de 12.000 en 18.000 manuren per jaar. Nou als je nagaat dat 1 fte team drank en horeca heeft zoiets van 1200-1300 effectieve inzetbare uren per jaar, dan heb je het over 10 tot 15 fte. Terwijl het team drank en horeca bestaat maar uit 9 fte. Dus we zijn gewoon ook als overheid niet slim bezig door voor een appel en een ei [te] denken dat we dit kunnen doen. (#24)

Bovenstaand citaat legt duidelijk de nadruk op het tekort aan mankracht wanneer alleen aan de vergunde horecasector wordt gedacht, maar medewerkers van de gemeente gaan ervan uit dat de vergunningsvrije horecasector qua aantal even groot is als de vergunde sector. Het capaciteitsprobleem bij de toezichthouders, die beide sectoren controleren, is in dat geval nog groter dan hierboven wordt geschetst. Een van de horecagebiedsadviseurs heeft een sterk idee over de verdeling van de capaciteit van de toezichthouders:

Er gaat nul capaciteit naar de controle op de onvergunde sector vanuit team drank en horeca, omdat de 9 fte, die halve man en een paardenkop, die zijn hard nodig voor de controle van die 2000 vergunde horecazaken, dus ze hebben helemaal geen capaciteit voor de onvergunde sector. (#4)

De toezichthouders spreken deze stellingname niet tegen, maar leggen het anders uit. Zij geven aan de vergunningsvrije sector inderdaad niet standaard te controleren, wat impliceert dat er geen capaciteit naar de vergunningsvrije sector gaat. Echter, de toezichthouders hebben de bevoegdheid om actief te controleren, waardoor zij zelf beslissen om vergunningsvrije horecazaken binnen te stappen om rond te kijken en met de ondernemer te praten. Over de frequentie hiervan is niet gesproken, dus het is onduidelijk of de toezichthouders regelmatig of sporadisch bij de vergunningsvrije zaken binnenstappen. De beperkte capaciteit van de toezichthouders is een van de redenen waarom het toezichtsmodel in het leven is geroepen. Op deze manier wordt de schaarse capaciteit besteed aan de horecazaken die volgens de risicoanalyse vaker gecontroleerd moeten worden. Op die manier wordt getracht zo efficiënt mogelijk met de capaciteit om te gaan. Deze risicoanalyse wordt echter alleen uitgevoerd op vergunde

horecazaken. Ondanks de actieve controles in de vergunningsvrije horecasector, duidt dit erop dat de capaciteit uitgaat naar de vergunde horecazaken. Het idee daarachter is dat de activiteiten van vergunningsvrije horecaondernemingen een zeer beperkte invloed hebben op de leefomgeving en daardoor minder controle vereisen. De vraag rijst echter bij de toezichthouders of dit voldoende grondslag is om de vergunningsvrije horecasector nauwelijks te controleren. Ook de horeca-adviseur sluit zich hierbij aan door te stellen dat witwassen geen impact heeft op de leefomgeving, maar desondanks gecontroleerd moet worden.

De Belastingdienst is door verschillende respondenten genoemd als belangrijke ketenpartner in het systeem van toezicht op de horecasector. Veel respondenten zien potentie in het natrekken van financiering van bepaalde horecazaken of het controleren van de omzetcijfers. Eén van de voorbeelden die werd genoemd is het natrekken van financiële aspecten van de vergunningaanvraag voorafgaand aan het kennismakingsgesprek door de horecagebiedsadviseur. Dit kan in de praktijk niet uitgevoerd worden door capaciteitsproblemen.

Een andere horecagebiedsadviseur vertelde hoe voor het gebied Delfshaven een lijst is opgesteld van 15-20 inrichtingen waarbij het idee bestaat dat er verdachte situaties plaatsvinden. Deze lijst is in november naar de Belastingdienst gestuurd met de vraag deze inrichtingen te screenen en na drie maanden is daar nog geen terugkoppeling op geweest. Respondenten van de politie, de horecagebiedsadviseurs en toezichthouders gaven allen aan dat de beperkte rol van de Belastingdienst een gemiste kans is. De Belastingdienst zou een cruciale rol kunnen spelen in het controleren van de financiële aspecten van een horecaonderneming en op deze manier zou het bijvoorbeeld gemakkelijker zijn om schijnbeheer aan te tonen. Zo vertelt een respondent van de politie:

Ik denk dat je met name meer moet gaan zitten op de financiering, waar komt het geld vandaan, klopt dat met hetgeen wat ze ook daadwerkelijk aangeven, is het allemaal goed geld? Ik denk dat dat veel meer hout snijdt als dat je gaat zitten op de persoon van: deze persoon kan daar nooit de eigenaar zijn of schijnbeheer, iets in die trant. (#22).

De capaciteitsproblemen spelen ook een rol in de optimalisering van de integrale controles. Toezichthouders zijn het erover eens dat capaciteitsproblemen de gewenste frequentie in de weg staan. Voor de integrale controles geldt ook dat capaciteitsproblemen de reden zijn dan de controles niet altijd met de gewenste partijen of gewenste hoeveelheid mensen wordt uitgevoerd. Het gemiddelde ligt op vijf à zes mensen, maar volgens een respondent geeft aan dat dit lang niet altijd lukt. Daar komt bij dat een integrale controle veel energie vergt, maar het is dan nog maar de vraag of het daadwerkelijk iets oplevert. Ook brengt een van de horecagebiedsadviseurs naar voren dat de integrale controles niet verspreid over het jaar plaatsvinden:

Kijk in de vakantiemaanden doe je niks, want dan heb je geen personeel en dan is iedereen met andere dingen bezig. December is natuurlijk ook vaak komkommertijd. Dus we hebben meestal zo tussen de tien, twaalf controles per jaar. (#4)

Prioritering en politieke keuzes

Uit capaciteitsproblemen volgt logischerwijs prioritering. Wanneer er onvoldoende capaciteit is om alle problemen aan te pakken, moeten er keuzes gemaakt worden om op die manier de schaarse capaciteit weloverwogen te besteden. Dat betekent ook dat met het prioriteren van de ene sector, de andere sector onder minder toezicht staat. Uit eerdere citaten is al gebleken dat de prioriteit qua controles door de toezichthouders in eerste instantie ligt bij de vergunde horecasector. Binnen deze sector ligt bovendien de prioriteit op het tegengaan van overlastgevende horeca. Door deze prioritering lijken de vergunningsvrije horeca en horeca die misbruikt wordt als administratieve façade minder aandacht te krijgen. Een logische oplossing zou zijn de capaciteit te vergroten, maar dat is behalve een vraagstuk over geld en prioriteit ook een over politieke voorkeuren. Dat is ook de reden dat een van de horecagebiedsadviseurs aangaf er intern voor de pleiten dat er meer capaciteit beschikbaar komt:

Nou er is wel een capaciteit voor, alleen men maakt de politieke keuze niet om daar meer middelen in de stoppen. Het is puur een politieke keuze, als men het belangrijk vindt dan stopt men er wel geld [in], maar men vindt het toch niet belangrijk genoeg. (#24)

8.2 Informatiedeling

Een ander overstijgend knelpunt hangt samen met beperkingen rondom het delen van informatie tussen instanties. Sinds 2018 is de privacywet Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) van kracht. Deze privacywet heeft voorwaarden gesteld aan het delen van persoonsgegevens, zoals naam en adres, met andere personen of instanties. In de praktijk blijken dit drempels om effectief toezicht te kunnen houden op de horecasector. Zo stelt een politieagent:

Er valt natuurlijk iets te zeggen dat privacy een groot goed is en dat we [ons] daar bewust van moeten zijn, maar het maakt het werk niet voor iedereen makkelijker. (#23).

Respondenten benoemen het met name het delen van informatie tussen verschillende instanties als lastig, maar ook wordt verteld hoe informatiedeling tussen verschillende afdelingen van de gemeente al kan stokken. Een van de toezichthouders zei daarover:

De aanpak van ondermijning valt en staat met het delen en opvragen van informatie, er zijn nu nog te veel eilandjes, ook binnen de gemeente. (#20).

Toch zijn er ook bepaalde lijnen waarbij informatiedeling wel mogelijk is. Zo mogen de politie en Stadsbeheer één op één informatie delen met betrekking tot overtredingen van de APV. Ook was niet elke respondent even negatief over de informatiedeling. Zo gaf een van de horecagebiedsadviseurs dat wat zij functie-gerelateerd te melden hebben, gemakkelijk gedeeld kan worden met anderen. Lastiger is volgens deze respondent het ontvangen van informatie vanuit andere instanties. Aan dataverzoeken wordt vaak geen gehoor gegeven.

