

Project 1012

Een onderzoek naar de aanpak van de Amsterdamse oude binnenstad

26 JUNI 2018

Dit is het bestuurlijk rapport van de Rekenkamer Amsterdam (de rekenkamer) van het onderzoek naar Project 1012. Van dit onderzoek is ook een digitale versie beschikbaar op:

<https://publicaties.rekenkamer.amsterdam.nl/project-1012/>

Het onderzoek wordt gerapporteerd in twee delen: dit bestuurlijk rapport (deel 1) en het onderzoeksrapport (deel 2). Het bestuurlijk rapport is een bondige samenvatting van de resultaten en bevat de conclusies en aanbevelingen. Het onderzoeksrapport bevat in detail de bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen.

Samenvatting

Met Project 1012 zijn successen behaald in het 1012-gebied, maar het heeft niet geleid tot de gewenste economische opwaardering van de oude binnenstad van Amsterdam en een doorbraak van de criminele infrastructuur. Om grip te krijgen op de buurt is een aanpak noodzakelijk waarbij ambities en inspanningen meer in evenwicht zijn en deze lang kunnen worden volgehouden.

Hoewel onder meer verbeteringen in de openbare ruimte en stijgende vastgoedprijzen aanwijzingen zijn voor een economische opwaardering, heeft deze opwaardering niet geleid tot het gewenste diverse en hoogwaardige aanbod van functies. De gemeente heeft geen grip weten te krijgen op de economische ontwikkeling. Er is dan ook veel onvrede over de ontstane situatie. De buurt lijkt er niet beter op te zijn geworden en men heeft het gevoel niet tegen de markt op te kunnen. Verder lijkt het wel gelukt om de overheid meer nadrukkelijk aanwezig te laten zijn in het gebied en de raamprostitutie beter beheersbaar te maken. Criminele activiteiten zijn echter van karakter veranderd en heimelijker geworden. Ook is het onze indruk dat mensenhandel nog regelmatig voorkomt in de Amsterdamse raamprostitutie. Het sluiten van de ramen heeft daarbij een negatief effect gehad op de positie van sekswerkers.

De grote ambities voor het 1012-gebied waren niet in evenwicht met de instrumenten en middelen die in het gebied konden worden ingezet. Met meer passende instrumenten en middelen had de gemeente daadkrachtiger kunnen opereren. Daarnaast zijn bij het vat krijgen op criminele activiteiten ook niet alle mogelijkheden benut. Zo bood project Emergo volgens betrokkenen een veelbelovende start om inzicht te krijgen in criminele netwerken en mensenhandel in het 1012-gebied en deze te bestrijden, maar is aan dit project onvoldoende vervolg gegeven. Tot slot vergt een echte transformatie van een buurt zoals het 1012-gebied een lange adem van misschien wel 30 jaar. Gedurende deze periode is het nodig hardnekkig en koersvast het gebied te blijven aanpakken. Het politiek draagvlak voor Project 1012 was echter fragiel en het project kon uiteindelijk niet koersvast worden uitgevoerd. De rekenkamer doet naar aanleiding van haar bevindingen de volgende aanbevelingen:

- 1 Zorg voor draagvlak en onderhoud dat draagvlak
- 2 Zet in op een nieuw Emergo
- 3 Richt aanpak op een beperkt aantal kleinere gebieden
- 4 Ondersteun actief verwerving van strategisch vastgoed
- 5 Zorg voor een meer daadkrachtige organisatie

In reactie op dit rapport geeft het college aan alle 5 aanbevelingen over te nemen. De rekenkamer vindt dit uiteraard positief. Voor een succesvolle aanpak is het nodig dat de ge-

meente net een stap meer zet bij het zorgen voor draagvlak, het in beeld brengen en bestrijden van criminaliteit en het integraal en daadkrachtig opereren in het gebied dan in het verleden is gebeurd. De reactie van het college wekt echter de indruk dat de noodzaak voor deze extra inspanningen niet helemaal wordt onderkend.

Hierna volgt het bestuurlijk rapport van het onderzoek van de rekenkamer naar Project 1012. Het volledige rapport bestaat, naast dit bestuurlijk rapport, ook uit het onderzoeksrapport dat te vinden is op: <https://publicaties.rekenkamer.amsterdam.nl/project-1012-onderzoeksrapport>.

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	2
Project 1012 grotendeels volgens plan uitgevoerd	6
1 Activiteiten grotendeels uitgevoerd	6
2 Uiteenlopende activiteiten naast Project 1012	11
Niet de gewenste economische opwaardering.....	14
3 Aanwijzingen voor economische opwaardering.....	14
4 Geen grip op ontwikkeling	18
5 Onvrede over ontstane situatie	22
Geen doorbraak criminele infrastructuur	24
6 Meer grip op buurt.....	24
7 Geen zicht op criminele infrastructuur	25
8 Meer overzichtelijke raamprostitutie	26
9 Mensenhandel komt nog regelmatig voor	27
10 Sluiten ramen heeft positie sekswerkers verslechterd	29
11 Gebrek aan inzicht heeft het draagvlak voor het project ondermijnd.....	30
Aanbevelingen	32
12 Een meer hardnekkige gemeente	33
13 Vergroot inzicht in criminaliteit en prostitutie	35
14 Breng inzet en ambitie met elkaar in evenwicht	36
Reactie college en nawoord rekenkamer	42
Onderzoeksverantwoording.....	52
15 Onderzoeksteam	52
16 Achtergrond Project 1012	52
17 Aanleiding en onderzoeksvragen	55
18 Aanpak.....	55
19 Dankwoord	57
Bijlage	58

Project 1012 grotendeels volgens plan uitgevoerd

1 Activiteiten grotendeels uitgevoerd

Een groot deel van de activiteiten die met Project 1012 waren voorgenomen, zijn uitgevoerd. Ook komen de kosten van Project 1012 naar verwachting redelijk overeen met de oorspronkelijke inschattingen (en komen mogelijk zelfs iets lager uit). Het komt wel regelmatig voor dat de scope of inhoud van activiteiten tussentijds sterk is gewijzigd. Verder is vrijwel altijd sprake van een vertraagde uitvoering, zodat de sluiting van de aangewezen ramen, de sleutelprojecten en de herinrichting van de openbare ruimte ook bij de beëindiging van Project 1012 nog niet afgerond zijn. Alleen de sluiting van de aangewezen coffeeshops is volgens planning gerealiseerd.

De rekenkamer heeft de uitgevoerde activiteiten ook gepresenteerd in een interactieve overzichtskaart van het 1012-gebied. Zie hiervoor: <https://mapgap.nl/1012>

Doel en aanpak Project 1012

Project 1012 startte formeel in 2009 en kende twee hoofddoelstellingen: (1) het doorbreken van de criminele infrastructuur en (2) het economisch opwaarderen van het entreegebied van Amsterdam. Om deze doelen te bereiken werd een ruimtelijke aanpak ingezet langs drie pijlers:

- Straatgerichte aanpak
- Sleutelprojecten
- Herinrichting openbare ruimte

Eind 2015 is Project 1012 herijkt. Het meest in het oog springende effect van de herijking is het besluit om minder dan gepland raambordelen te sluiten. Zie voor meer informatie over het doel, de aanpak en de herijking van Project 1012 de onderzoeksverantwoording waarin de achtergrond van Project 1012 uiteen wordt gezet.

1.1 Straatgerichte aanpak grotendeels uitgevoerd

De straatgerichte aanpak was gericht op het sluiten en transformeren van aandachtsfuncties. Het sluiten van aandachtsfuncties is grotendeels volgens plan verlopen. Er zijn inmiddels 112 ramen gesloten (inclusief 9 uitruilramen) en er moeten (na de herijking van Project 1012) nog 37 worden gesloten. Verder zijn 48 coffeeshops gesloten (waarvan er 26 voor sluiting waren aangemerkt in het kader van Project 1012). Bij de transformatie is het beeld meer wisselend, vooral bij de coffeeshops en overige aandachtsfuncties. De samenwerking met de buurt is met vertraging bij 5 van de 6 straatclusters begonnen door onder meer het vaststellen en uitvoeren van straatvisies. Van de stimuleringsregeling is verder

weinig gebruikt gemaakt om functieveranderingen mogelijk te maken. Ook zijn er slechts beperkt niet-raambordelen aangekocht. Wél is inmiddels, later dan gepland weliswaar, een publiek-private samenwerking in de vorm van 1012Inc in het leven geroepen om vastgoed in het gebied te verwerven. Tot slot is met het bestemmingsplan en keurkepregelingen een halt toegeroepen aan de toename van het aantal aandachtsfuncties in het 1012-gebied.

1.1.1 112 ramen gesloten

Het sluiten van de aangewezen ramen is langzamer verlopen dan oorspronkelijk gepland. Per december 2017 waren er 103 van de oorspronkelijk 186 aangewezen ramen gesloten. Daarnaast zijn er ook 9 uitruilramen uiteindelijk verdwenen. Met uitzondering van één raam zijn de panden verworven door de partners, waarvan het merendeel (68) in de periode 2007-2008. Voor de resterende 37 ramen, die na het herijkingsbesluit nog gesloten dienen te worden, is de onteigeningsprocedure inmiddels door de raad in gang gezet.

1.1.2 48 coffeeshops gesloten

Conform planning zijn in 2015 alle 26 in het kader van Project 1012 aangewezen coffeeshops gesloten.^a Daarnaast werd gaandeweg Project 1012 ook een voorschrift over de minimale afstand tussen coffeeshops en scholen van kracht. Op grond van dit 'afstandscriterium' zijn aanvullend nog 10 coffeeshops in het 1012-gebied gesloten en verder zijn er ook nog vier coffeeshops gesloten op grond van de Wet Bibob en de APV. Tot slot zijn er ook nog 8 coffeeshops verdwenen om redenen die nu niet meer zijn te achterhalen. In totaal zijn daarmee sinds de start van het project 48 coffeeshops gesloten.

1.1.3 5 straatvisies in uitvoering

In vijf van de zes straatclusters zijn, weliswaar later dan gepland, straatteams gevormd, die straatvisies hebben opgesteld en in uitvoering genomen. Alleen voor de Oudezijds Achterburgwal is dit niet gebeurd. Na de herijking is de samenwerking in straatclusters met betrokken ondernemers en bewoners in beperktere vorm voorgezet. Daarnaast is er één nieuw straatcluster (voor het gebied rondom de Nieuwezijds Voorburgwal en de Spuistraat) in het leven geroepen, waarvoor inmiddels ook een visie is vastgesteld.

Zes straatclusters (en één nieuw cluster)

Bij het begin van Project 1012 zijn 18 straten aangewezen waar actief een transformatie van de aanwezige aandachtsfuncties werd nagestreefd. Al snel werd dit omgezet naar 6 straatclusters waarbinnen met bewoners, ondernemers en eigenaren de samenwerking werd gezocht. Het was de bedoeling per straatcluster een visie te maken voor de gewenste eindsituatie na transformatie om vervolgens uitvoering te ge-

^a Bij 22 coffeeshops is de gedoogbeschikking ingetrokken, de overige vier coffeeshops zijn eerder gesloten op basis van de Wet Bibob/APV.

ven aan deze visie. Het ging om de volgende 6 straatclusters (en één nieuw cluster dat in 2015 is ingesteld):

- Damrak / Nieuwendijk
- Rokin / Nes
- Damstraat / Hoogstraten
- Warmoesstraat
- Oudezijds Achterburgwal
- Oude Kerksplein
- Nieuwezijds Voorburgwal / Spuistraat (ingesteld in 2015)

1.1.4 Stimuleringsregeling weinig gebruikt

De Stimuleringsregeling is in 2011 (in plaats van medio 2010) in werking getreden. Van deze subsidie voor ondernemers, bedoeld om transformatie van aandachtsfuncties te stimuleren, is weinig gebruik gemaakt. Van het beschikbare budget van € 3,75 miljoen is in de periode 2011 - 2016 slechts € 0,7 miljoen gebruikt. Bij de 26 uitgekeerde subsidies gaat het bovendien vooral om gesloten raambordelen (5) en coffeeshops (15). Vanwege het beperkte gebruik van de Stimuleringsregeling is € 2,75 miljoen uit dit budget overgeheveld naar een budget om aankopen van niet-raambordelen mogelijk te maken.