Wat verschillende respondenten met name krom lijken te vinden op het gebied van informatie-uitwisseling, is het feit dat er geen zwarte lijst opgesteld en gedeeld mag worden met andere gemeenten en/of instanties. Met een zwarte lijst wordt bedoeld dat misstanden, overtredingen en (ondermijnende) criminaliteit door/in een horecaonderneming worden bijgehouden en dat deze informatie inzichtelijk

wordt gemaakt voor andere instanties voor wie deze informatie interessant is. In feite betekent dit dat een ondernemer die zich schuldig heeft gemaakt aan ondermijnende criminaliteit niet getipt mag worden aan andere gemeenten. Deze ondernemer kan vervolgens een nieuwe poging doen horeca te starten in een andere gemeente. Vervolgens is het van veel factoren afhankelijk of uit onderzoek van een andere gemeente hetzelfde beeld naar voren komt. Hiervoor is het noodzakelijk dat betrokken instanties hun registraties op orde hebben en dat dit vindbaar is voor andere gemeenten. Een medewerker van het RIEC geeft een voorbeeld:

Formeel gezien mag de burgemeester van de gemeente X niet tegen de burgemeester van gemeente Y zeggen, ik weet niet hoor maar deze jongen moet je niet willen, dan gaat gemeente Y dus zijn onderzoek goed moeten gaan doen en dan hopen we, zeker als het binnen dezelfde regio is, (...) dan weet ik dat de politie zegt wacht even, die zat in de gemeente X en toen hebben we al negatief geadviseerd en nu komt die in gemeente Y en dan krijgt die natuurlijk hetzelfde advies. Als die horecaondernemer slim is gaat die naar gemeente Z in een heel andere regio. Dan moet de politie of welke partner dan ook, slim genoeg zijn om ook daar te tippen en anders gaat die daar gewoon aan de slag. (#16)

Ook de politie geeft aan moeite te hebben met deze beperkingen. Zij zijn afhankelijk van informatie in de landelijke systemen en indicatoren die de wijkagenten besluiten door te geven. Als een collega aan de andere kant van het land besluit bepaalde informatie niet te registreren of op een manier waardoor de informatie niet vindbaar is, dan is de kans groot dat deze informatie niet meegenomen wordt bij toekomstig onderzoek naar die persoon. Een voorbeeld dat een politieagent naar voren bracht is een horecaondernemer die in Groningen verschillende bestuurlijke rapportages tegen zich had en waarvan de vergunning werd ingetrokken. Die ondernemer vestigt zich vervolgens in Rotterdam en krijgt een vergunning omdat de gemeente niet op de hoogte was van die informatie en de ondernemer verder niet kent.

Niet alleen bij publieke instanties gaat de voorkeur uit naar een zwarte lijst, ook de pandeigenaar waarmee is gesproken geeft aan dat een zwarte lijst in hun voordeel kan werken:

Je mag natuurlijk geen zwarte lijst maken waar je als vastgoedpartijen, van iemand die wij afwijzen, of iemand die bij ons bijvoorbeeld eruit is gezet, omdat er illegaal gedrag was, want die gaan het natuurlijk wel ergens anders zoeken. En die gaat misschien daar hetzelfde kunstje doen en dat is natuurlijk eigenlijk wel zonde, maar je mag geen zwarte lijst bijhouden, dus wij kunnen niet een lijstje maken dat we als eigenaren allemaal kunnen bekijken, o, die heeft daar al een keer dit geflikt, daar moet je je niet aan verbeuren. (#1)

Een pandeigenaar geeft aan dat met de intrede van de privacywet, ook de mogelijkheid voor hen om aan te sluiten bij een zienswijzegesprek is verdwenen. Bij een dergelijk gesprek is er sprake van een overtreding waarop een bestuurlijke maatregel volgt. De ondernemer wordt dan uitgenodigd op gesprek met de gemeente, waar voorheen de pandeigenaar ook bij kon aansluiten. Hierdoor zijn zij minder goed geïnformeerd dan voorheen. Dit beperkt hun rol bij het bestrijden van criminele inmenging in de horeca.

Een andere actor die heeft aangegeven tegen de drempels van informatiedeling aan te lopen, zijn de horecagebiedsadviseurs. In de beschrijving van hun rol is al genoemd dat zij bij de kennismakingsgesprekken met ondernemers alleen de informatie kunnen inzien die de ondernemer zelf heeft aangedragen. In tegenstelling tot bijvoorbeeld de afdeling Bibob kunnen de horecagebiedsadviseurs geen additionele informatie inzien. Dit terwijl de horecagebiedsadviseurs dat wel graag zouden willen:

[In] zo'n kennismakingsgesprek wil je als horecagebiedsadviseur van een sterke informatiepositie komen, maar de AVG belet ons formeel om bij wijze van spreken die informatie boven tafel te krijgen, waarbij je dus het gesprek in zou kunnen gaan, ja dan gebeven ze zich natuurlijk wel op glas ijs. Je zou het liefst veel meer weten van de ondernemer om goed in te kunnen schatten van ja, willen we daar bijvoorbeeld mee in zee, en je wil ook de Bibob goed adviseren. (#15)

Zelfs het Regionaal Informatie- en Expertisecentrum (RIEC), de instantie die vanwege een convenant informatie van verschillende instanties kan bundelen, geeft aan dat de winst te behalen is in het verbeteren van de informatie-uitwisseling. Ook voor de verschillende RIEC's geldt dat zij maar beperkt informatie met hun collega's mogen uitwisselen. Hierdoor kunnen zij geen concrete casussen overdragen die interessant zijn voor andere gemeenten, maar kunnen zij alleen *best practices* delen.

Over het algemeen is de onvrede over de hoge drempels voor informatie-uitwisseling groot. Waar criminelen steeds beter de processen weten te omzeilen en constant in beweging zijn, loopt het systeem van toezicht op de horecasector stuk op de informatiedeling. Door de verkaveling van taken raakt ook de kennis en informatie steeds meer verspreidt onder verschillende instanties. Om maximaal te kunnen samenwerken en om zo min mogelijk achter de feiten aan te lopen, pleiten de respondenten voor een gemakkelijkere informatie-uitwisseling. Een van de respondenten vat het passend samen:

Criminelen worden steeds slimmer, dus die gaan allemaal dingen onder de grond doen. Nou, dat doen ze ook goed. En we lopen altijd achter. Achter de feiten aan, altijd. We zijn altijd net te laat. En dat heeft dan ook te maken met informatiedeling. Die informatieblokkade is gewoon heel irritant. Ze willen wel, we krijgen heel veel geld om ondermijning aan te pakken, vanuit de overheid, maar aan de andere kant worden we echt belemmerd in de aanpak om het meest basising, namelijk informatiedeling, daarin moeten we heel veel drempels trotseren om überhaupt iets goed aan te kunnen pakken. (#27)

De obstakels voor informatiedeling maakt het uitwijken naar andere gebieden, sectoren of branches aantrekkelijk voor criminelen volgens de respondenten. Iemand aan wie een vergunning is geweigerd, kan alsnog besluiten een onderneming te starten in de vergunningsvrije sector. De respondenten bestempelen dit als problematisch, maar vinden het lastig om daar iets tegen te doen. Het is dan ook lastig om hierin een goede afweging te maken. De keerzijde van een goed ingericht systeem van toezicht is namelijk dat het elders altijd minder goed is ingericht en dat het risico op verplaatsing aanwezig is.

8.3 Bewijslast

Uit de gesprekken is naar voren gekomen dat de gewenste of vereiste bewijslast als knelpunt wordt gezien. Het gaat dan om het hard kunnen maken van onderbuikgevoelens voordat een actor

daadwerkelijk actie kan ondernemen. Door alle instanties wordt gesproken over het hebben van onderbuikgevoelens die niet hard gemaakt kunnen worden. Zo vertelt een horecagebiedsadviseur:

Ik heb echt gesprekken gehad waarvan ik gelijk zou willen zeggen: ik weiger jou die vergunning. Dat besluit zou ik willen nemen omdat ik er vanuit elke vezel vanuit mijn lijf ervan overtuigd ben dat ik in de maling wordt genomen, bij wijze van spreken. Die mogelijkheid hebben we niet. (# 2)

Deze opmerking horen we terug bij instanties die zich bezighouden met preventief toezicht, controlerend als reactief. Maar ook betrokkenen bij de horeca zoals makelaars en pandeigenaren lopen daar tegenaan. Ook wat betreft het Bibob-onderzoek blijkt de gevergd bewijslast niet altijd haalbaar. Wanneer na het eigen onderzoek vragen blijven bestaan over de omstandigheden van de aanvrager, de bedrijfsstructuur of financiering van de onderneming dan kan een adviesaanvraag worden ingediend bij het Landelijk Bureau Bibob (Overheid, 2015). Dit gebeurt ook wanneer de officier van justitie de tip geeft om in een bepaalde zaak een Bibob-advies aan te vragen (Overheid, 2015). Desondanks is het volgens een van de Bibob-coördinatoren niet altijd even gemakkelijk om een (negatief) advies uit te brengen:

Ik denk dat er vaker situaties zijn dan we zouden willen waarin we vergunningen moeten verlenen met een beetje pijn in onze maag omdat in tegenstelling tot wat een heleboel andere mensen denken, de wet Bibob ook geen wondermiddel is. We kunnen een heleboel vermoedens hebben, maar als je het niet tastbaar kan maken dan kan je er niks mee en volgens mij overkomt het ons meer dan eens dat we bij iets er vrij zeker van zijn dat het niet allemaal in de haak is, maar dat je vanuit de wet Bibob gewoon te weinig hebt om te kunnen zeggen: die gaan we niet verstrekken die vergunning. (#12)

De druk van de bewijslast zorgt er voor dat sommige medewerkers bij de politie ervoor kiezen informatie bewust niet te delen. Enerzijds omdat een agent geen terugkoppeling krijgt van een melding en daardoor besluit niet meer te investeren, anderzijds omdat er onder de politie een angst bestaat dat een doorgezet signaal uiteindelijk als onrechtmatig wordt gezien. Een respondent van de politie zegt:

Dan zou het bij wijze van spreken kunnen zijn dat ik ontslag krijg, want ik heb informatie gelekt (#10).

Eerder is al beschreven hoe het gebrek aan capaciteit en de zwaardere bewijslast ertoe lijkt te leiden dat er relatief vaak overgegaan wordt op bestuurlijke handhaving in plaats van strafrechtelijke vervolging. Het nadeel daarvan is dat zaken die bestuursrechtelijk worden opgemaakt, alleen lokaal geregistreerd worden. Een ingetrokken vergunning wordt alleen in de desbetreffende gemeente geregistreerd, terwijl strafrechtelijke onderzoeken landelijk worden geregistreerd. In het geval van landelijke registraties kan iedere gemeente die informatie inzien en gebruiken bij het beoordelen van een vergunningaanvraag.

Ook een pandeigenaar waarmee is gesproken geeft aan dat de bewijslast lastig is. Deze respondent vertelt over situaties waarbij de huidige huurder aangeeft van het contract af te willen en deze door een ander over laat nemen:

Wij mogen alleen weigeren als wij kunnen aantonen dat die nieuwe partij geen goede partij is. (...) Als het gebruik [van de horecazaak] hetzelfde verhaal is dan hebben wij heel weinig mogelijkheden om zo'n partij te weigeren, dus wij worden vaak overvallen met zo'n nieuwe horecaondernemer en ook al hebben wij twijfels en niet helemaal een lekker gevoel erbij, kunnen wij geen nee zeggen als wij het niet kunnen onderbouwen. (#1)

Specifiek voor schijnbeheer geldt dat het in veel gevallen ontbreekt aan concrete aanwijzingen en bij een onderbuikgevoel blijft. Om schijnbeheer hard te kunnen maken, moet het ook een aantal keer gebeuren dat de eigenaar/exploitant niet aanwezig is in de onderneming. Wanneer wordt gevraagd deze persoon naar de onderneming te laten komen en vervolgens weet deze persoon geen antwoord te geven op de vragen van de toezichthouders, zijn er vermoedens van schijnbeheer. Een dergelijke situatie moet zich dan wel vaker aandoen volgens een van de toezichthouders:

Op het moment dat wij inderdaad 5, 6, 7, 8 keer dat hebben aangetroffen dan kunnen we zeggen van: luister eens, nu is het vermoeden gewoon zo hard te maken dat we ook kunnen overgaan tot handhaven. (#18).

8.4 Een kat en muisspel

Een veelgehoorde uitspraak van respondenten is dat het bestrijden van criminaliteit een kat en muisspel is. Hiermee bedoelen zij dat wanneer er een instrument of aanpak wordt ontwikkeld, criminelen snel op zoek gaan naar manieren om deze te omzeilen. Voor de aanpak van criminele inmenging in de horeca is dit niet anders. Ondanks dat verschillende processen, zoals het vergunningverleningsproces en het Bibob-onderzoek, zorgvuldig zijn opgezet, blijken deze processen te omzeilen. Kwaadwillende ondernemers hebben volgens de respondenten veel kennis van de processen die zij tegenkomen op hun pad om een horecaonderneming te beginnen. Een combinatie van kennis van processen en een gebrek aan informatiedeling door de publieke instanties zorgt ervoor dat criminelen leren constant in beweging te blijven, in hun voordeel.

Het proces van vergunningverlening loopt dus via meerdere afdelingen van de gemeente. Toch blijkt het proces niet geheel waterdicht. Respondenten beschrijven hoe kwaadwillende mensen steeds meer bekend raken met de wet en werkwijze van de gemeente. Zij nemen dan ook een leerproces waar. Meerdere respondenten benadrukken het idee te hebben dat het gebruik van katvangers bij de aanvraag van een vergunning is toegenomen. Op die manier komt de daadwerkelijke exploitant van een onderneming niet in beeld tijdens de aanvraag van de vergunning. Een respondent van de gemeente vertelt:

Mijn gevoel zegt dat katvangers steeds nadrukkelijker gebruikt worden. Niks meer op eigen namen, in ieder geval niet zorgen dat je op papier in beeld bent. Veel succes dan met toezicht en handhaving vanuit de gemeente of vanuit de politie, maar ze zorgen qua papierwerk dat ze het wel wat slimmer aanpakken. (#12)

Uit de gesprekken is tevens naar voren gekomen dat criminelen die de horeca misbruiken voor criminaliteit, relatief veel kennis hebben over de processen van toezicht en handhaving. Dit geldt niet alleen voor het vergunningverleningsproces en het Bibob-onderzoek, maar ook over controles in de

horeca. Respondenten benoemen hierbij specifiek de rol van horeca-adviseurs die ondernemers kunnen bijstaan bij het aanvragen van vergunning.

De kennis van het proces gaat verder dan alleen de vergunningaanvraag. Een van de toezichthouders van de gemeente gaf aan hoe sommige ondernemers precies weten wanneer het te heet wordt onder hun voeten. Zodra er een goed dossier klaarligt over die onderneming, trekt de exploitant de vergunning in:

De exploitant zegt van: alsjeblieft gemeente, ik kap ermee, hier heb je mijn vergunningen. Wat doet de gemeente vervolgens? Die doet geen uitspraak meer, die stopt de zaak, dan heb je heel veel tijd en energie erin gestoken. Ik vind het ook een vorm van ondermijning want de gemeente ondermijnt zichzelf op dat moment, want de meneer die zijn vergunning inlevert en geen uitspraak krijgt, dus geen vinkje achter zijn naam, kan een jaar later in het centrum een horecazaak kopen, zijn vergunningen aanvragen en die krijgt hij gewoon. Er is geen uitspraak geweest, dus ja... (#21).

De politie heeft soortgelijke ervaringen. Ook de politie moet gezien de hoge bewijslast een dossier opbouwen om een horecaonderneming voor de rechter te krijgen. Een medewerker bij de politie vertelt:

En wat we ook heel veel zien is dat als wij een stevige rapportage hebben opgemaakt naar aanleiding van een grove of meerdere grove overtredingen of incidenten dat de ondernemer eigenlijk zegt van: we trekken de stekker eruit, dat ze zich uitschrijven bij de KvK en dat het eigenlijk stopt en dat de rapportage dan ook niet meer in behandeling wordt genomen. Dus dat het een manier is om daar weer onderuit te komen en dat ze dan weer elders via een katvangersconstructie nieuwe ondernemingen starten of iemand naar voren drukken. (#37).

Een vergelijkbare casus is ook in het dossieronderzoek aangetroffen.