1.1.5 Beperkte aankopen niet-raambordelen

Aanvankelijk was er in het budget van Project 1012 geen geld gereserveerd voor het aankopen van ander vastgoed dan raambordelen.^b Het aankopen van dergelijk vastgoed werd overgelaten aan de partners van de gemeente (in het bijzonder de woningcorporaties). De aankopen van deze partners lijken zich te beperken tot de beginjaren van Project 1012. De meest in het oog springende aankoop van vastgoed is de verwerving van een groot aantal panden aan het Damrak door de NV Stadsgoed.^c Hierna hadden partners door de gevolgen van de economische crisis en wijzigingen in Rijksbeleid voor woningcorporaties veel minder mogelijkheden om actief te zijn in het 1012-gebied.

Tussentijds werd onderkend dat 'goede' vastgoedeigenaren essentieel waren voor de transformatie van het gebied. Om deze redenen werd voor het aankopen van niet-raambordelen in het 1012-gebied door stadsdeel Centrum een budget van € 2 miljoen beschikbaar gesteld en werd ook € 2,75 miljoen uit het budget van de Stimuleringsregeling overgeheveld. Tussen 2010-2013 zijn er voor zover bekend vijf panden met behulp van het budget van stadsdeel Centrum aangekocht. Van het overgehevelde budget van de Stimule-

^b Omwille van de leesbaarheid hebben we het hier over 'aankopen', in de praktijk heeft de gemeente veelal financiële ondersteuning geboden aan partners bij aankoop van vastgoed (raambordelen en niet-raambordelen) in plaats van het daadwerkelijk zelf verwerven van vastgoed.

^c Dit betreft de zogenaamde 'Barazani' panden. Voor deze aankoop heeft de gemeente een lening verstrekt aan NV Stadsgoed.

ringsregeling is in het geheel geen gebruik gemaakt. Sinds de herijking van Project 1012 is de taak voor het aankopen van niet-raambordelen in het 1012-gebied weer volledig belegd bij de partners van de gemeente, in het bijzonder de deelnemingen NV Zeedijk en 1012Inc.

1.1.6 Oprichting 1012Inc

Naar aanleiding van een raadsnotie bij de Strategienota (2009) is het in juli 2016, na verschillende eerdere pogingen, uiteindelijk gelukt om 1012Inc op te richten. 1012Inc is een publiek-private samenwerking bestaande uit de gemeente, Stadgenoot en twee pensioenfondsen. Het hoofddoel van 1012Inc is om op een bedrijfsmatige gezonde en tegelijk maatschappelijk verantwoorde manier de gewenste transformatie van het postcodegebied verder mogelijk te maken door het aankopen, ontwikkelen en beheren van vastgoed. De ingebrachte panden van NV Stadsgoed vormden de basis van het vastgoedbezit van 1012Inc. In de periode 2016-2017 zijn vervolgens in het 1012-gebied 12 nieuwe panden aangekocht, waarvan 10 van Ymere, 1 van de gemeente en 1 van een particulier. Het was aanvankelijk ook de bedoeling om buurtbewoners in 1012Inc te laten participeren. Vanwege gebrek aan belangstelling is hiervan afgezien. Ook is afgezien van het fuseren van de NV Zeedijk met 1012Inc gezien de verschillen in visie en werkwijze tussen deze twee deelnemingen van de gemeente.

1.1.7 Bevriezing overige aandachtsfuncties

Met Project 1012 zouden tot slot planologisch-juridische randvoorwaarden worden gecreëerd om de overige aandachtsfuncties te stoppen en te keren. Zo is in 2015 (in plaats van 2013) een nieuw bestemmingsplan voor het gehele postcodegebied 1012 vastgesteld waarin is vastgelegd op welke plekken aandachtsfuncties aanwezig zijn. Hiermee werd het totaal aantal aandachtsfuncties bevroren. Vooruitlopend op dit nieuwe bestemmingsplan waren in 2010-2011 met keurkepregelingen nieuwe vestigingen van het aantal massage-salons, minisupermarkten en souvenirwinkels/headshops al verboden. In het bestemmingsplan was verder de mogelijkheid opengelaten om op nieuwe categorieën ongewenste ondernemingen een keurkepregeling toe te passen. Met het *Vorbereidingsbesluit* eind 2017 is van deze mogelijkheid gebruik gemaakt voor ondernemingen die gericht zijn op toeristen en verkoop van voedsel voor directe consumptie. Door deze randvoorwaarden is het aantal overige aandachtsfuncties niet daadwerkelijk verminderd, maar in ieder geval wel bevroren.

1.2 Sleutelprojecten vaak vertraagd

Bij aanvang van Project 1012 zijn er 9 sleutelprojecten aangewezen.^d Het ging daarbij vooral om private projecten en ontwikkelingen die vanuit het project zouden worden ondersteund door middel van samenwerking en het realiseren van gunstige randvoorwaarden. De realisatie van de acht private sleutelprojecten is vertraagd. Per december 2017 zijn er twee in zijn geheel en vier gedeeltelijk opgeleverd. Er was één sleutelproject dat zelfstandig door stadsdeel Centrum zou worden uitgevoerd: de parkeergarage Oosterdok. Van de bouw van deze garage is in 2012 door de stadsdeelraad afgezien.

Negen sleutelprojecten

Bij de start van Project 1012 zijn de volgende sleutelprojecten aangewezen:

- Cluster Beursplein (Beurs van Berlage / Bijenkorf / C&A)
- Chinatown (oprichting stichting / Chinees hotel)
- Parkeergarage Oosterdok
- Ons' Lieve Heer op Solder
- Victoriahotel / Kadasterpand
- Fortisgebouw
- Krasnapolsky
- Binnengasthuisterrein
- Tabakspanen / Food Plaza

1.3 Herinrichting openbare ruimte vrijwel afgerond

In het 1012-gebied zijn bij aanvang 15 plekken aangewezen waar de openbare ruimte moest worden heringericht.^e Met uitzondering van de herinrichting van de Nieuwezijds Voorburgwal was het de bedoeling om alle werkzaamheden voor 2015 af te ronden. De uitvoering van de herinrichting openbare ruimte is vrijwel geheel gerealiseerd, maar vaak wel met vertraging. Per december 2017 zijn 11 van de 15 deelprojecten in de openbare ruimte gerealiseerd, waarvan zeven later dan gepland. Opvallend is het daarbij dat de scope van de herinrichtingen regelmatig is gewijzigd.

^d Het Oudekerksplein is ook als sleutelproject aangewezen. Omdat dit sleutelproject overlapt met het straatcluster Oudekerksplein van de straatgerichte aanpak hebben wij het bij de sleutelprojecten buiten beschouwing gelaten.

^e In het 1012-gebied werd ook gewerkt aan de Rode Loper: de herinrichting van het Damrak tot aan het Rokin en het Muntplein. De aanpak van de Rode Loper valt buiten de verantwoordelijkheid van Project 1012. De uitvoering van de Rode Loper is vertraagd ten opzichte van de oorspronkelijk geplande oplevering van 2013.

1.4 Kosten waarschijnlijk binnen budget

Het is moeilijk om goed zicht te krijgen op de werkelijke ontwikkeling van de kosten van Project 1012 en de ramingen van de totale kosten van het project. Dit wordt veroorzaakt doordat recente informatie over de kosten van Stadsdeel Centrum niet beschikbaar is. Voor zover inzichtelijk lijkt de meest recente verwachting van de totale kosten van Project 1012 lager uit te vallen dan de oorspronkelijke raming uit 2009. Opvallend is dat de (verwachte) kosten van het sluiten van raambordelen zijn toegenomen. Dit komt doordat de gemeente rekening houdt met het vergoeden van een groter deel van de planschade en extra kosten als gevolg van onteigeningsprocedures. Verder zijn op andere onderdelen van Project 1012 sterke stijgingen zichtbaar (herinrichten openbare ruimte) en dalingen (sleutelprojecten).

Vertrouwelijkheid financiële informatie over Project 1012

Informatie over de totale kosten van Project 1012 is vertrouwelijk. De onderhandelingspositie van de gemeente kan namelijk geschaad worden als de hoogte van de (verwachte) kosten die gemoeid zijn met het vergoeden van planschades voor raambordelen algemeen bekend wordt. Aangezien er nog steeds onderhandelingen lopen in het kader van recent in gang gezette onteigeningsprocedures van de resterende te sluiten raambordelen blijft deze overweging relevant. Om deze redenen hebben wij ervoor gekozen om vooral de uitkomsten van onze analyses van de kostenramingen en gerealiseerde kosten te beschrijven en de gedetailleerde cijfermatige onderbouwing van onze analyses niet in dit rapport op te nemen.

2 Uiteenlopende activiteiten naast Project 1012

De gemeente zette in op een geïntegreerde aanpak van het postcodegebied 1012. Project 1012 vormde daarbinnen de ruimtelijke aanpak, maar er zijn ook tal van andere activiteiten ontplooid die van invloed zijn op de met Project 1012 nagestreefde doelen. Het gaat dan allereerst om de (bestuurlijke) aanpak van criminaliteit, handhaving en de samenwerking daarbij met politie, Openbaar Ministerie en de Belastingdienst. Verder is het programma prostitutie gestart dat gericht is op het verbeteren van de positie en arbeidsomstandigheden van sekswerkers en het tegengaan van mensenhandel in de prostitutie. Tot slot zijn er diverse activiteiten ingezet om het wonen in het 1012-gebied te bevorderen, onder meer met het project Wonen boven bedrijven. Op <https://mapgap.nl/1012/> zijn een deel van de overige activiteiten in een overzichtskaart van het 1012-gebied weergegeven.

2.1 Doorlopende bestrijding criminaliteit

Doorlopende activiteiten zijn uitgevoerd op het gebied van bestrijding van (georganiseerde) criminaliteit en ondermijning door het stedelijke Team Amsterdamse Aanpak Onder-

mijning (voorheen Van Traa-team) en het Coördinatieteam Wallen van stadsdeel Centrum. Het gaat dan om onder andere integriteitsscreeningen in het kader van de Wet Bibob en de privaatrechtelijke Van Traa-bepalingen, die inmiddels op ongeveer 300 panden in met name het 1012-gebied rusten. Ook wordt samengewerkt met partners zoals politie, Openbaar Ministerie en Belastingdienst in het RIEC (en daarvoor binnen het project Emergo en het Convenant Vrijplaatsen). We zien dat vanuit deze samenwerking en de afdeling Vergunningen, toezicht en handhaving van stadsdeel Centrum verscheidene acties zijn uitgevoerd gericht op bepaalde straten of branches met aandachtsfuncties in het gebied.

Meer informatie over bestrijding criminaliteit en overtredingen

Sinds 2011 zijn bedrijven in een groot deel van de straten die behoren tot de straatclusters van Project 1012 integraal gecontroleerd op gebruikaspecten. Daarnaast geldt voor het 1012-gebied dat op ieder signaal van een overtreding op het bestemmingsplan lik-op-stuk wordt gehandhaafd. Deze lik-op-stuk handhaving gold eerder al voor de functies waarop in 2010-2011 een keurkeuregeling was toegepast (souvenirwinkels/headshops, massagesalons en minisupermarkten) en we zien ook dat de specifieke handhavingsacties zich in eerste instantie vooral op deze branches richtten. De afgelopen jaren richt de handhaving zich meer op de nieuwe oververtegenwoordigde ondernemingen gericht op toerisme/verkoop van voedsel voor directe consumptie, waarvoor sinds oktober 2017 eveneens een keurkeuregeling geldt. Ook is in samenwerking met de RVE Wonen sinds 2012 een projectmatige aanpak van illegale hotels in het leven geroepen, die met het toegenomen toerisme ook steeds verder wordt geïntensiveerd.

Verder zijn prostitutiebedrijven en coffeeshops met de Wet Bibob systematisch doorgelicht en hebben er grootschalige strafrechtelijke onderzoeken plaatsgevonden naar mensenhandel en naar coffeeshops in relatie tot growshops, wat heeft geleid tot verschillende sluitingen (onder andere een aantal raambordelen in de Molensteeg). Vermeldingswaardig is verder dat het toezicht op prostitutiebedrijven steeds meer verschuift van de politie naar gemeente en het gemeentelijk toezicht sinds 2016 integraal bij stadsdeel Centrum is ondergebracht. Ook worden innovatieve methoden toegepast, zoals mystery guests voor het toezicht op illegale seksuele diensten in massagesalons.

2.2 Start Programma Prostitutie

In 2012 is het Programma Prostitutie gestart. Het doel van dit programma is het verbeteren van de positie en arbeidsomstandigheden van sekswerkers en het tegengaan van mensenhandel in de prostitutie. Hiertoe zijn onder andere de vergunningeisen aangescherpt en hebben raamexploitanten een grotere rol gekregen in het tegengaan van mensenhandel en misstanden. Zo moeten zij tijdens openingsuren van raambordelen meer toezicht hou-

den en hebben zij de taak met sekswerkers intakegesprekken te houden om zich ervan te vergewissen dat er geen sprake is van dwang of uitbuiting.^f Tevens is in augustus 2016 de stichting 'My Red Light' opgericht en heeft deze stichting in mei 2017 een vergunning gekregen om 14 ramen te exploiteren. Het is de bedoeling dat deze ramen door sekswerkers zelf beheerd en geëxploiteerd worden.