Kennis Bibob-onderzoek

Het Bibob-onderzoek is een belangrijk instrument voor de gemeente om te beslissen of een vergunning wordt afgegeven. Op papier klinkt het als een sterke toets die veel informatie boven water brengt, maar volgens de Bibob-coördinatoren weten criminelen hier omheen te werken. Dit ziet een medewerker bij het Openbaar Ministerie ook:

Maar je ziet natuurlijk dat criminelen inmiddels wel prima in staat zijn om de wet Bibob te omzeilen dus dat ze weten dat ze niet zelf op de, als eigenaar van de horecaonderneming moeten gaan werken, maar dat ze daar katvangers voor nodig hebben. (#28)

Eerder is benoemd dat ondernemers soms hun vergunning inleveren wanneer zij bang worden bestuurlijk vervolgd te worden. Hiervan blijkt ook sprake tijdens het Bibob-onderzoek. Het komt voor dat ondernemers tijdens het Bibob-onderzoek hun vergunningsaanvraag intrekken, daarmee stopt het onderzoek. Mocht de uitkomst van het onderzoek een negatief advies zijn geweest, zal dit nergens geregistreerd staan. Een medewerker van de politie vertelt hoe zij dit tegenkomen in hun werkzaamheden:

Of dat we juist een Bibob-onderzoek willen en dat ze halverwege het Bibob-onderzoek opeens zeggen: ik stop ermee, dan wordt het Bibob-onderzoek niet afgerond, dus dan hebben ze geen negatief advies en dus kunnen ze ergens anders wel weer opnieuw beginnen en proberen daar weer opnieuw voet aan de grond te krijgen. (#37)

Tijdens het dossieronderzoek is een voorbeeld hiervan gevonden. De gemeente adviseerde negatief op een voorlopige vergunning, waarna de aanvraag werd geweigerd. De gemeente adviseert vervolgens een landelijk Bibob-onderzoek. Terwijl dit onderzoek liep, trok de exploitant de aanvraag voor de vergunning in. Hierdoor werd het Bibob-onderzoek stopgezet. Vervolgens startte de exploitant een nieuw bedrijf met diegene zelf als enige aandeelhouder. Deze persoon deed een nieuwe aanvraag voor een vergunning bij de gemeente, die werd verleend.

Buitenlandse financiering

Waar eerder is gesproken over de potentie van het natrekken van de financieringsgegevens van een horecazaak, blijkt ook hier een beperking aan te zitten. Wanneer er een buitenlandse financiering achter zit, is het noodzakelijk om medewerking te krijgen uit het land van herkomst. In de praktijk blijkt dit zeer moeizaam, zo vertelt een politieagent:

Als het financiering is, zodra het uit het buitenland komt, dan wordt het heel moeilijk om daar nog navraag over te doen. Zeker als het uit Turkije komt, ik noem maar wat, want die gaat helemaal niks geven. Qua informatieverstrekking is dat helemaal diplomatiek bijna onmogelijk om dat voor elkaar te krijgen. (#23)

Deze problemen herkent het Openbaar Ministerie ook. Volgens een medewerker laat het gebruik van buitenlandse financiering ook zien dat criminelen kennis hebben van dergelijke processen en zich daaromheen bewegen:

Ja en buitenlandse constructies die, ze zijn heel flexibel hè, dus als ze merken van hé die buitenlandse constructies zijn lastig aan te pakken en bieden grote kansen voor de wet, voor het omzeilen van de wet Bibob, ja dan gaan criminelen daar natuurlijk gebruik van maken. (#28)

8.5 Overige knelpunten

Onzichtbaarheid van vergunningsvrije horeca

In nagenoeg alle interviews kwam sterk naar voren dat het bestaan van de vergunningsvrije horecasector om verschillende redenen als problematisch wordt ervaren. Met name de politieagenten en horecagebiedsadviseurs brachten dit naar voren, maar ook andere betrokken bij de horeca waren kritisch op het bestaan van de vergunningsvrije sector. Eén van de respondenten stelt:

Die vergunningsvrije, dat is echt wel een hele risicovolle sector omdat we daar helemaal geen zicht op hebben, we weten niet wanneer een bedrijf ergens gaat starten, we weten niet wie dat zijn. (...) Je ziet ook niet wanneer bedrijven transformeren van, nou ja, een bakkerij met tafels en stoelen naar volledige horeca, dat heb je allemaal niet in beeld. (#2)

Op de vraag of het bestaan van de vergunningsvrije horecasector criminele inmenging in de hand werkt antwoordt een van medewerkers van de gemeente:

Omdat het onvergund is komen wij er niet, team drank en horeca komt er niet, politie heeft ook vaak die zaak niet in beeld en ja, daar is de drempel tot ondermijnend gedrag veel en veel lager. Als ik crimineel zou zijn en ik moet iets met mijn zwarte geld, ja, dan is het natuurlijk heel aantrekkelijk om iets in de onvergunde sector te beginnen. (#24)

Gedateerde ICT-systemen

Een laatste knelpunt dat de respondenten naar voren brachten, is de ontoereikendheid van de huidige ICT. Zo stelde een respondent van de politie:

Wat je echt wel merkt is dat de gemeente en overheid an sich echt wel achter de technologie aanloopt, en daar moet echt wel een inhaalslag worden gemaakt.” Respondenten van de gemeente geven ook aan ICT-technisch heel erg achter te lopen, wat “een groot euvel is in de strijd tegen ondermijning. (#20)

Een medewerker van Stadstoezicht geeft aan dat niet goed kunnen zoeken in ICT-systemen ertoe leidt dat er onnodig veel tijd verloren gaat aan handwerk omdat de software functionaliteiten mist. Zo moeten soms query's met de hand opgesteld worden in plaats van dat dit geautomatiseerd kan. Dit is zonde van de al beperkt beschikbare capaciteit.

8.6 Conclusie

In het voorgaande zijn verschillende knelpunten besproken die (mogelijk) gelegenheid geven aan (vormen van) ondermijnende criminaliteit. Er zijn vier algemene knelpunten benoemd. Deze hangen samen met een gebrek aan capaciteit bij vrijwel alle partners. Het gebruik aan capaciteit leidt ertoe dat er keuzes gemaakt moeten worden met betrekking tot de aanpak van criminaliteit binnen de horeca omdat er simpelweg niet genoeg personeel is om alle aanwijzingen op te volgen. Het tweede knelpunt gaat over beperking rondom informatiedeling. Door striktere eisen die worden gesteld aan privacy en data-uitwisseling, worden professionals vaak beperkt. Waar wel informatie-uitwisseling mogelijk is, is het de vraag of dit goed geregistreerd wordt en daarmee vindbare is voor andere partijen en regio's. Het derde knelpunt betreft de bewijslast. Respondenten zijn het erover eens dat de vereiste bewijslast vaak niet haalbaar is en het daardoor bij onderbuikgevoelens blijft. Tot slot wordt opgemerkt dat criminelen beperkingen in de wet- en regelgeving uitbuiten. Bijvoorbeeld door op tijd een vergunningsaanvraag terug te trekken of een aanvraag zodanig te doen dat deze lastig te controleren valt voor toezichthouders. Overige genoemde knelpunten betreffen de onzichtbaarheid van de vergunningsvrije horeca en gedateerde ICT-systemen die werkzaamheden inefficiënt maken.

9. Conclusie

Het is op basis van dit onderzoek nagenoeg onmogelijk om te duiden in hoeverre de aangetroffen criminaliteit leidt tot ondermijning. De grootste belemmering daarvoor is het ontbreken aan een sluitende definitie waardoor niet duidelijk is wat nou precies ondermijning is. De term ondermijning lijkt tot een paraplubegrip verworden waardoor het dermate breed is dat dit de aanpak in de weg staat. Een onsamenhangende definitie maakt het onmogelijk om een gefocuste aanpak te ontwikkelen. Daarom dient gekeken te worden of de term specifiek kan worden gedefinieerd waarbij er onderscheid gemaakt kan worden naar verschillende vormen van criminaliteit die een ontwrichtend effect hebben op de samenleving.

Op dit moment zijn er echter geen sterke aanwijzingen gevonden dat criminelen of criminele netwerken doelbewust bezig zijn om op grote schaal via de horeca een economische en/of politieke positie in de legale wereld te bemachtigen. Er worden hooguit zorgen uitgesproken door de professionals. Tegelijkertijd zien we steeds vaker dat criminaliteit in de georganiseerde misdaad een ontwrichtend effect heeft op de samenleving als geheel. Denk alleen maar aan de recente liquidaties van advocaten, en journalisten, iets wat voorheen ondenkbaar was.