Aanscherping eisen raamexploitanten

Sinds de opheffing van het bordeelverbod in 2000 wordt de raamprostitutie gereguleerd door middel van een vergunningstelsel. Om de vergunde prostitutiebranche verder te normaliseren, is in juli 2013 in Amsterdam een aangescherpte APV in werking getreden. Met deze nieuwe bepalingen hebben de exploitanten een grotere verantwoordelijkheid gekregen in het tegengaan van mensenhandel en mistanden, waartoe zij een veilige en gezonde werkomgeving moeten garanderen en de zelfstandigheid van de sekswerker moeten bewaken. Belangrijke wijzigingen zijn bijvoorbeeld het verhogen van de minimumleeftijd voor sekswerkers naar 21, het invoeren van sluitingstijden, intensiever toezicht door de exploitant tijdens openingsuren en het voeren van intakegesprekken door exploitanten. Met een bedrijfs- en hygiëneplan moeten de exploitanten aangegeven op welke wijze zij invulling geven aan deze nieuwe vergunningseisen. Na een gefaseerde invoering vindt sinds 2015 toezicht en handhaving op de volledige nieuwe regelgeving plaats, waarbij bij zware overtredingen de vergunning (tijdelijk) kan worden ingetrokken.

2.3 Bevorderen wonen

Gedurende de looptijd van Project 1012 is er meer aandacht gekomen voor het bevorderen van de woonfunctie in het 1012-gebied. Stadsdeel Centrum heeft in 2013 hiervoor een integraal plan van aanpak opgesteld, waarna de samenwerking tussen de straatgerichte aanpak van Project 1012 en het Project Wonen boven bedrijven heeft geresulteerd in een toename van het aantal gerealiseerde woningen in leegstaande bovenverdiepingen in het 1012-gebied. Zo heeft het project Wonen boven bedrijven sinds 2007 in het 1012-gebied 215 woningen gerealiseerd. Binnen de nieuwe stedelijke aanpak van leegstaande woningen worden daarnaast sinds 2017 in samenwerking met Project 1012 specifieke projecten uitgevoerd in de focusgebieden van de straatgerichte aanpak.

^f Deze verplichtingen zijn juridisch aangevochten door raamexploitanten en zijn momenteel onderwerp van een juridische procedure.

Niet de gewenste economische opwaardering

Verbeteringen in de openbare ruimte en stijgende vastgoedprijzen zijn samen met deels gerealiseerde straatvisies aanwijzingen voor een economische opwaardering van het 1012-gebied. Het project heeft echter geen tegenwicht weten te bieden aan de verdere toename van de monocultuur. Het ontbrak het project aan instrumentarium om hier echt grip op te krijgen en de opwaardering heeft daardoor niet de gewenste vorm gekregen. Bij bewoners, ondernemers en andere betrokkenen bij het 1012-gebied blijkt dan ook grote onvrede over de ontstane situatie. De buurt is er volgens hen niet beter op geworden en men heeft het gevoel niet tegen de markt op te kunnen. Er wordt veelal geroepen om een meer daadkrachtige ingreep van de overheid in het gebied.

Methode onderzoek naar economische effecten

Voor dit onderzoek hebben wij ons deels gebaseerd op kwantitatief onderzoek van de Vrije Universiteit naar de ontwikkeling van woningwaarden. Daarnaast hebben wij een groot aantal interviews gehouden met bewoners, ondernemers, mensen die beroepshalve veel in het gebied zijn, ambtenaren en bestuurders. In totaal hebben wij voor dit onderzoek meer dan 70 personen gesproken. Een overzicht van de door ons gesproken personen is in het onderzoeksrapport te vinden.

3 Aanwijzingen voor economische opwaardering

Er zijn verschillende aanwijzingen dat er sprake is van een economische opwaardering van het 1012-gebied. Zo zijn woningwaarden in het 1012-gebied in vergelijking met de omliggende grachtengordel en Nieuwmarktbuurt sinds 2013 veel harder gestegen. Als we kijken naar de straatvisies zien we dat weliswaar een deel niet is gerealiseerd, maar dat er deels wel degelijk sprake is van verbeteringen. Ook blijkt uit de door ons gevoerde gesprekken met betrokkenen uit de buurt dat de openbare ruimte en uitstraling van het gebied sterk is verbeterd.

3.1 Woningwaarden sterk gestegen

Alles wat een buurt bijzonder maakt, komt uiteindelijk tot uitdrukking in de grondwaarden (die sterk samenhangen met woningwaarden). Woningwaarden reflecteren de aantrekkelijkheid van een gebied voor woningeigenaren en bieden daarmee inzicht in de economische ontwikkeling van een gebied. In figuur 3.1 is de ontwikkeling van woningwaarden in het 1012-gebied afgezet tegen omliggende, min of meer vergelijkbare, gebieden zoals de grachtengordel en de Nieuwmarktbuurt en Amsterdam als geheel. Hieruit blijkt dat het 1012-gebied sinds 2013 verreweg de grootste stijging van woningwaarden laat zien. Gecorrigeerd voor woningkenmerken bedroeg de jaarlijkse stijging in het 1012-gebied

ruim 7% ten opzichte van een groei van 3,6% in de omliggende gebieden en 5,4% in Amsterdam als geheel. De sterkere stijging in het 1012-gebied dan in de omliggende gebieden vormt een aanwijzing dat Project 1012 kan hebben geleid tot een economische opwaardering.

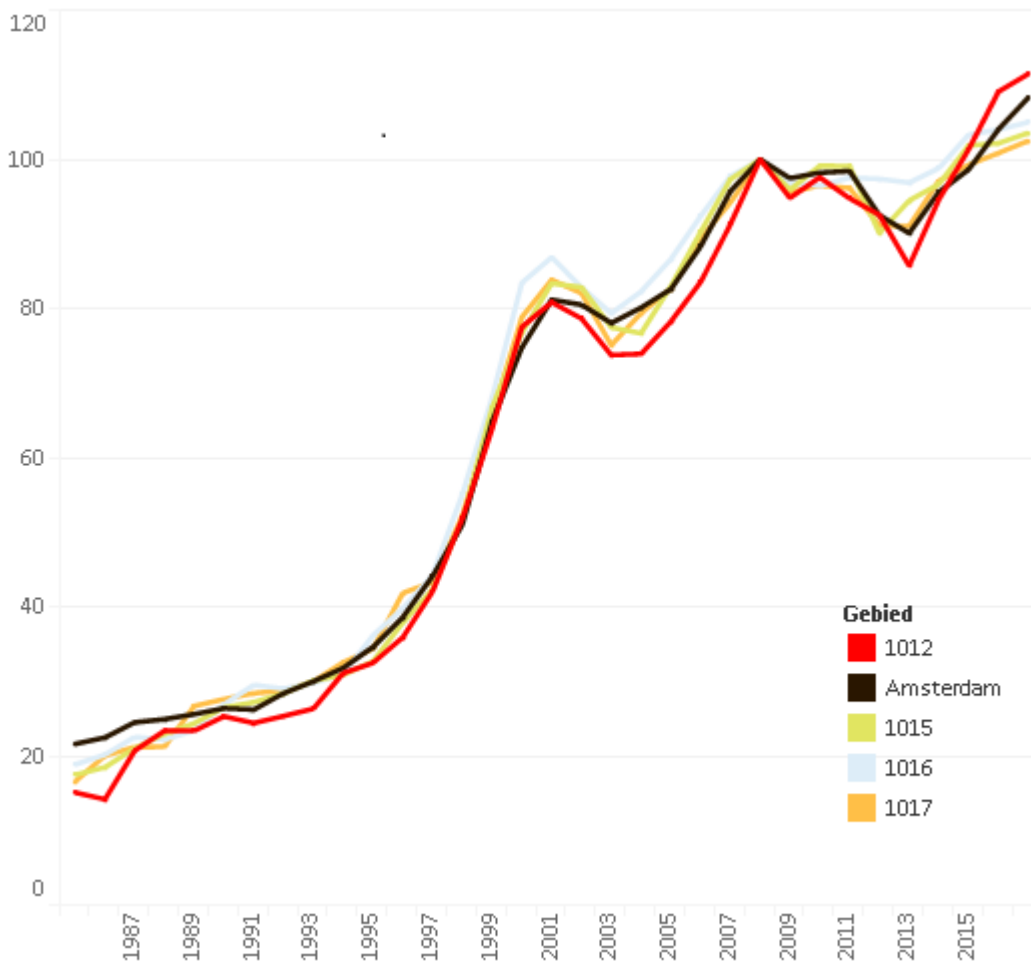
Methode onderzoek ontwikkeling woningwaarden

De reden dat we naar woningwaarden kijken is dat deze de aantrekkelijkheid van een gebied voor woningeigenaren reflecteren. De aantrekkelijkheid van een gebied hangt van een veelheid uiteenlopende factoren af. In het onderzoek Stad en Land (De Groot e.a., 2010) is onderzocht welke factoren verschillen in grondwaarden (die sterk samenhangen met woningwaarden) tussen gebieden kunnen verklaren. Grofweg zijn in het onderzoek twee soorten factoren onderzocht. De eerste soort heeft betrekking op factoren die aangeven in hoeverre het makkelijk of moeilijk is om een inkomen te verdienen. De tweede soort factoren richt zich op zaken die het wonen in een gebied aangenaam maken (of juist minder aangenaam). Uit het onderzoek van De Groot e.a. is gebleken dat 77% van de variatie in grondwaarden op het niveau van stedelijke gebieden kan worden verklaard door deze twee soorten factoren. Evenzeer kan worden verondersteld dat verbeteringen in economische en ruimtelijke kwaliteit van een gebied zich zullen vertalen in de ontwikkeling van de woningwaarden.

Voor dit onderzoek kijken we echter niet zo zeer naar de ontwikkeling van de woningwaarden in het postcodegebied 1012 op zich, maar plaatsen we deze in het perspectief van de waardeontwikkeling in de omliggende gebieden en Amsterdam als geheel. Juist het verschil in waardeontwikkeling met deze andere gebieden kan inzicht bieden in het effect van Project 1012 dat vrijwel uitsluitend op het postcodegebied 1012 was gericht. Een belangrijke aanname bij deze benadering is dat de omliggende gebieden, afgezien van de effecten van Project 1012, vergelijkbaar zijn. Als de gebieden waarmee wordt vergeleken daadwerkelijk vergelijkbaar zijn in dit opzicht, dan kan het waargenomen verschil in waardeontwikkeling redelijkerwijs worden toegerekend aan Project 1012.

De analyse van de waardeontwikkeling is uitgevoerd door de Vrije Universiteit op basis van data over woningtransacties afkomstig van de Nederlandse Vereniging van Makelaars over de periode 1985–2017. Daartoe is de gemiddelde prijs per vierkante meter woonoppervlakte (hierna: de woningwaarde) bepaald en is met behulp van trendanalyse de trendmatige ontwikkeling in kaart gebracht. Om uit te sluiten dat de hiervoor besproken ontwikkelingen het gevolg zijn van verschillen in soorten verkochte woningen tussen het 1012-gebied en de omliggende gebieden en Amsterdam als geheel is door de Vrije Universiteit ook een schatting gemaakt van de gemiddelde jaarlijkse groei van de woningwaarden rekening houdend met de kenmerken van de verkochte woningen.

Figuur 3.1 Relatieve ontwikkeling woningwaarden in postcodegebied 1012, omliggende gebieden en Amsterdam (1985 - 2017, 2008 = 100)



Bron: analyse Vrije Universiteit voor rekenkamer op basis van data NVM

3.2 Openbare ruimte verbeterd

Over de openbare ruimte zijn de door ons gesproken betrokkenen uit de buurt vrijwel eensluidend: deze is sterk verbeterd. De straten liggen er volgens hen goed bij en de straatverlichting is op orde (enkele uitzonderingen daargelaten). Ook is het onderhoud van panden in de buurt weer goed en is de gevelreclame verminderd, waardoor de uitstraling is verbeterd. Het geheel oogt veel minder 'groezelig'. Er is ook veel waardering voor de inspanningen van de gemeente om de straten schoon te maken.