Een reden waarom het niet goed mogelijk is om inzichtelijk te krijgen in hoeverre er sprake is van ondermijning, hangt samen met de beperkte mate van prioriteit die door toezichthouders en handhavers aan dit fenomeen worden gegeven. Daarmee willen we niet zeggen dat de politie en de gemeente geen oog hebben voor ondermijning. Integendeel, tijdens dit onderzoek hebben we veel toegewijde professionals gesproken die dagelijks bezig zijn om de maatschappij en de horeca veilig te houden en te maken. We constateren echter wel dat de insteek te eenzijdig is om criminaliteit in de horeca in de breedte aan te kunnen pakken. Op dit moment worden bijna uitsluitend vormen van criminaliteit aangepakt die verband houden met horeca die als een fysieke façade wordt misbruikt. De reden hiervoor is voor de hand liggend. Deze vormen van criminaliteit veroorzaken de meeste overlast voor omwonenden, zijn daardoor het makkelijkst aantoonbaar en worden waarschijnlijk op grotere schaal gepleegd. Bovendien kan vooraf al een risicoschatting worden gemaakt van horeca-inrichtingen waarbij de kans groter is dat er criminele activiteiten ontplooid worden, waar vervolgens vaker controles plaatsvinden.

Een andere minstens zo belangrijke factor dat de aanpak gefocust is op vormen van de horeca als fysieke façade, is dat deze criminaliteit vaak een negatief effect heeft op de openbare orde en/of veiligheid. Daarmee valt het onder het mandaat van de burgemeester en kunnen politie en gemeente samen optrekken. We zien dan ook dat nagenoeg alle voorbeelden van criminaliteit waarbij de horeca als fysieke façade wordt misbruikt, leiden tot een bestuurlijke aanpak in plaats van een strafrechtelijk traject. Voornaamste reden hiervoor is dat aan de bewijslast en manier waarop bewijs tegen een ondernemer verzameld is, veel zwaardere eisen worden gesteld binnen een strafrechtelijk traject dan bij een bestuurlijke ingreep. Het strafrechtelijk vervolgen vraagt dan ook een veel grotere arbeidsinzet waarbij het zeer onzeker is of dit uiteindelijk ook iets op gaat leveren.

De enige voorbeelden van ondermijning die wij gezien hebben waarbij de horeca op administratieve wijze misbruikt wordt, bijvoorbeeld om geld wit te wassen, zijn aan het licht gekomen per toeval of als bijvangst

in opsporingsonderzoeken. Daarbij zagen we een aantal voorbeelden waarbij betrokkenen in de drugshandel ook een belang hadden in een horecaonderneming. Of er een link is tussen de drugshandel en deze horeca, en hoe deze horeca wordt ingezet, wordt uit de data die wij hebben ingezien niet duidelijk. Sommige van deze verdachten hebben een veelvoud aan uiteenlopende ondernemingen. Het is niet duidelijk of deze worden ingezet ten behoeve van criminaliteit of dat dit een manier is om invloed in de samenleving te verkrijgen.

Ook andere vormen van ondermijnende criminaliteit die op een administratieve wijze worden ontplooid, zijn lastig bewijsbaar. Zo hebben professionals die op straat lopen vaak sterke vermoedens en onderbuikgevoelens maar kunnen zij niet hard maken dat een verbouwing onderdeel is van een witwasconstructie of dat er sprake is van vastgoedspeculatie.

Prioritering en de gevolgen voor de aanpak van ondermijning

Om ondermijning in de toekomst effectiever te kunnen bestrijden, dient er ten eerste een herdefiniëring van het begrip plaats te vinden. Zoals eerder beschreven, is de term dermate diffuus en onsamenhangend dat dit de aanpak in de weg staat.

De professionals die zich bezighouden met de bestrijding van ondermijning en criminaliteit in de horeca, richten zich vaak op een specifiek deel van de criminaliteit waarbij de horeca als fysieke façade wordt misbruikt. Dit is ook logisch gezien hun takenpakket en werkzaamheden. De toezichthouders die actief zijn op straat voeren controles uit en/of reageren op meldingen vanuit de samenleving. Logischerwijs ligt daardoor de focus op de vormen van criminaliteit die het best zichtbaar en aantoonbaar zijn.

Het gevaar bestaat dat hierdoor juist de vormen van criminaliteit die op de lange termijn een ondermijnd effect op de samenleving hebben, buiten schot blijven. Deze vormen van criminaliteit zijn complex en geraffineerd. Het aanpakken daarvan vraagt dan ook om een langetermijnaanpak, sterkere prioritering en grotere capaciteitsinzet.

Op een hoger niveau, bijvoorbeeld via de Regionale en Landelijke Informatie- en Expertise Centra (RIEC/LIEC) en het Multidisciplinair Interventieteam (MIT), worden meer complexe vormen van ondermijning aangepakt. Bij deze aanpakken gaat het vaak om diepgaand onderzoek naar grote criminele netwerken. Binnen dergelijke aanpakken is er geen primaire focus op de horeca, maar kan de horeca wel onderdeel worden van een aanpak wanneer dit deel uitmaakt van het criminele netwerk. Deze vorm van bestrijding is in de eerste plaats gericht op gevestigde criminele netwerken.

Het zou voor de aanpak van criminaliteit in de horeca, en voor het bestrijden van ondermijning, goed zijn als er naast het voorkomen aan de voorkant via de vergunningen en het aanpakken van de excessen door de RIEC's en het LIEC, meer oog komt voor vormen van criminaliteit waarbij de horeca als een administratieve façade wordt misbruikt. Bij deze vormen van criminaliteit is de kans groter dat er een ontwrichtend effect is op de samenleving doordat criminelen op onzichtbare wijze meer invloed en macht in de bovenwereld vergaren. Om dit te kunnen verwezenlijken, dienen gemeentelijke toezichthouders en handhavers over meer instrumenten te beschikken die inzage geven in de administratieve aspecten van een onderneming. Het gaat dan met name om inzicht in de financiën. In de context van de Rotterdamse horeca betekent dit dat partners zoals de Belastingdienst al eerder geraadpleegd moeten kunnen worden.

Conclusie

De professionals die wij hebben gesproken hebben veel waardevolle kennis maar kunnen hun onderbuikgevoelens vaak niet hard maken omdat zij niet over genoeg personeel of niet over de juiste informatie kunnen beschikken. De beperkte capaciteit die er bij instanties is, wordt logischerwijs ingezet voor het aanpakken van criminaliteit die de meeste impact heeft. Een gevaar hiervan is dat de focus komt te liggen op de excessen in plaats van de preventie van ondermijning. Om ondermijning te voorkomen dient het in een eerder stadium en op een hoger niveau geprioriteerd te worden.

Literatuur

- Boutellier, H., Boelens, M. & Hermens, N. (2019). *Weerbare wijken tegen ondermijning. Contouren van een nieuwe strategie*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Boutellier, H., Van Steden, R., Eski, Y., & Boelens, M., e.a. (2020) Een einde aan ondermijning. Over de opkomst en werking van een nieuwe veiligheidsstrategie, *Tijdschrift voor Veiligheid*, 19(1), 3-16.
- CCV. (2021). *Horeca en ondermijning*. Geraadpleegd op 7 december 2021, van <https://hetccv.nl/onderwerpen/keuzewijzer-veilig-uitgaan/problemen/horeca-en-ondermijning/>
- Enquêtecommissie Opsporingsmethoden. (1996). *Rapport 'Inzake opsporing' van de Enquêtecommissie Opsporingsmethoden*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Faber, W. (2013). Ondermijning als activiteit en gevolg. Een poging tot duiding van een lastig te definiëren fenomeen. *Finecscience*, 16-22.
- Ferwerda, H., Beke, B. & Bervoets, E. (2017). De onzichtbare invloed van bovenlokale criminele netwerken op de wijk. *Tijdschrift voor de Politie*, 79, 9-10.
- Fijnaut, C., Bovenkerk, F., Bruinsma, G.J.N. & Van de Bunt, H.G. (1996). *Eindrapport georganiseerde criminaliteit in Nederland. Bijlage VII. Inzake opsporing. Enquêtecommissie Opsporingsmethoden*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Fijnaut, C., & Roks, R. (2021). *De Recherche en de zware misdaad in Rotterdam 1966-1996*. Amsterdam: Boom.
- Gemeente Rotterdam. (2011). *Horecanota 2012-2016*. Geraadpleegd op 30 januari 2022, van <https://horecataxatie.eu/pdf/Horecanota14072012.pdf>
- Gemeente Rotterdam. (2016). *Horecanota 2017-2021*. Geraadpleegd op 20 januari 2022, van <https://www.rotterdam.nl/loket/documentenkcc/horecanota2017-2021.pdf>
- Gemeente Rotterdam. (2020). *Evaluatie horecanota 2017-2021 (Nr. 29MO05733)*. Geraadpleegd op 20 januari 2022, van <https://www.rotterdam.nl/werken-leren/nieuwhorecabeleid/Evaluatiehorecanota-2017-2021.pdf>
- Kleemans, E., Brienens, M. & Bunt, H. van de. (2002). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland: Tweede rapportage op basis van de WODC-monitor*. Den Haag: WODC.
- Kolthoff, E. & Khonraad, S. (2016). Ondermijnende aspecten van georganiseerde criminaliteit en de rol van de bovenwereld. *Tijdschrift voor Criminologie*, 58(2), 77-92.
- Kortleven, W.-J. (2020). Een boekje open over ondermijning. *Tijdschrift voor Veiligheid*, (19)1, 69-82.
- Kruisbergen, E., Van de Bunt, H. & Kleemans, E. (2012). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Vierde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit*. Den Haag: WODC.
- Kruize, P. & Gruter, P. (2020). *Criminele gebouwen: De faciliterende rol van woningen & bedrijfsruimten bij ondermijnende criminaliteit in Nederland en vier EU-landen*. Den Haag: WODC.
- Lam, J., Van der Wal, R. & Kop, N. (2018) *Sluipend gif. Een onderzoek naar ondermijnende criminaliteit*. Den Haag: Boom Criminologie.
- Mehlbaum, S., Schoenmakers, Y., & Van Zanten, J. (2018). *Notoire straten. Over de lokale inbedding van georganiseerde criminaliteit*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Notten, F. & Hooijmaaiers, S. (2021). Corona en de horeca. *Centraal Bureau voor de Statistiek*. Geraadpleegd op 28 januari 2022, van <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/de-nederlandseconomie/2021/corona-en-de-horeca?onepage=true>
- Openbaar Ministerie. (z.d.). *Ondermijnende criminaliteit*. Geraadpleegd op 6 februari 2022, van <https://www.om.nl/onderwerpen/ondermijnende-criminaliteit>
- Overheid. (2015). *Beleidslijn toepassing Wet Bibob Rotterdam 2015*. Geraadpleegd op 14 juni 2022,

- van <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR378040>
- Politie. (z.d.). *Wat is ondermijning?* Geraadpleegd op 6 februari 2022, van <https://www.politie.nl/informatie/wat-is-ondermijning.html>
- Politie Amsterdam-Amstelland. (2009). *Over ondermijning. Een verkenning naar het fenomeen, de aanpak en mogelijke verbeteringen*. Amsterdam: Politie Amsterdam-Amstelland.
- Regioburgemeesters. (2017). *Proeve van wetgeving. 'Voorkomen en Aanpakken ondermijning'*.
- Rekenkamer Rotterdam. (2021). *Onder de radar: onderzoek naar aanpak ondermijnende criminaliteit*.
- RIEC-LIEC. (z.d.-b). *Ondermijnende criminaliteit*. Geraadpleegd op 6 februari 2022, van <https://www.riec.nl/ondermijnende-criminaliteit>
- Rijksoverheid. (z.d.). *Ondermijning*. Geraadpleegd op 6 februari 2022, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ondermijning>
- Staring, R., Bisschop, L., Roks, R., Brein, E. & Bunt, H., van de. (2019). *Drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven: aard en aanpak van het fenomeen*.
- Stuurman, J. (2020). *Als "wijkkoningen" de dienst uitmaken*. Sociale Vraagstukken.
- Tops, P.W. & Van der Torre, E. J. (2015). *Wijkaanpak en ondermijnende criminaliteit*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Tops, P.W. & Tromp, J. (2019). *De achterkant van Amsterdam; een verkenning van drugsgelateerde criminaliteit*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.
- Van de Bunt, H. G., & Kleemans, E. R. (2007). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland, Derde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit*. Den Haag: WODC.
- Vander Beken, T., Paoli, L., Zoutendijk, A., & Klima, N. (2012). *Het inschatten van de gevaarlijkheid van georganiseerde criminaliteit*. Gent: Academia Press.
- Van der Steen, M., Schram, J., Chin-A-Fat, N., & Scherpenisse, J. (2016). *Ondermijning ondermijnd*. Den Haag: NSOB.
- Van den Tillaart, J., Stuurman, J., Kolthoff, E., & Kokkeler, B. (2019). *Verschijningsvorm van ondermijning in woonwijken*. Rapportage voor wijkprofessionals en gemeenten.
- Wilschut, A. J. (2020). *Ondermijning: een nieuw kwaad of oude wijn in nieuwe zakken? Een onderzoek naar de Amsterdamse aanpak van ondermijning*. In *Ondermijning: preadviezen*, (pp. 11-46). (Jonge VAR-Reeks; Vol. 18). Den Haag: Boomjuridisch.
- Zoomer, O., Nieuwkamp, S., & Johannink, R. (2004). *Economische belangen: barrières voor preventie en bestrijding van (georganiseerde) criminaliteit?* Dordrecht: Stichting SMVP Producties.

Bijlage 1 Uitkomsten literatuurverkenning

Literatuurverkenning ondermijning

Het begrip ondermijning duikt halverwege de jaren negentig van de vorige eeuw op tijdens de parlementaire enquête opsporingsmethoden (ook wel de commissie Van Traa genoemd) die dan plaatsvindt naar aanleiding van de zogenaamde IRT-affaire. De commissie Van Traa liet zich bijstaan door vier criminologen, die verslag deden van hun onderzoek naar georganiseerde misdaad in Nederland. Zij introduceerden het begrip ondermijning in hun onderzoeksrapport bij de bespreking van een van de kenmerken van georganiseerde misdaad, namelijk de bereidheid (en het vermogen) om offensieve contra- strategieën tegen de overheid te gebruiken (Fijnaut e.a., 1996). Een aantal jaren later dook het woord op in het visiedocument Politie in ontwikkeling van de Raad van hoofdcommissarissen (2005). Daar ging het om ‘ondermijning van democratische afspraken’ – de integriteit van de rechtsorde was volgens de schrijvers van het document in het geding (Boutellier, 2020). Een aantal jaren later verscheen het rapport Verwevenheid van de bovenwereld met de onderwereld van de parlementaire werkgroep Joldersma (Joldersma e.a., 2008). Waar de commissie-Van Traa had geconcludeerd dat legale sectoren in Nederland niet in de greep van de georganiseerde misdaad waren, stelde de commissie-Joldersma dat uit vervolgonderzoek en de Monitors Georganiseerde Criminaliteit bleek dat steeds meer mensen uit de bovenwereld betrokken raakten bij criminele activiteiten. De bovenwereld liet zich volgens de commissie vanwege financieel gewin ook gemakkelijk de onderwereld in trekken (Kolthoff & Khonraad 2016: 83). Kleemans en Van de Bunt (2008) lieten de relatie tussen ondermijning en georganiseerde criminaliteit zien in een analyse van 120 zaken uit de Monitor Georganiseerde Criminaliteit. Uit hun analyse bleek dat die verwevenheid zeer hecht was en een groot scala aan beroepen omvatte, zowel in de (internationale) handel en de transportsector als in de professies en de financiële wereld. Een jaar later verscheen Over Ondermijning, een uitgave van de politie-eenheid Amsterdam, waarin eveneens zorgen werden geuit over de toenemende vermenging van boven- en onderwereld. In de vierde rapportage van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit werd ingegaan op de ondermijnende effecten van georganiseerde misdaad en ‘het verlies aan vertrouwen in maatschappelijke instituties door toedoen van deze ondermijnende criminaliteit’ (Kruisbergen e.a., 2012). In de jaren daarna dook het begrip steeds meer op in beleidsstukken en werd er ook door verschillende auteurs onderzoek naar gedaan (Boutellier, 2019, 2020; Kruize & Gruter (2020; Lam et al 2018; Mehlbaum et al 2018; Tops en Tromp, 2015, 2017).

Boutellier e.a. (2019) hebben de literatuur over ondermijning van de laatste jaren onder de loep genomen en hebben beschreven hoe het begrip langzamerhand werd opgenomen in de politiek. Zij constateren dat ondermijning een veelomvattend begrip is dat wordt gebruikt om te verwijzen naar allerlei ongewenste gedragingen, waardoor precisie en een heldere definitie ontbreken. In sommige contexten wordt de nadruk gelegd op drugscriminaliteit en haar effecten, maar vaak worden daarnaast andere vormen van criminaliteit bedoeld. Dit roept de vraag op in hoeverre zogenaamde ‘ondermijning’ verschilt van wat oorspronkelijk ‘georganiseerde misdaad’ genoemd werd. Daarnaast blijkt dat ook georganiseerde misdaad een enigszins arbitraire term is (van daadwerkelijke organisatie blijkt bijvoorbeeld niet altijd sprake te zijn), hoewel duidelijk is dat (illegaal) economisch gewin centraal staat. Het beperkte karakter van de term georganiseerde misdaad lijkt er volgens Boutellier toe geleid te hebben dat er behoefte was aan een nieuwe term: ‘ondermijning’. In feite kan worden gesteld dat alle criminaliteit in principe ondermijnt, maar dat de effecten hiervan pas merkbaar zijn wanneer dit op voldoende grote schaal gebeurt. Ondermijnende effecten op de samenleving kunnen daarom het beste worden gezien als gevolg van georganiseerde criminaliteit, wanneer die ‘de legale en beoogde werking van het samenlevingssysteem aantast’ (Van der Steen e.a., 2016).