3.3 Straatvisies deels gerealiseerd

De aanpak van de twee gebieden rondom de Damstraat en Hoogstraten en het Oudekerksplein hebben we diepgaand onderzocht. Op basis hiervan komen voor deze gebieden tot de conclusie dat er verbeteringen zijn gerealiseerd en belangrijke functies zijn behouden,

maar dat er geen sprake is van een volledig herstel van de functiebalans. Zie ook <https://mapgap.nl/rma> voor een gedetailleerde kaart van de ontwikkelingen in de gebieden rondom het Oudekerksplein en de Damstraat en Hoogstraten en een beschrijving van de belangrijkste gebeurtenissen in deze gebieden en de meningen daarover van betrokkenen.

De overige gebieden (rondom Rokin en Nes, het Damrak en Nieuwendijk en de Warmoesstraat) hebben we niet diepgaand onderzocht, maar op basis van voornamelijk gesprekken met de betrokken ambtenaren hebben wij de globale indruk dat in twee van deze gebieden er sprake is geweest van een succesvolle aanpak en dat in de Warmoesstraat er sprake is van wisselend succes.[§] Dit leidt ertoe dat in het algemeen in alle gebieden er successen zijn behaald, maar dat alleen rondom het Rokin en de Nes en op het Damrak er sprake is van het voldoende realiseren van de straatvisies. In deze gebieden ging het vooral om groot-schalige private ontwikkelingen, waaronder ook een aantal sleutelprojecten. In het fijnmazigere Wallengebied is de gewenste transformatie veel minder op gang gekomen.

3.3.1 Oudekerksplein

In het gebied rond het Oudekerksplein zijn er sporadisch ondernemingen bijgekomen waarover alle betrokkenen uit de buurt positief zijn. Daarentegen is een groot deel van de gewenste transformatie van dit gebied niet gerealiseerd. Dit komt mede door de herijking waarbij is besloten de raambordelen op het Oudekerksplein niet te sluiten. Over het versnipperde beeld van het plein, waarbij in sommige raambordelen naast terrassen liggen, is men niet positief. Hoewel bewoners en ondernemers de openbare ruimte over het algemeen verbeterd vinden, wordt het plein zelf als ongezellig en druk ervaren en ziet men inmiddels ook weer een teruggang in de openbare ruimte. Verder vinden de door ons gesproken bewoners en ondernemers niet alle nieuwe ondernemingen van toegevoegde waarde voor de buurt. Ook wordt opgemerkt dat de ondernemingen in het Sint Annenkwartier op een verkeerde locatie zijn gevestigd. Ambtenaren benadrukken dat het verder sluiten van de raambordelen in het Sint Annenkwartier essentieel is voor het verdere herstel van de functiebalans in het gehele gebied rondom het Oudekerksplein.

3.3.2 Damstraat / Hoogstraten

In het cluster Damstraat zijn diverse aandachtsfuncties gesloten, maar in het algemeen zijn alle betrokken bewoners, ondernemers, professionals en ambtenaren van mening dat de straatvisie voor dit gebied niet is gerealiseerd. In de Damstraat, de Oude Doelenstraat en de Nieuwe en Oude Hoogstraat is sprake van een opkomst van een monocultuur van op toeristen gerichte ondernemingen. In sommige gevallen zijn deze ondernemingen in de

[§] De Oudezijds Achterburgwal laten we buiten beschouwing, omdat daar geen straatteam en bijbehorende visie tot stand is gekomen. De Nieuwezijds Voorburgwal/Spuistraat is daarnaast pas bij de herijking als straatcluster aangewezen en daarmee te recent om in dit onderzoek te betrekken.

plaats gekomen van gesloten aandachtsfuncties, zoals de gesloten coffeeshops in de Oude Hoogstraat. Deze nieuwe ondernemingen hebben volgens betrokkenen veelal een schreeuwerige uitstraling en de ondernemers hebben geen binding met de buurt. In de Damstraat is volgens betrokkenen geen sprake van het herstel van de functiebalans. Over de Oude en Nieuwe Hoogstraat geeft men aan dat de functiebalans nog 'redelijk' is gehouden door de aanwezigheid van speciaalzaken.

3.3.3 Overige straatclusters

Behalve in de Damstraat en Hoogstraten en het Oudekerksplein is ook aan de hand van straatvisies gewerkt in de gebieden rondom het Rokin en de Nes, het Damrak en de Nieuwendijk en de Warmoesstraat. Naar de resultaten in deze overige straatclusters hebben wij geen diepgaand onderzoek gedaan. In gesprekken met ambtenaren en een aantal professionals die in deze gebieden werkzaam zijn ontstaat wel een globaal beeld dat rondom het Rokin en de Nes successen zijn behaald. Zo wordt de ontwikkeling van het voormalige Fortisgebouw als een voorbeeld genoemd van een succesvolle en omvangrijke transformatie. Ook over het Damrak is men positief. Hier wordt met name het mogelijk maken van de grootschalige aankoop van de zogenoemde 'Barazani' panden als een succes gezien. Door deze aankoop is volgens hen een beweging in gang gezet die ertoe heeft geleid dat er weer in het gebied wordt geïnvesteerd door reguliere vastgoedpartijen. Wél wordt opgemerkt dat vanwege de ligging het Damrak waarschijnlijk altijd wel toeristisch van karakter zal blijven. Het beeld van de Warmoesstraat is wisselend. Vooral in het zuidelijk deel zijn er volgens onze gesprekspartners positieve veranderingen gerealiseerd.

4 Geen grip op ontwikkeling

De gemeente heeft met Project 1012 geen grip gekregen op de economische ontwikkeling van het gebied. Dit komt tot uitdrukking in de ontwikkeling van de aandachtsfuncties. Voor zover dit valt te reconstrueren zijn er sinds de start van Project 1012 99 aandachtsfuncties verdwenen, vooral raambordelen (34) en coffeeshops (48). Met uitzondering van de gesloten raambordelen zijn hiervoor vooral op toeristen gerichte ondernemingen en horeca in de plaats gekomen. Een overzicht van de ontwikkeling van aandachtsfuncties, voor zover bekend, is opgenomen in een interactieve kaart op <https://mapgap.nl/1012>.

Ook uit het eerder besproken gedetailleerde onderzoek naar de ontwikkelingen rondom het Oudekerksplein en het gebied rondom de Damstraat en Hoogstraten blijkt dat successen zich vooral sporadisch hebben voorgedaan en dat de visies en streefbeelden voor deze gebieden niet zijn gerealiseerd. Het project heeft geen tegenwicht weten te bieden aan de verdere opkomst van de monocultuur van op toeristen gerichte ondernemingen. Het ontbrak het project aan instrumentarium om hier echt grip op te krijgen.

4.1 Toename monocultuur

De inzet van de straatgerichte aanpak was het actief verminderen en transformeren van de benoemde aandachtsfuncties. Uit een eigen reconstructie, waarvan de uitkomsten in tabel 4.1 zijn weergegeven, blijkt dat er 99 aandachtsfuncties in het 1012-gebied zijn verdwenen. De transformatie van de overige aandachtsfuncties op basis van vrijwilligheid is maar beperkt van de grond gekomen (17). Het grootste deel komt daarmee voor rekening van de raambordelen (34) en coffeeshops (48)^h, wat direct samenhangt met het gericht sluiten van de gemeente van deze functies. Duidelijk is ook dat de gemeente bij de transformatie van de raambordelen, die in handen kwamen van partners en waar de prostitutiefunctie verdween, meer invloed kon uitoefenen op de nieuwe functie dan bij de gesloten coffeeshops en overige aandachtsfuncties. De sluiting van de coffeeshops kon dan wel worden afgedwongen, maar bij de transformatie moest met de zittende eigenaar of exploitant worden samengewerkt. Daarbij was men gebonden aan de horecabestemming die op het pand rustte. Bij de overige aandachtsfuncties was besloten dat de functiewijziging alleen op vrijwillige basis mocht geschieden. Bij de coffeeshops en de overige aandachtsfuncties is er vervolgens vooral op toeristen gerichte horeca voor in de plaats gekomen. Dit illustreert dat het project niet goed in staat was de verdere opkomst van de monocultuur tegen te gaan.

^h Er zijn minder raambordelen gesloten dan bij aanvang voorgenomen, vanwege het herijkingsbesluit en omdat de onteigeningsprocedure momenteel nog loopt. Daarentegen zijn er meer coffeeshops gesloten dan met Project 1012 waren aangewezen, Het gaat ook om sluitingen op grond van de Wet Bibob/APV en het afstandscriterium tot scholen.

Tabel 4.1 Nieuwe functies in de plaats van verdwenen aandachtsfunctiesⁱ

Nieuwe functie	Oude functie										Totaal	
	Raambordeel	Coffeeshop	Minisupermarkt	Souvenirwinkel / headshop	Smartshop	Seedshop	Massagesalon	Gokhal	Seksinrichting	Belwinkel		Geldwisselkantoor
Seedshop								1			1	2
Fastfood		12										12
Kaaswinkel				2								2
Donuts / IJs / Bak(k)ery	1	5		1					1			8
Tabak en toeristisch overig		1										1
Toeristische activiteit	1										1	2
Cafe / Koffiebar/ Lunchroom	2	5		1								8
Restaurant	1	3					1					5
Grill / Pizzeria/ Mexicaan		5										5
Uitgaansgelegenheid		10							1			11
Winkel	9			3	1							13
Dienstverlening	5	1										6
Woning				1								12
Leegstand & Verbouwing	2	4										6
Samengevoegd	2											2
Onbekend		2		2								4
Totaal	34	48	1	9	1		1	1	2		2	99

Bron: tellingen projectorganisatie (december 2016) en waarnemingen rekenkamer (eind 2017, begin 2018)

4.2 Weinig instrumenten om veranderingen af te dwingen

Het ontbrak Project 1012 aan een toereikend instrumentarium om grip te krijgen op de economische ontwikkelingen in het gebied en veranderingen af te dwingen. Met behulp van het bestemmingsplan en keurkepregelingen kon de toename van ongewenste functies een halt worden toegeroepen. In het geval van raambordelen en coffeeshops konden dwangmiddelen worden ingezet. Voor het daadwerkelijk verminderen en veranderen van de overige aandachtsfuncties (en het transformeren van gesloten coffeeshops) resteerde

ⁱ De veranderingen bij raambordelen en coffeeshops zijn eind 2017, begin 2018 bepaald. De veranderingen bij de overige aandachtsfuncties hebben wij op basis van ambtelijke tellingen per eind 2016 bepaald (in combinatie met enkele eigen correcties en waarnemingen in 2017).

veelal uitsluitend de dialoog als instrument. Project 1012 beschikte niet over middelen om via het gericht aankopen van vastgoed (met name niet-raambordelen) veranderingen in gang te zetten. Daarnaast stond de projectorganisatie ook voor de uitdaging om de gebiedsgerichte aanpak van Project 1012 af te stemmen op de algemene beleidskaders en procedures van de gemeente. Benadrukt wordt dat de aanpak van het 1012-gebied een experimenteel karakter had en dat daarom ook pas gaandeweg duidelijk werd welke instrumenten werken en welke niet.

4.2.1 Bevriezen en dialoog

Hoewel met het bestemmingsplan en de keurkeuregeling wel een halt werd toegeroepen aan de uitbreiding van de overige aandachtsfuncties, was voor het daadwerkelijk transformeren daarvan alleen 'de dialoog' beschikbaar. Die was ondanks de inzet van de ambtenaren maar sporadisch voldoende overtuigend, omdat ondernemers weinig baat hadden bij een functiewijziging en dit bovendien meestal andere capaciteiten vergt van de ondernemer. Simpel gezegd: het is makkelijk geld verdienen met een souvenirwinkel. De Stimuleringsregeling bood weinig soelaas om ondernemers alsnog over de streep te trekken.

4.2.2 Geen middelen voor aankoop niet-raambordelen

Betrokken ambtenaren onderschrijven over het algemeen dat het gericht aankopen van vastgoed, zoals dat bijvoorbeeld aan het Damrak is gebeurd, wel het verschil kan maken. Er was hier echter geen substantieel budget voor beschikbaar. Ook ging het aankopen van vastgoed volgens hen — zeker in de bestuursperiode 2014 - 2018 — ook tegen de politieke 'tijdsgeest' in: de prioriteit kwam te liggen op het verminderen van de gemeentelijke schuld en het verkopen van vastgoed. Het feit dat de inzet van woningcorporaties door de economische crisis en aangescherpte regelgeving ook anders verliep dan gepland en het feit dat ook de vastgoedprijzen steeds hoger werden maakten het nog moeilijker om vastgoed in 'goede handen' te brengen. De weinige mogelijkheden om niet-raambordelen aan te kopen deden zich nog sterker voelen toen het aantal te sluiten raambordelen ook werd verminderd bij de herijking van Project 1012.

4.2.3 Spanning tussen 'gebied' en 'de lijn'

Een aantal betrokken ambtenaren noemt ook de moeilijkheid om de gebiedsgerichte aanpak van het project beter af te stemmen op 'de lijn' van de ambtelijke organisatie. Het kostte vaak veel inspanningen om, wanneer dat voor het gebied wenselijk was, af te mogen wijken van algemene beleidskaders en procedures (hoewel dit volgens hen over het algemeen uiteindelijk wel lukte). Daarbij geven zij ook aan dat dit een 'normaal' krachtenspel is dat 'erbij hoort.' Een sprekend voorbeeld hiervan is het vestigen van de Koffieschenkerij bij de Oude Kerk waar aanvankelijk stadsdeelbrede regels een aanzienlijke belemmering vormden die uiteindelijk door het project konden worden geslecht. Dat neemt niet weg dat de spanning tussen de wensen uit het gebied en de procedures en prioriteiten van de lijn voor de buurt moeilijk te begrijpen is en de geloofwaardigheid van het project aantast.

De Koffieschenkerij

Het openen van de Koffieschenkerij was bepaald geen sinecure. De beoogde locatie in het muurhuisje van de Oude Kerk had namelijk voorheen geen horecafunctie en horeca was daarom niet toegestaan. Hierdoor kon de Koffieschenkerij alleen als een vorm van museumhoreca functioneren en konden alleen bezoekers van de Oude Kerk worden bediend. Omdat stadsdeel Centrum een horecastop kende kon er niet zomaar mee worden ingestemd om op deze plek horeca toe te staan. Uiteindelijk is de projectorganisatie van Project 1012 erin geslaagd een nieuwe categorie horeca te introduceren, namelijk de daghoreca (of 'lichte horeca').

4.2.4 Nuancering: experimentele aanpak

Een nuancering bij het beeld dat het Project 1012 aan geschikt instrumentarium heeft ontbroken is het experimentele karakter van de aanpak van het 1012-gebied. Het instrumentarium moest daarom gedurende het project worden ontwikkeld. Het was de eerste keer dat werd geprobeerd om op deze manier een gebied te veranderen en pas gaandeweg kreeg men zicht op wat werkte en wat niet. In dit licht wijzen betrokken ambtenaren op de doorontwikkeling van het instrumentarium zoals het Voorbereidingsbesluit dat is ingericht op basis van de ervaringen met de eerder toegepaste keerklepregeling.

5 Onvrede over ontstane situatie

Uit de vele gesprekken met bewoners, ondernemers en andere betrokkenen bij het 1012-gebied blijkt grote onvrede over de ontstane situatie. Weliswaar is er veel waardering voor de openbare ruimte en de uitstraling van het gebied, maar men is niet te spreken over de hoge vastgoedprijzen en de toename van het toerisme en de daarop gerichte ondernemingen. Deze ontwikkeling wordt gezien als een bedreiging van de sociale cohesie van de buurt en als bron van grote overlast. De buurt is er volgens hen niet beter op geworden en men heeft het gevoel niet tegen de markt op te kunnen. Er wordt dan ook veelal geroepen om een meer daadkrachtige ingreep van de overheid in het gebied.

5.1 Buurt onder druk markt

In de gesprekken die wij hebben gevoerd over de ontwikkelingen in het 1012-gebied keerden vrijwel elke keer twee onderwerpen terug: de hoge vastgoedprijzen en de toename van het toerisme en de daarop gerichte ondernemingen. Onderwerpen die op zich duidelijke aanwijzingen zijn dat er meer economische activiteiten in het gebied plaatsvinden: een economische opwaardering. Tegelijkertijd wordt dit door vrijwel niemand als een succes ervaren. De monocultuur aan toeristische functies en laagwaardige horeca is voor bewoners en Amsterdammers weinig aantrekkelijk. Ook wordt gesteld dat de hoge vastgoed- en huurprijzen voor andersoortige ondernemers niet meer zijn op te brengen. De nieuwe

ondernemers zouden ook weinig binding hebben met de buurt. Een zelfde soort ontwikkeling ziet men ook op de woningmarkt, waar panden worden opgekocht door grote investeerders met het oog op bijvoorbeeld toeristische verhuur of verhuur aan expats. Deze ontwikkeling wordt gezien als een bedreiging van de sociale cohesie van de buurt en als bron van grote overlast.

5.2 Roep om harder ingrijpen

Een thema dat nadrukkelijk terugkeerde in de gesprekken was de roep om een daadkrachtige overheid. Bewoners, ondernemers, anderszins betrokkenen en professionals gaven in vrijwel elk gesprek te kennen dat zij vinden dat de gemeente veel harder moet intervenieren in de markt. Regelmatig werd spontaan de Zeedijk en de werkwijze van de NV Zeedijk daarbij als voorbeeld genoemd (ook door een bestuurder).ⁱ Zij stellen dat de buurt het op eigen kracht niet redt en dat zij een gemeente nodig hebben die hard en consequent ingrijpt. Het gaat dan allereerst vaak om een effectieve handhaving die goed aanvoelt hoe de buurt 'werkt.' Op de huidige werkwijze van handhaving is veel kritiek waarbij vooral de indruk ontstaat bij betrokkenen uit de buurt dat er onvoldoende capaciteit is en verkeerde prioriteiten worden gesteld. De wijze waarop de gemeente opereert wordt door sommige ondernemers ervaren als ontmoedigend: als zij 'volgens de regels' werken hebben ze last van allerlei regels van de gemeente, terwijl ondernemers die gewoon hun gang gaan zonder zich iets aan de regels gelegen te laten daar mee weg lijken te komen. Tot slot wordt veelal gepleit voor een gemeente die via vastgoedbezit (of andere ingrepen zoals een uitgebreid vergunningstelsel) de krachten van de markt tegengaat en zo greep houdt op welke ondernemingen in het gebied actief zijn.

ⁱ De NV Zeedijk is een deelneming van de gemeente Amsterdam die van oudsher al een grote, dominante vastgoedpositie heeft op de Zeedijk. De NV Zeedijk kenmerkt zich door een kleinschalige aanpak vanuit de buurt (de NV Zeedijk houdt kantoor op de Zeedijk) en die gericht is op het bevorderen van de sociale cohesie.

Geen doorbraak criminele infrastructuur

Het lijkt gelukt om de overheid meer nadrukkelijk aanwezig te laten zijn in het 1012-gebied en de raamprostitutie beter beheersbaar te maken. Op de problemen achter de gevel valt daarentegen nog steeds de vinger niet te leggen, maar onze indruk op basis van gevoerde gesprekken is dat er geen sprake is van een echte doorbraak van de criminele infrastructuur. Criminele activiteiten zijn van karakter veranderd en heimelijker geworden. Tegelijkertijd nam de prioriteit van het onderzoeken en opsporen van criminele netwerken in het 1012-gebied af. Er is ook geen eenduidige informatie voorhanden over de mate waarin mensenhandel voorkomt in de Amsterdamse raamprostitutie en de schattingen hiervan lopen sterk uiteen. Op basis van een inventarisatie van slachtoffers in lopende en afgeronde Amsterdamse strafzaken is het onze indruk dat mensenhandel echter nog regelmatig voorkomt in de Amsterdamse raamprostitutie. Het sluiten van de ramen heeft daarbij een negatief effect gehad op de positie van sekswerkers doordat veel geschikte werkplekken zijn verdwenen. In het algemeen heeft het gebrek aan inzicht in de aard en omvang van criminele activiteiten in het 1012-gebied en het niet zichtbaar kunnen maken van behaalde resultaten het draagvlak voor Project 1012 ondermijnd.

Methode onderzoek naar effect op criminele infrastructuur

Voor dit onderzoek hebben wij ons voornamelijk gebaseerd op een groot aantal interviews gehouden met bewoners, ondernemers, bordeelhouders, vertegenwoordigers van sekswerkers, mensen die beroepshalve veel in het gebied zijn (zoals wijkagenten), ambtenaren en bestuurders. In totaal hebben wij voor dit onderzoek meer dan 70 personen gesproken. Een volledig overzicht van de door ons gesproken personen is te vinden in het onderzoeksrapport. Daarnaast hebben wij een inventarisatie gemaakt van het aantal slachtoffers van mensenhandel in de Amsterdamse raamprostitutie in afgeronde en lopende strafzaken van het Amsterdams parket van het Openbaar Ministerie.

6 Meer grip op buurt

De indruk is dat de overheid het afgelopen decennium nadrukkelijker aanwezig is in het gebied. De aandacht die het 1012-gebied heeft gekregen wordt als positief benoemd voor de bewustwording dat er sprake is van een criminaliteitsprobleem en dat criminelen in het gebied weten dat er op hen wordt gelet. Een positieve ontwikkeling is verder dat sinds de start van het project de veiligheid op straat sterk is verbeterd met het verdwijnen van de overlast van drugsverslaafden. Kanttekening is dat met het toegenomen toerisme de (nep)dopealers terug zijn en tegelijkertijd zijn er zorgen zijn over de veiligheidsrisico's bij de huidige mensenmassa's.

7 Geen zicht op criminele infrastructuur

Op de problemen achter de gevel kan men nog steeds de vinger niet leggen, maar de indruk is dat er geen sprake is van een echte doorbraak van de criminele infrastructuur. Het is echter de vraag in hoeverre dit is toe te rekenen aan Project 1012, dat bepaalde 'voor criminaliteit gevoelige' branches tot beheersbare proporties moest terugbrengen en zo de ruimtelijke voorwaarden moest scheppen voor een effectieve aanpak van de criminele infrastructuur. De gemeente heeft overigens met Project 1012, zoals eerder besproken, geen grip weten te krijgen op de ontwikkeling van deze aandachtsfuncties. Het gebrek aan zicht op de criminele infrastructuur hangt vooral samen met het onvoldoende vervolg gegeven aan project Emergo waarin de gemeente samen met onder meer politie, justitie en de belastingdienst criminele netwerken in het 1012-gebied onderzocht. Daarnaast wordt gesignaleerd dat criminele activiteiten van karakter zijn veranderd en heimelijker zijn geworden. Dit leidt er ook toe dat het instrumentarium van de gemeente om criminaliteit te bestrijden aan scherpte lijkt te verliezen.

7.1 Onvoldoende vervolg aan Emergo gegeven

Dat er nog steeds weinig bekend is over de aard en omvang van criminele activiteiten in het 1012-gebied is vooral te wijten aan het onvoldoende geven aan het project Emergo (2007-2011). Project Emergo was een experiment waarin de gemeente samenwerkte met onder meer politie, justitie en de belastingdienst om te onderzoeken wat een gezamenlijke aanpak in het 1012-gebied zou kunnen opleveren aan inzichten in criminele netwerken en de bestrijding daarvan. Betrokkenen bij project Emergo waren positief over de uitkomsten en zagen ook dat het project concrete resultaten opleverde, zoals de aanpak van de Molensteeg. Emergo heeft uiteindelijk een vervolg gekregen in het RIEC.

Emergo en het RIEC

Project Emergo (2007-2011) omvatte een gezamenlijke aanpak van zware (georganiseerde) criminaliteit in postcodegebied 1012 van de ministeries van Veiligheid en Justitie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties en Financiën, het Openbaar Ministerie, de politie, de Belastingdienst, de gemeente, het Wetenschappelijk Onderzoek en documentatiecentrum (WODC) en de Universiteit van Tilburg. De doelstelling was tweeledig: zicht krijgen op criminele machtsconcentraties en achterliggende gelegenheidsstructuren en op basis van de verkregen informatie deze problematiek bestrijden en in de toekomst voorkomen door middel van concrete acties bestaande uit een combinatie van preventieve, bestuursrechtelijke en strafrechtelijke interventies.

De gezamenlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit wordt sinds 2013 gefaciliteerd en ondersteund vanuit het Regionaal Informatie- en Expertisecentrum Amsterdam- Amstelland (RIEC). Deze bestaat uit provincie Noord-Holland, zes gemeenten

(waaronder Amsterdam), de Belastingdienst, Douane, FIOD, Inspectie SZW, politie, KMAR, Openbaar Ministerie en IND. Het RIEC is een netwerkorganisatie waarin specialisten van de verschillende organisaties elkaar treffen in werkgroepen – georganiseerd rondom verschillende clusters en handhavingsknelpunten – om signalen en informatie uit te wisselen en te komen tot interventievoorstellen voor gezamenlijk optreden. Binnen het RIEC is het postcodegebied 1012 als handhavingsknelpunt aangewezen.