Wetenschappelijke discussie

In de wetenschap wordt ook veel aandacht besteed aan het begrip ‘ondermijning’. De literatuur in Nederland overziend zijn er een hele reeks definities in gebruik. In al deze definities komen steeds dezelfde factoren terug. Zo betreft ondermijning verschillende vormen van criminaliteit (zijnde witwassen, intimidatie, corruptie, drugshandel, bedreiging en fraude) waarbij de grenzen tussen de bovenwereld en onderwereld lijken te vervagen. Door de normvervaging die ontstaat ten gevolge van ondermijning neemt het gevoel van veiligheid en leefbaarheid af. Bovendien is door de jaren heen de term geëvolueerd naar een begrip dat gaat over de maatschappelijke gevolgen van misdaad: gevolgen voor de samenleving, voor burgers in woonwijken, voor bedrijven, voor ons financieel stelsel, voor de democratie en uiteindelijk voor de rechtsstaat (Ferwerda, Beke & Bervoets, 2017; Stuurman, 2020; Van den Tillaart et al, 2019; Kolthoff & Khonraad, 2016). Tops en Tromps (2015, 2017) die verschillende studies naar ondermijning hebben gedaan, definiëren ondermijnende criminaliteit als criminaliteit die de formele (rechtsstaat) of informele (fatsoenlijke verhoudingen) grondslag van onze samenleving systematisch aantast. In deze omschrijving staan de maatschappelijke gevolgen en niet zozeer de organisatorische vorm van de criminaliteit centraal.

Vanuit de wetenschappelijke literatuur is tegelijkertijd ook veel kritiek hoorbaar over de onduidelijkheid van het begrip. Het lijkt met name een politieke voorkeur te hebben, vanwege de functie die het heeft voor bewustwording en mobilisering (Boutellier, Boelens & Hermens, 2019). Dit levert tegelijkertijd een gebrek aan terminologische helderheid en afbakening op (Kortleven, 2020). Er is geen eenduidige definitie of invulling van het begrip, ook niet in de wetenschap. Daarnaast maakt Faber (2013: 21) duidelijk dat het ook niet altijd duidelijk is of het gaat om ondermijning als activiteit (‘zij, hij ondermijnt’) of ondermijning als gevolg (‘iets is ondermijnd’). Een belangrijk wetenschappelijk argument tegen het gebruik van het begrip ondermijning is het gebrek aan een internationaal erkende tegenhanger (Staring et al., 2019; Kolthoff & Khonraad, 2016). Ondermijning is een term die enkel in Nederland wordt gebruikt, al heeft men de term op een gegeven moment ook in Vlaanderen overgenomen. De wetenschappelijke referenties in het Engelse taalgebied op de zoektermen ‘undermining’, ‘undermining crime’ of ‘pervasive crime’ zijn nagenoeg afwezig (Kolthoff & Khonraad 2016: 80). Daar waar de term in de internationale literatuur wel wordt gebruikt is het nauw verbonden met spionage en andere operaties van vijandige mogendheden (Boutellier, 2020). Dat maakt de discussie over ondermijning een Nederlandse en beleidsgerichte kwestie (Kortleven, 2020). De vraag die dan gesteld moet worden is of dit bezwaarlijk is of niet. De term heeft namelijk daadwerkelijk een mobiliserende functie en genereert handelen in de praktijk (Boutellier et al., 2019).

Definiëring door publieke instanties

Wanneer wordt gekeken naar hoe publieke instanties ondermijning definiëren, valt op dat ondermijning vaak gerelateerd wordt aan de verwevenheid tussen de boven- en de onderwereld, al dan niet in verschillende bewoordingen (Politie, z.d.; Rijksoverheid, z.d.; Openbaar Ministerie, z.d.; RIEC-LIEC, z.d.-b). De manier waarop deze twee werelden verweven raken is volgens de meeste definities het gebruik van de legale (economische) structuren uit de bovenwereld door criminelen in de onderwereld. Het doel is niet altijd duidelijk omschreven, maar dit lijkt over het algemeen geldelijk gewin. Voor gemeenten, en specifiek voor de gemeente Rotterdam, geldt dat ondermijning breder wordt opgevat (Rekenkamer Rotterdam, 2021). Dit blijkt onder andere uit de Proeve van Wetgeving (2017) voor een Ondermijningswet die de regioburgemeesters indienden bij het ministerie van Justitie en Veiligheid. Het gaat hen niet alleen om ondermijnende criminaliteit, maar ook om legale handelingen die criminaliteit (al dan niet bewust, gedwongen of verwijtbaar) faciliteren (Regioburgemeesters, 2017; Wilschut, 2020). Ook hoeft er volgens de regioburgemeesters niet standaard sprake te zijn van geldelijk gewin; het gaat om illegaal of onrechtmatig (financieel) voordeel (Regioburgemeesters, 2017). Opvallend is dat publieke instanties eveneens afwisselen tussen ondermijning, ondermijnende criminaliteit en georganiseerde

ondermijnende criminaliteit. Ondermijning wordt wel consequent gezien als het effect van (georganiseerde) criminaliteit. Dit effect is vergaand, namelijk de aantasting van onze maatschappij op verschillende manieren. In grote lijnen kan dus gesteld worden dat publieke instanties ondermijning zien als het effect op de samenleving en (georganiseerde) criminaliteit als de oorzaak die dit effect teweegbrengt. Gezamenlijk maakt dit 'ondermijnende criminaliteit'. Georganiseerde criminaliteit is dan weer een oudere term, die meer verwijst naar de zware criminaliteitsvormen die door georganiseerde groepen wordt uitgevoerd, dan naar het ondermijnende effect ervan (Tops & Tromp, 2019).

Bijlage 2 Respondententabel professionals

Interview nummer	Respondenten nummer 1	Soort respondent
1	1	Pandeigenaar
2	2	Gemeente Rotterdam
	3	Gemeente Rotterdam
3	4	Gemeente Rotterdam
4	5	Gemeente Rotterdam
	6	Gemeente Rotterdam
5	7	CCV
	8	CCV
6	9	Politie
	10	Politie
7	11	Gemeente Rotterdam
	12	Gemeente Rotterdam
	13	Gemeente Rotterdam
8	14	Gemeente Rotterdam
9	15	Gemeente Rotterdam
10	16	RIEC
11	17	KvK
12	18	Gemeente Rotterdam
	19	Gemeente Rotterdam
	20	Gemeente Rotterdam
	21	Gemeente Rotterdam
13	22	Politie
	23	Politie
14	24	Gemeente Rotterdam
15	25	Horeca-adviseur
16	26	Horeca-makelaar
17	27	Gemeente Rotterdam
18	28	Openbaar Ministerie
19	29	Leverancier
20	30	Gemeente Den Haag
	31	Gemeente Den Haag
	32	Gemeente Den Haag
21	33	KHN
	34	KHN
	35	KHN
Interview 22	36	Politie
	37	Politie

Bijlage 3 Aanvullende figuren enquête

Tabel b3.1: overzicht kenmerken respondenten enquête

Soort	Restaurant	49
	Sportverenigingen/ para-commerciële instellingen	26
	Bar/ Café	24
	Lunchroom/ Koffiezaak	15
	Eetcafé	11
	Snackbar/ Grillroom/ Shoarmazaak	9
	(Event)catering	4
	Fastfood restaurant	1
	Koffie-/ Theehuizen	1
	Anders, namelijk:	35
	Wil niet zeggen	2
Stadsdeel	Centrum	47
	Noord binnen de stadsring (uitgezonderd centrum) (Delfshaven, Noord, Kralingen-Crooswijk)	51
	Noord buiten de stadsring (Prins-Alexander, Hillegersberg-Schiebroek, Overschie, Hoek van Holland)	29
	Zuid binnen de stadsring (IJsselmonde, Charlois, Feijenoord)	33
	Zuid buiten de stadsring (Pernis, Hoogvliet, Rozenburg)	15
	Wil niet zeggen	2
Vergunning	Categorie 1 (geopend van 07.00 tot 23.00 uur)	39
	Categorie 2 (regulier: geopend vóór of vanaf 07:00 tot 01:00/ 02:00 uur)	102
	Categorie 3, 4 of 4+ (24 uur en/of meer dan alleen achtergrondmuziek)	13
	Anders	16
	Weet niet	5
	Wil niet zeggen	1

Bron: Risbo, eigen bewerking

Tabel b3.2: overzicht aangevraagde steunmaatregelen

	n	%
Totaal	134	100
TVL (Tegemoetkoming Vaste Lasten)	117	87,3
NOW (Noodmaatregel Overbrugging voor Werkgelegenheid)	92	68,7
TOZO (Tijdelijk Overbruggingsregeling Zelfstandig Ondernemers)	50	37,3
Belastingmaatregelen	37	27,6
Bbz (Besluit bijstandverlening voor zelfstandigen)	8	6,0
Borgstelling MKB-kredieten Corona	6	4,5
Klein Krediet Corona	5	3,7
Qredits	3	2,2
Uitstel energiebelastingen	1	0,7
TOA (Time-Out Arrangement)	1	0,7
Garantie Ondernemingsfinanciering	0	0
Garantieregeling evenementen (TRSEC)	0	0
Aanvullende Tegemoetkoming Evenementen (ATE)	0	0
Weet niet	0	0
Wil niet zeggen	1	0,7

Bron: Risbo, eigen bewerking

Tabel b3.3: Extra regeling naast steunmaatregelen, naar soort

		N	%
Extra regeling getroffen?	Totaal	178	100
	Ja	65	36,5
	Nee	108	60,7
	Weet niet	5	2,8
	Wil niet zeggen	0	0
Weke partij(en)?	Totaal	65	100
	Landelijke overheid	10	15,4
	Gemeente Rotterdam	32	49,2
	Brouwerij	2	3,1
	Vastgoedeigenaar/pandeigenaar	29	44,6
	Belastingdienst	22	33,8
	Kansspelhandelaar	0	0,0
	Anders	8	12,3
Soort regeling	Totaal	65	100
	Huurverlaging	25	38,5
	Uitgestelde betaling	33	50,8
	Betalingsregeling	17	26,2
	Anders	22	33,8
	Weet niet/wil niet zeggen	2	3,1

Bron: Risbo, eigen bewerking

Tabel b4.1: Mate waarin ondernemers te maken hebben gehad met een voorstel voor een financiële lening/impuls door een vage bekende/onbekende, uitgesplitst naar stadsdeel

	Nooit		Een enkele keer		Meerdere malen		Weet niet		Totaal	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Centrum	45	90,0	2	4,0	2	4,0	1	2,0	50	100
Noord binnen de stadsring	44	86,3	6	11,8	0	0,0	1	2,0	51	100
Noord buiten de stadsring	24	92,3	2	7,7	0	0,0	0	0,0	26	100
Zuid binnen de stadsring	28	84,8	1	3,0	2	6,1	2	6,1	33	100
Zuid buiten de stadsring	15	93,8	1	6,3	0	0,0	0	0,0	16	100
Wil niet zeggen	2	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	100

Bron: Risbo, eigen bewerking

Tabel b4.2: Mate waarin ondernemers te maken hebben gehad met een aanbod om tegen betaling een computer met (illegale) gokspellen te plaatsen, uitgesplitst naar stadsdeel

	Nooit		Een enkele keer		Meerdere malen		Weet niet		Totaal	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Centrum	48	96,0	0	0,0	1	2,0	1	2,0	50	100
Noord binnen de stadsring	50	98,0	0	0,0	0	0,0	1	2,0	51	100
Noord buiten de stadsring	27	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	27	100
Zuid binnen de stadsring	30	90,9	1	3,0	0	0,0	2	6,1	33	100
Zuid buiten de stadsring	16	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	16	100
Wil niet zeggen	2	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	100

Bron: Risbo, eigen bewerking

Tabel b4.3: Mate waarin ondernemers te maken hebben gehad met een vraag om (besloten) ruimte te verhuren terwijl de horeca vanwege maatregelen gesloten was, uitgesplitst naar stadsdeel

	Nooit		Een enkele keer		Meerdere malen		Weet niet		Totaal	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Centrum	42	84,0	5	10,0	3	6,0	0	0,0	50	100
Noord binnen de stadsring	50	98,0	1	2,0	0	0,0	0	0,0	51	100
Noord buiten de stadsring	25	86,2	2	6,9	2	6,9	0	0,0	29	100
Zuid binnen de stadsring	26	78,8	4	12,1	1	3,0	2	6,1	33	100
Zuid buiten de stadsring	16	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	16	100
Wil niet zeggen	2	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	100

Bron: Risbo, eigen bewerking

Tabel b4.4: Mate waarin ondernemers te maken hebben gehad met een groep verdachte klanten die de onderneming als ontmoetingsplek gebruikt, uitgesplitst naar stadsdeel

	Nooit		Een enkele keer		Meerdere malen		Weet niet		Totaal	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Centrum	45	90,0	4	8,0	1	2,0	0	0,0	50	100
Noord binnen de stadsring	45	88,2	3	5,9	1	2,0	2	3,9	51	100
Noord buiten de stadsring	26	96,3	1	3,7	0	0,0	0	0,0	27	100
Zuid binnen de stadsring	29	87,9	0	0,0	1	3,0	3	9,1	33	100
Zuid buiten de stadsring	16	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	16	100
Wil niet zeggen	2	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	100

Bron: Risbo, eigen bewerking

Tabel b4.5: Mate waarin ondernemers te maken hebben gehad met vermoedens van klanten die vanuit/in de onderneming illegale activiteiten plannen of ondernemen, uitgesplitst naar stadsdeel

	Nooit		Een enkele keer		Meerdere malen		Weet niet		Totaal	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Centrum	46	92,0	2	4,0	0	0,0	2	4,0	50	100
Noord binnen de stadsring	47	92,2	2	3,9	0	0,0	2	3,9	51	100
Noord buiten de stadsring	28	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	28	100
Zuid binnen de stadsring	29	87,9	1	3,0	0	0,0	3	9,1	33	100
Zuid buiten de stadsring	16	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	16	100
Wil niet zeggen	2	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	100

Bron: Risbo, eigen bewerking

Tabel b4.6: Mate waarin ondernemers te maken hebben gehad met een voorstel voor het tussentijds beëindigen van het huurcontract, uitgesplitst naar stadsdeel

	Nooit		Een enkele keer		Meerdere malen		Weet niet		Totaal	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Centrum	48	96,0	1	2,0	1	2,0	0	0,0	50	100
Noord binnen de stadsring	50	98,0	1	2,0	0	0,0	0	0,0	51	100
Noord buiten de stadsring	25	89,3	2	7,1	0	0,0	1	3,6	28	100
Zuid binnen de stadsring	28	84,8	2	6,1	2	6,1	1	3,0	33	100
Zuid buiten de stadsring	16	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	16	100
Wil niet zeggen	2	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	100

Bron: Risbo, eigen bewerking

Tabel b4.7: Mate waarin ondernemers te maken hebben gehad met een verzoek tot overname van de onderneming door een onbekende, uitgesplitst naar stadsdeel

	Nooit		Een enkele keer		Meerdere malen		Weet niet		Totaal	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Centrum	44	88,0	5	10,0	1	2,0	0	0,0	50	100
Noord binnen de stadsring	45	88,2	6	11,8	0	0,0	0	0,0	51	100
Noord buiten de stadsring	25	92,6	2	7,4	0	0,0	0	0,0	27	100
Zuid binnen de stadsring	26	78,8	2	6,1	3	9,1	2	6,1	33	100
Zuid buiten de stadsring	15	93,8	1	6,3	0	0,0	0	0,0	16	100
Wil niet zeggen	2	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	100

Bron: Risbo, eigen bewerking

Tabel b4.8: Mate waarin ondernemers te maken hebben gehad met andere corona-gerelateerde aanbiedingen door onbekenden, uitgesplitst naar stadsdeel

	Nooit		Een enkele keer		Meerdere malen		Weet niet		Totaal	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Centrum	46	92,0	2	4,0	2	4,0	0	0,0	50	100
Noord binnen de stadsring	46	90,2	3	5,9	0	0,0	2	3,9	51	100
Noord buiten de stadsring	26	96,3	1	3,7	0	0,0	0	0,0	27	100
Zuid binnen de stadsring	29	87,9	1	3,0	2	6,1	1	3,0	33	100
Zuid buiten de stadsring	16	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	16	100
Wil niet zeggen	2	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	100

Bron: Risbo, eigen bewerking