De betrokkenen ambtenaren en professionals zijn kritisch op de samenwerking in het RIEC. In hun ogen is aan de veelbelovende start van de samenwerking in het project Emergo onvoldoende een vervolg gegeven. Weliswaar vindt men over het algemeen de informatie-uitwisseling nog redelijk verlopen, maar vanwege andere prioriteiten is er te weinig capaciteit voor het systematisch onderzoeken en in beeld brengen van criminele netwerken. Daarnaast betreft de huidige RIEC-structuur een breder werkgebied, zodat de prioriteiten van de partners minder liggen bij het 1012-gebied.

7.2 Criminele activiteiten heimelijker geworden

Een ander probleem dat wordt genoemd is dat 'de tegenpartij' is gaan anticiperen op de meer nadrukkelijke aanwezigheid van de overheid. Sommigen zijn van mening dat dit er toe heeft geleid dat criminele spelers minder actief zijn of worden in het gebied, maar de algemene indruk is dat het vooral heimelijker is geworden. Waar het vroeger meer ging om bekende spelers ('de oude Hollandse penoze'), wordt er nu meer gebruik gemaakt van stromannen, vastgoedconstructies, en ondoorzichtige buitenlandse financieringen. Verder is er met het toegenomen toerisme een nieuwe monocultuur ontstaan, waarbij het onzeker is of het gaat om normale marktwerking of (ook) een alternatieve criminele infrastructuur.

7.3 Instrumentarium bestrijding criminaliteit verliest aan scherpte

De toegenomen heimelijkheid is volgens geïnterviewden verder ook merkbaar bij de Bibob-screeningen: doordat er steeds meer gebruik wordt gemaakt van stromannen en ondoorzichtige (buitenlandse) constructies heeft men de indruk dat dit instrument aan scherpte heeft ingeboet. Bij het bestrijden van criminaliteit gaat het om een kat-en-muis spel, waarbij criminele activiteiten steeds weer nieuwe vormen aannemen, waarop het instrumentarium continu moet worden aangescherpt.

8 Meer overzichtelijke raamprostitutie

Een belangrijke aanleiding voor Project 1012 en de ambitie om de criminele infrastructuur te doorbreken was de wens om mensenhandel in de raamprostitutie te bestrijden. Door het aantal raambordelen te verminderen en te zoneren is een beter beheersbare branche ontstaan. De algemene indruk is dat raamexploitanten zich in de regel goed aan de eisen

van de vergunning houden. Wél wordt gewezen op het risico dat concentratie van raambordelen bij een klein aantal raamexploitanten het moeilijker maakt om effectief in te grijpen. Verder heeft het meer overzichtelijk maken van de raamprostitutie er niet toe geleid dat er ook daadwerkelijk meer zicht is gekomen op mensenhandel. Het toezicht op raamexploitanten brengt de wereld achter de 'papieren werkelijkheid' niet in beeld.

8.1 Beter beheersbare branche

Met het verminderen van het aantal raambordelen door Project 1012 en de inzet van het programma prostitutie lijkt ook een beter beheersbare branche te zijn ontstaan. De aangescherpte vergunningeisen zouden bijvoorbeeld hebben geleid tot een professionalisering van de raamexploitanten en betere werkplekken. Raamexploitanten zouden zich in het algemeen aan de geldende regelgeving houden. Verder is men positief over de beschikbaar gestelde zorg via P&G292. Overigens wordt er ook regelmatig op gewezen dat er sprake is van een concentratie van de bordelen bij een aantal grotere exploitanten, wat enerzijds de beheersbaarheid van de branche ten goede kan komen, maar anderzijds het risico met zich meedraagt dat het bij misstanden direct zal gaan om een groot aantal raambordelen, wat het lastiger zal maken om tot sluiting over te gaan.

8.2 Toezicht leidt niet tot signaleren mensenhandel

Hoewel de raamprostitutie overzichtelijker is geworden, wordt ook aangegeven dat er nog steeds weinig grip is op wat zich achter de papieren werkelijkheid van de vergunningeisen afspeelt. Regelmatig zijn twijfels geuit over de effectiviteit van het huidige toezicht. De kritiek richt zich in het bijzonder op de intakegesprekken die de raamexploitanten moeten afnemen. Zij worden door de sekswerkers als onprettig ervaren omdat zij allerlei intieme details moeten delen. Wanneer er daadwerkelijk sprake is van dwang, zal er naar verwachting 'een toneelstukje' worden opgevoerd. Het is niet waarschijnlijk dat hier stante pede door heen geprikt zal worden en de raamexploitanten zijn hier ook niet voor opgeleid.^k Een breed gedeelde opvatting is dat het opbouwen van een vertrouwensband de enige manier is om mensenhandel te kunnen signaleren. Desondanks geeft het programma prostitutie aan te hechten aan de intakegesprekken omdat deze een onderdeel uitmaken van een 'mix' aan instrumenten waarmee voor mensenhandel barrières worden opgeworpen.

9 Mensenhandel komt nog regelmatig voor

In welke mate er sprake is van mensenhandel in de Amsterdamse raamprostitutie is nog steeds onbekend en de inschattingen hierover lopen sterk uiteen. De onduidelijkheid hier-

^k De verplichting tot het voeren van intakegesprekken is juridisch succesvol aangevochten door raamexploitanten en is nu onderwerp van verdere juridische procedures.

over leidt ook tot kritiek op de gemeente: het geschetste beeld dat er sprake is van veel misstanden in de raamprostitutie wordt als onnodig stigmatiserend ervaren door bordeelhouders en sekswerkers en belemmert hen in het normaal deelnemen aan de maatschappij. Op basis van lopende en afgeronde strafzaken van het Amsterdamse parket van het Openbaar Ministerie komen wij tot 119 slachtoffers van mensenhandel in de raamprostitutie verspreid over de periode 2005 - 2016. Deze ondergrens geeft niet aan in welke mate mensenhandel voorkomt, maar maakt wel duidelijk dat het nog regelmatig voorkomt.

9.1 Geen gedeeld beeld over mate van mensenhandel

Er bestaat nog steeds geen gedeeld beeld over de mate waarin mensenhandel in de Amsterdamse raamprostitutie voorkomt. Over de mate waarin mensenhandel zich voordoet in de raamprostitutie in Amsterdam is weinig bekend. Objectieve, officiële informatie over de omvang van mensenhandel in de raamprostitutie is niet voorhanden. Net als ten tijde van de aanvang van Project 1012 is nog steeds sprake van sterk uiteenlopende schattingen van het aandeel sekswerkers dat niet vrijwillig achter het raam staat. De schattingen die wij in gesprekken voor dit onderzoek hebben gehoord variëren van ongeveer 5% tot 70%.

9.2 Kritiek: onnodige stigmatisering

Het ontbreken van een eenduidig beeld van de omvang van de mensenhandel leidt tot kritiek op de gemeente: het geschetste beeld dat er sprake is van veel misstanden in de raamprostitutie wordt als stigmatiserend ervaren door bordeelhouders en sekswerkers. Hoewel bordeelhouders onderkennen dat er sprake is van 'rotte appels' en 'nare gevallen', vinden zij dat deze gevallen ten onrechte als representatief voor de branche worden beschouwd. Het stigma belemmert hen in het normaal uitoefenen van een bedrijf. Zo geven zij aan dat het nog steeds moeilijk of zelfs onmogelijk is om reguliere bankfinanciering te krijgen of verzekeringen af te sluiten. Ook voor sekswerkers zou het beeld dat de gemeente heeft geschetst van de raamprostitutie stigmatiserend zijn. Veldwerkers van PROUD wijzen erop dat sekswerkers hierdoor moeilijk toegang krijgen tot normale voorzieningen zoals een zakelijke bankrekening of een arbeidsongeschiktheidsverzekering. Ook stellen zij dat de ervaren stigmatisering het draagvlak van de gemeentelijke aanpak van de raamprostitutie ondermijnt. Dit is een beeld dat ook door zorgverleners wordt herkend: zij geven aan dat het onvoldoende duidelijk is in hoeverre er daadwerkelijk sprake is van een probleem in de raamprostitutie in Amsterdam en welke resultaten er nu zijn geboekt.

9.3 Inventarisatie: 119 slachtoffers

Op basis van de inventarisatie van afgeronde en lopende Amsterdamse strafzaken constateren we dat er verspreid over de periode van 2005-2016 119 slachtoffers van mensen-

handel zijn.¹ Dit is naar onze overtuiging een ondergrens die weliswaar geen zicht geeft op het percentage sekswerkers dat gedwongen werkt in de raamprostitutie, maar wel duidelijk maakt dat het nog regelmatig voorkomt. De strafzaken richten zich ook meestal alleen op de daders en niet op het faciliterende netwerk. Het vermoeden is dat de raamexploitanten geen actieve rol spelen bij mensenhandel, maar niemand weet dit echt zeker. Uit de inventarisatie van Amsterdamse strafzaken is één veroordeelde raamexploitant naar voren gekomen. In de bijlage is een overzicht opgenomen van deze inventarisatie.

Inventarisatie slachtoffers is ondergrens

De telling van 119 slachtoffers van mensenhandel in de raamprostitutie in Amsterdam vormt een ondergrens. Hiervoor zijn de volgende redenen aan te voeren. Ten eerste is uitsluitend gekeken naar strafzaken van het parket Amsterdam van het Openbaar Ministerie. Ten tweede staat bij deze strafzaken telkens alleen de schuldvraag van de verdachte centraal en niet het volledig in beeld brengen van het aantal slachtoffers van mensenhandel. Tot slot is het lastig om voldoende bewijs te verzamelen om succesvol een strafzaak voor mensenhandel te kunnen voeren.

10 Sluiten ramen heeft positie sekswerkers verslechterd

Hoewel het sluiten van de ramen heeft geleid tot een meer overzichtelijke branche, is een breed gedeelde opvatting dat het sluiten van de ramen de positie van sekswerkers ten opzichte van raamexploitanten heeft verslechterd. De belangrijkste reden hiervoor is dat vooral beschutte ramen zijn verdwenen waardoor het moeilijker is om een goede werkplek te vinden. Bij het kiezen van de gebieden waar de raambordelen moesten sluiten was het niet mogelijk om deze belangen van sekswerkers (en de branche) mee te wegen vanwege de spelregels van het bestemmingsplan.

10.1 Sluiting beschutte ramen

Bij professionals en sekswerkers die wij hebben gesproken is sprake van een breed gedeelde opvatting dat het sluiten van de ramen ertoe heeft geleid dat sekswerkers afhankelijker zijn geworden van raamexploitanten. Doordat vooral beschutte ramen zijn verdwenen is het voor sekswerkers moeilijker om goede werkplekken te vinden en te behouden. In dit verband wordt vaak ook de (deels voorgenomen) sluiting van de raambordelen in het Sint Annenkwartier genoemd. Daarnaast zou de vermindering van de ramen ook hebben geleid tot een stijging in de huurprijzen van ramen. Hier denken echter niet alle professionals hetzelfde over en de bordeelhouders bestrijden dit. In hoeverre de sluiting van

¹ In afgeronde strafzaken is er sprake van 97 bewezen verklaarde slachtoffers (deels zijn deze strafzaken nog niet onherroepelijk). Daarnaast zijn er 22 slachtoffers geïdentificeerd in lopende zaken.

de raambordelen ertoe heeft geleid dat sekswerkers die hun werkplek hebben verloren nu in andere (illegale) branches van de prostitutie werken weet niemand.

10.2 Uitsluitend ruimtelijke overwegingen bij sluiting ramen

Ambtenaren en bestuurders geven aan dat bij het afbakenen van de gebieden waar de raambordelen gesloten zouden worden vanwege de spelregels van het bestemmingsplan uitsluitend ruimtelijke argumenten konden worden gebruikt en dat andere overwegingen, zoals welke plekken voor de branche en de sekswerkers het beste zijn, hierin geen plaats hadden. Ook bij de herijking van Project 1012, toen opnieuw moest worden bekeken waar raambordelen gesloten zouden worden, was voor geen andere dan ruimtelijke argumenten plaats.

11 Gebrek aan inzicht heeft het draagvlak voor het project ondermijnd

Volgens ambtenaren heeft het gebrek aan adequate informatie over criminaliteit en zichtbare resultaten het project kwetsbaar gemaakt. In dit licht wordt door diverse ambtenaren opgemerkt dat bij de start van Project 1012 stevige uitspraken zijn gedaan over het gebied ('Onder iedere steen zit ongedierte'), die vervolgens voor de buitenwereld niet konden worden onderbouwd met feiten. Deze stevige toon maakte weliswaar een vliegende start van het project mogelijk, maar was op de lange termijn ook schadelijk. Criticasters van het project konden namelijk vrij gemakkelijk wijzen op het gebrek aan feiten dat de aanpak en Project 1012 zou rechtvaardigen ('Als er boeven zijn, waarom worden ze dan niet berecht?').

Tegelijkertijd zien ambtenaren geen mogelijkheden om voor de buitenwereld zichtbaarder te maken wat zij weten over criminele activiteiten en behaalde resultaten. Het gebrek aan informatie en zichtbare resultaten manifesteert zich volgens hen ook in verschuiving van de aandacht voor bestrijding van criminaliteit naar het economisch opwaarderen van het 1012-gebied en in het bijzonder de herijking van Project 1012.

Aanbevelingen

Met de start van Project 1012 in 2009 streefde de gemeente Amsterdam grote ambities na in de oude binnenstad van Amsterdam: het doorbreken van de criminele infrastructuur en het economisch opwaarderen van het gebied. Meer precies was het de bedoeling om met Project 1012 de ruimtelijke voorwaarden te creëren waardoor deze ambities konden worden gerealiseerd. Nu, bijna 10 jaar later, het project ten einde is gekomen constateren wij dat deze ambities niet volledig zijn gerealiseerd. Ondanks dat de activiteiten van Project 1012 grotendeels, weliswaar vaak vertraagd, zijn uitgevoerd, is er geen sprake van een doorbraak van de criminele infrastructuur en heeft de gewenste economische opwaardering zich niet voorgedaan.

Het is de overheid dus niet gelukt. De krachten van de markt, aangejaagd door de toegenomen bezoekersstromen en het toerisme, konden niet bedwongen worden. Ondanks de inspanningen en de behaalde resultaten is er een monocultuur ontstaan van vooral op toeristen gerichte ondernemingen in plaats van de gewenste diversiteit en hoogwaardigheid. Criminele activiteiten zijn veranderlijk en heimelijk en het was daardoor niet mogelijk om hierop echt vat te krijgen. Goed zicht op de ontwikkeling van de aard en omvang van criminele activiteiten is er daardoor niet. Hoewel de raamprostitutie meer overzichtelijk is geworden, is er veel scepsis over de effectiviteit van het bestrijden van mensenhandel en onduidelijkheid over de mate waarin mensenhandel voorkomt.

Betekent dit dat een overheid in dit soort situaties altijd machteloos is? Wij denken van niet. Maar het moet dan wel anders. Allereerst vergt een echte transformatie van een buurt zoals het 1012-gebied een lange adem van misschien wel 30 jaar. Gedurende deze periode moet de gemeente hardnekkig en koersvast het gebied blijven aanpakken. Het politiek draagvlak voor Project 1012 was echter fragiel en het project kon uiteindelijk niet koersvast worden uitgevoerd. Daarnaast zijn ook bij het vat krijgen op criminele activiteiten niet alle mogelijkheden benut. Zo bood project Emergo volgens betrokkenen een veelbelovende start om inzicht te krijgen in criminele netwerken en mensenhandel in het 1012-gebied en deze te bestrijden, maar is aan dit project onvoldoende vervolg gegeven. Tot slot waren de grote ambities voor het 1012-gebied niet in evenwicht met de instrumenten en middelen die in het gebied konden worden ingezet. Als de inzet van instrumenten en middelen meer passend was geweest dan had de gemeente ook daadkrachtiger kunnen opereren.

Nu Project 1012 ten einde is gekomen, is het de vraag wat we nu met deze inzichten kunnen. Het is een politieke keuze of men alsnog de oorspronkelijk gestelde ambities wil realiseren. Als de keuze daarop valt bieden de inzichten aanknopingspunten voor aanbevelingen voor de verdere aanpak van de oude binnenstad van Amsterdam. Maar de aanbevelingen die wij hierna doen zijn meer dan alleen aanbevelingen gericht op de aanpak van het 1012-gebied. Het zijn ook algemene lessen voor hoe te handelen bij het stevig ingrijpen in buurten.

Hierna gaan we eerst in op de noodzaak van een meer hardnekkige aanpak van de gemeente die gedurende lange tijd kan worden volgehouden. Vervolgens staan we stil bij het belang van een meer intensieve samenwerking bij het in beeld krijgen en bestrijden van criminaliteit. Tot slot doen we aanbevelingen om de ambitie en inzet in het 1012-gebied meer met elkaar in evenwicht te brengen.

12 Een meer hardnekkige gemeente

Een transformatie van een buurt zoals het 1012-gebied vergt vele jaren. Vaak wordt een periode van wel 20 tot 30 jaar genoemd voordat het karakter wezenlijk is veranderd. Dit betekent dat de gemeente idealiter gedurende een dergelijke lange periode vasthoudend en vastberaden de aanpak van het gebied moet uitvoeren.

Het verloop van Project 1012 kenmerkte zich echter door een fragiel draagvlak. Weliswaar was de politieke steun bij beslissingen getalsmatig groot, inhoudelijk bestond er veel discussie over de aanpak. In het bijzonder werd het project geconfronteerd met verschillende politieke denkbeelden in de Amsterdamse gemeenteraad rondom de straatgerichte aanpak. Het ging dan bijvoorbeeld over verschillende opvattingen over de wenselijkheid te interveniëren in de markt en de effecten van de aanpak op de positie van sekswerkers.

Ook was het project controversieel en veelvuldig onderwerp van kritiek. Dit hing samen met het gebrek aan eenduidige informatie over met name de aard en omvang van criminele activiteiten in het 1012-gebied. Het beeld dat door de gemeente bij de aanvang van Project 1012 werd geschetst van de buurten, in het bijzonder de raamprostitutie, heeft veel weerstand opgeroepen. Door de stevige uitspraken bij de start van het project kon weliswaar voldoende momentum worden gecreëerd om het project te starten, maar het uitblijven van feiten die het geschetste beeld onderbouwden maakten het project kwetsbaar.

Discussie en kritiek horen bij een normaal functionerend politiek bestuur en samenleving. Een project zoals Project 1012 moet daarom ook onderwerp kunnen zijn van bijsturing door de gemeenteraad. Tegelijkertijd staat dit op gespannen voet met de noodzaak om gedurende tientallen jaren koersvast te opereren om zo de gewenste verandering te bewerkstelligen. Deze tegenstelling kan alleen worden overbrugd met een stevig draagvlak voor het project. Als de doelen van een project zoals Project 1012 breed worden onderschreven, is de kans groot dat tussentijdse bijstellingen van het project de aanpak ten goede komen. Bij een gebrekkig draagvlak zullen bij wijzigingen de oorspronkelijke ambities al snel uit het oog worden verloren en verliest de aanpak aan intensiteit. Zo nam bij Project 1012 gaandeweg de aandacht voor het doorbreken van de criminele infrastructuur af. Ook werd de intensiteit van de aanpak minder doordat meer raambordelen open mochten blijven. De sleutelprojecten en de herinrichting werden onderdeel van 'de lijn' van stadsdeel Centrum en de straatgerichte aanpak richtte zich vooral op die gebieden waar men nog successen dacht te kunnen behalen. De samenwerking met bewoners en ondernemers in de straatclusters werd grotendeels afgebouwd. Politieke besluitvorming gaat met meerderheid van

stemmen, maar bij een project als Project 1012, is dat onvoldoende. Het moet niet het project van een meerderheid zijn, laat staan van één bestuurder of één politieke partij, maar het moet een project zijn van de hele stad. Bij Project 1012 is naar onze mening bij de start te weinig zorggedragen voor een dergelijk stevig draagvlak.

Bij een de langjarige aanpak van een buurt moet starheid worden voorkomen. Gedurende 20 of 30 jaar kunnen (of misschien wel beter: zullen) omstandigheid en inzichten wijzigen waardoor bijsturing noodzakelijk is. Dit moet er echter niet toe leiden dat het doel en bestaansrecht van een aanpak telkens ter discussie worden gesteld, maar dat de bijsturing zich vooral richt op het zo effectief mogelijk bereiken van het doel. Dat betekent dat ook gedurende het project er steeds moet worden gewerkt aan het in stand houden van een breed draagvlak.

12.1 Aanbeveling 1: Zorg voor draagvlak en onderhoud dat draagvlak

Zorg bij aanvang van de aanpak van een buurt zoals het 1012-gebied voor een breed draagvlak en zorg ervoor dat dit draagvlak in stand blijft. Essentieel is dat het draagvlak niet uitsluitend getalsmatig voldoende is, maar gebaseerd is op inhoudelijke overeenstemming over noodzaak en werkwijze. Hiervoor is een continue inspanning van de gemeente nodig om zoveel mogelijk informatie over problemen en ontwikkelingen in de buurt met de buitenwereld te delen en de dialoog hierover aan te gaan.

Dit betekent dat bij aanvang van het project het draagvlak niet uitsluitend getalsmatig voldoende moet zijn, maar dat het ook gebaseerd moet zijn op inhoudelijke overeenstemming over de noodzaak en werkwijze om het doel te bereiken. Dergelijke overeenstemming kan pas ontstaan als er sprake is van een inhoudelijk overtuigende analyse, zoveel mogelijk gebaseerd op feiten, van de problemen in de buurt en de oplossing die hiervoor wordt nastreeft. Stevige uitspraken, die niet kunnen worden onderbouwd met feiten, kunnen wellicht op de korte termijn momentum creëren voor het project, maar zijn op de lange termijn polariserend, maken het project controversieel en staan daardoor het succes van het project in de weg.

Ook na de start van het project zal gewerkt moeten worden om het draagvlak in stand te houden. Positieve en negatieve ontwikkelingen in het gebied moeten voor de buitenwereld zichtbaar worden gemaakt. Discussies over het project kunnen dan zo veel mogelijk op basis van feiten worden gevoerd. Dit betekent dat de gemeente zich moet inspannen om zo transparant mogelijk met de buitenwereld te delen welke problemen zij ziet in het gebied en welke positieve en negatieve ontwikkelingen zich hebben voorgedaan. Dit kan door periodiek de voortgang en behaalde resultaten te evalueren. Ook betekent dit dat de gemeente de dialoog aangaat met criticasters van het project en daarbij op zoek gaat naar feiten die aanleiding kunnen geven om het project bij te sturen.

13 Vergroot inzicht in criminaliteit en prostitutie

De rode draad in gesprekken over criminaliteit in het 1012-gebied en over mensenhandel in de raamprostitutie is: we weten het eigenlijk niet. Er is nauwelijks objectieve informatie beschikbaar en meningen en indrukken lopen sterk uiteen. Een gedeeld beeld over de mate waarin criminaliteit in het gebied voorkomt (en in welke hoedanigheid) is er niet. Ook over mensenhandel in de raamprostitutie is weinig bekend. In dit onderzoek constateren wij op basis van strafzaken dat mensenhandel regelmatig voorkomt, maar ook op basis van deze informatie valt niet te bepalen in welke mate sekswerkers slachtoffer zijn van mensenhandel. De indruk is dat raamexploitanten niet actief zijn betrokken bij mensenhandel, maar niemand die dit zeker weet.

Het gevolg van dit zeer beperkte zicht op criminaliteit en mensenhandel in de raamprostitutie is dat de overheid met een blinddoek voor handelt. Het is onbekend hoe groot het probleem precies is en welk effect toezicht en beleid hebben. Er is veel scepsis over de informatie die de verplichte intake gesprekken met sekswerkers opleveren. Men gelooft niet dat met deze gesprekken, die raamexploitanten moeten voeren, mensenhandel kan worden gesignaleerd. Ook weet niemand wat er met de sekswerkers is gebeurd die met het sluiten van raambordelen hun werkplek verloren.

Het gebrek aan zicht op criminaliteit en mensenhandel leidt er ook toe dat het moeilijk is om het onderscheid te maken tussen 'goede' en 'slechte' actoren in het gebied. De 'goede' actoren, die essentieel zijn voor het goed laten functioneren van de buurt en de raamprostitutie in het bijzonder, hebben zonder dit onderscheid te veel te lijden onder de problemen die door de 'slechte' actoren worden veroorzaakt en de maatregelen die worden genomen om hen te bestrijden. Deze onnodige stigmatisering kan alleen worden voorkomen als er meer feiten bekend zijn.

13.1 Aanbeveling 2: Zet in op een nieuw Emergo

In samenwerking met onder meer politie, het openbaar ministerie en de belastingdienst is in het verleden meer zicht gekomen op de criminele infrastructuur in het 1012-gebied. Door in te zetten op een hernieuwde samenwerking kan het zicht op de criminele activiteiten in het gebied worden vergroot.

Tot op zekere hoogte is het gebrekkige zicht op criminaliteit en mensenhandel in de raamprostitutie begrijpelijk. Criminelen spannen zich immers in om zo min mogelijk zichtbaar te zijn. Mensenhandel in het bijzonder is erg moeilijk om op te sporen. Voor het verkrijgen van zicht op criminele activiteiten, netwerken en mensenhandel is vooral (onderzoeks)capaciteit noodzakelijk en de gemeente kan dit ook niet alleen. Een goede samenwerking met partners zoals politie, het openbaar ministerie en de belastingdienst is noodzakelijk. In project Emergo, dat rond de start van Project 1012 heeft plaatsgevonden, was

er sprake van een dergelijke samenwerking. Hoewel betrokkenen bij Emergo positief zijn over de samenwerking destijds en de resultaten die werden behaald, is het niet met dezelfde intensiteit vervolgd. De aandacht werd meer verdeeld over andere gebieden in Amsterdam en de partners richtten zich weer meer op hun eigen prioriteiten.

Dit roept het beeld op dat de overheid (en niet alleen de gemeente) kansen heeft laten liggen. Het was immers de ambitie om de criminele infrastructuur in het gebied aan te pakken. Ook is het de veronderstelling dat met de raamprostitutie sekswerkers en de omstandigheden waaronder zij werken beter in beeld zijn dan in de illegale, onvergunde prostitutie. Uit deze ambitie en veronderstelling volgt naar onze mening ook de (morele) plicht dat de overheid een zo groot mogelijke inspanning verricht om te begrijpen wat er in het 1012-gebied en, in het bijzonder, in de raamprostitutie gebeurt. Om deze reden pleiten wij voor een hernieuwde en grotere inspanning van de gemeente en de partners van de gemeente om met onderzoek zicht te krijgen op de aard en omvang van criminele netwerken in het 1012-gebied en de mate waarin de raamprostitutie hierin een rol speelt.

14 Breng inzet en ambitie met elkaar in evenwicht

Project 1012 bestond hoofdzakelijk uit een ruimtelijke ingreep in de oude binnenstad. Met deze ruimtelijke ingreep was het de bedoeling om de voorwaarden te creëren voor een economische opwaardering en een doorbraak van de criminele infrastructuur. Onze indruk is dat de middelen en instrumenten die voor deze ingreep door de projectorganisatie konden worden ingezet niet spoorden met deze ambitie.

De ambitie van Project 1012 was om de gehele oude binnenstad van Amsterdam aan te pakken. Dit is niet alleen een groot gebied, maar ook een divers gebied. Het karakter en de functie veranderen soms van straat tot straat. Zo is het Rokin een gebied met een heel andere schaal en uitstraling dan de Wallen. Maar ook de zuidelijke Burgwallen verschillen sterk van de noordelijke Burgwallen. Hoewel Project 1012 zich in de loop der tijd al meer concentreerde op zes (later zeven) deelgebieden van straten in straatclusters binnen het 1012-gebied was de veranderingsopgave nog steeds onrealistisch groot en in ieder geval niet in evenwicht met de beschikbare instrumenten en middelen.

Als we verder kijken naar Project 1012 zien we dat het vastgoedbezit bepalend is voor de behaalde resultaten. Waar panden in handen zijn gekomen van (partners van de) gemeente, zien we vaker een positieve verandering. Dit is vooral zichtbaar bij de aangekochte raambordelen, maar ook bij de panden die aan het Damrak zijn aangekocht. In het geval dat de panden niet in handen van de gemeente of partners zijn gekomen zijn veel minder positieve veranderingen zichtbaar. Zo kon de gemeente wel succesvol afdwingen dat een groot deel van de coffeeshops in het 1012-gebied werd gesloten, maar had men weinig invloed op wat er voor in de plaats kwam. Het blijkt nu dat er veel op toeristen gerichte ondernemingen voor gesloten coffeeshops in de plaats zijn gekomen. Bij de overige aandachtsfuncties, zoals souvenirwinkels en minisupermarkten, waren geen dwangmiddelen

beschikbaar en daar zijn de positieve ontwikkelingen dan ook gering. Met alleen overtuigingskracht en verleiding met subsidie had de projectorganisatie niet het instrumentarium om hier echt het verschil te kunnen maken.

Tot slot was het voor Project 1012 de opgave om de ruimtelijke voorwaarden te creëren voor een doorbraak van de criminele infrastructuur en een economische opwaardering. Het project beschikte dan ook over voornamelijk ruimtelijke instrumenten. Het realiseren van de ambitie was daarmee niet volledig in handen van het project. Dit stond echter op gespannen voet met de beeldvorming rondom het project waarin alle ontwikkelingen en gebeurtenissen rondom de buurt, economie, criminaliteit en sekswerkers het project werden aangerekend. Ontwikkelingen die lang niet altijd hun oorsprong vonden in de activiteiten van Project 1012, maar soms meer te maken hadden met activiteiten van andere gemeentelijke onderdelen zoals handhaving of de bestuurlijke aanpak van criminaliteit. Daarbij was het ook niet eenvoudig om de gebiedsgerichte aanpak van het project af te stemmen op 'de lijn' van de ambtelijke organisatie. Het kostte vaak veel inspanningen om wanneer dat voor het gebied wenselijk was af te mogen wijken van algemene beleidskaders en procedures. Omgekeerd heeft Project 1012 ook een onbedoeld effect gehad op de positie van sekswerkers. Door het sluiten van beschutte (en daardoor meer gewilde) werkplekken zijn sekswerkers meer afhankelijk geworden van raamexploitanten. Bij de keuze van de precieze plekken waar raambordelen moesten worden gesloten kon de projectorganisatie hier geen rekening mee houden.

Inzet en ambitie moeten dus meer met elkaar in evenwicht worden gebracht. Daarvoor is het allereerst nodig dat de aanpak zich richt op een beperkt aantal kleinere gebieden in plaats van het gehele 1012-gebied. Verder is het essentieel dat het ondersteunen van het actief verwerven van vastgoed (en de benodigde middelen hiervoor) onderdeel uitmaakt van het instrumentarium. Tot slot moet er sprake zijn van een krachtiger organisatie die verantwoordelijk is voor de integrale aanpak van het gebied en de inzet van verschillende instrumenten (en effecten daarvan) tegen elkaar kan afwegen.

14.1 Aanbeveling 3: richt aanpak op beperkt aantal kleinere gebieden

Door de aanpak te richten op een beperkt aantal kleinere gebieden binnen het grotere 1012-gebied wordt het realistischer om de noodzakelijke grip op ontwikkelingen in deze gebieden te krijgen en te behouden. Binnen deze gebieden moet de gemeente hiervoor vervolgens wel alles op alles zetten.

Hoewel de straatgerichte aanpak zich al richtte op deelgebieden, was de opgave nog te groot voor de beschikbare middelen en instrumenten. Uiteindelijk leidde dit tot een pragmatische keuze om de straatgerichte aanpak vooral te richten op een paar straten waar men verwachtte nog succes te kunnen behalen. De keuze van de gebieden is essentieel. Die moet niet pragmatisch zijn gericht op korte termijn successen, maar strategisch.

Door de aanpak op voorhand al te beperken tot een beperkt aantal kleinere gebieden kan de ambitie om meer grip te krijgen realistischer worden. In deze kleinere gebieden zal het eenvoudiger en overzichtelijker zijn om alles op alles te zetten om grip te krijgen op de ontwikkelingen. De keuze van de gebieden is essentieel. Het moet gaan om gebieden (een straat of een deel daarvan) waarvan de gemeente denkt dat veranderingen essentieel zijn om het grotere 1012-gebied zich positief te laten ontwikkelen. Na verloop van tijd, als de resultaten daar aanleiding toe geven, kan de aanpak worden uitgebreid met nieuwe kleine gebieden. Deze stap voor stap benadering geeft ook de mogelijkheid om methodisch te leren van wat werkt en niet werkt.

De keuze voor de gebieden waarop de aanpak zich richt hoeft zich ook niet noodzakelijkerwijs te beperken tot het 1012-gebied, maar moet vooral samenhangen met wat voor de binnenstad als geheel het meest nuttig is. Tot op zekere hoogte ligt het voor de hand dat pragmatische overwegingen een rol spelen bij het aanwijzen van de gebieden waar de aanpak zich op zal richten, maar uiteindelijk zou de betekenis van deze gebieden voor de binnenstad doorslaggevend moeten zijn.

14.2 Aanbeveling 4: Ondersteun actief verwerving van strategisch vastgoed

Het aankopen van strategisch vastgoed maakt het mogelijk om een dominante positie in straten op te bouwen en zo grip te krijgen op de ontwikkelingen aldaar. Met financiële steun kan de gemeente dit mogelijk maken, juist in het geval dat de prijzen van vastgoed te hoog zijn voor partners zoals de NV Zeedijk en 1012Inc.

Een instrument dat niet mag ontbreken bij een gemeente die alles op alles zet om grip te krijgen in een gebied is het actief verwerven van strategisch vastgoed. Uit dit onderzoek en de vele gesprekken die wij hebben gevoerd blijkt dat vastgoedbezit in het gebied de sleutel is om daadwerkelijk veranderingen tot stand te brengen. De eigenaren van vastgoed hebben grote invloed op welke soort ondernemingen actief zijn. Eigenaren die uitsluitend huurders kiezen die de hoogste huurprijs kunnen opbrengen en zich verder niet bekommeren om de buurt en het effect dat de huurder daarop heeft, vormen een voedingsbodem voor negatieve ontwikkelingen. Omgekeerd kunnen vastgoedeigenaren die betrokken zijn bij de buurt juist een grote positieve bijdrage leveren. Dit kunnen zij doen door bij de keuze voor een huurder op de kwaliteit te letten en naderhand ook goed zicht te houden op het daadwerkelijke gebruik van hun pand. Ook kunnen zij een bijdrage leveren aan het organiseren van bewoners en welwillende ondernemers om initiatieven te ontplooiën die de buurt ten goede komen. Een voorbeeld hiervan die door veel gesprekspartners, vaak ook spontaan, werd genoemd is de Zeedijk. Een straat waar de gemeente, via de NV Zeedijk, een groot deel van het vastgoed in bezit heeft en zo grip heeft op het straatbeeld en de ondernemingen die daar actief zijn.

Het belang van vastgoedeigenaren wordt ook onderkend door de gemeente. Zo is in het kader van de nieuwe aanpak gericht op een divers winkelaanbod een convenant afgesloten

met vastgoedeigenaren. Maar het instrumentarium bestaat in de kern nog steeds uit het zoeken van dialoog met vastgoedeigenaren en heeft daarmee een vrijblijvend karakter. Meer dwingende instrumenten zoals tijdens Project 1012 ingestelde keerklepregeling en het recente Voorbereidingsbesluit zijn vooral gericht op het stoppen van de toename van, met name, toeristische ondernemingen, maar niet op het verminderen. Om vastgoed in handen te krijgen wordt vooral veel verwacht van de partners van de gemeente: 1012Inc. en de NV Zeedijk. Beide organisaties moeten aankopen echter wel financieel rond kunnen krijgen: dat wil zeggen het moet financieel verantwoord zijn. Dit betekent dat zij niet altijd de gewenste panden kunnen aankopen omdat de vraagprijzen simpelweg te hoog voor hen zijn om de aankopen financieel voldoende rendabel te maken.

Wij zien mogelijkheden voor meer daadkrachtig handelen door de gemeente in het 1012-gebied als middelen beschikbaar worden gemaakt om strategische panden aan te kopen. Het gaat dan niet om het aankopen van los verspreide panden, maar vooral om panden waarmee in bepaalde gebieden een dominante positie kan worden opgebouwd. Deze panden kunnen vervolgens aan de basis staan van een in de straat gewortelde aanpak. Als de vraagprijs van dit soort panden voor de NV Zeedijk en 1012Inc te hoog is, kan de gemeente met financiële steun het verschil maken en bijdragen aan het grip krijgen op het gebied. Het kan dan gaan om het vergoeden van een onrendabele top bij de aankoop van strategisch vastgoed, maar ook om het uitkopen van zittende huurders. Dit vergt overigens niet alleen de bereidheid hier financiële middelen voor in te zetten, maar ook de bereidheid om in sommige gevallen zaken te doen met dubieuze personen als dat noodzakelijk is om essentieel geacht vastgoed in handen te krijgen. Het gaat verder niet alleen om het steunen van aankopen van vastgoed, maar ook om het beheer daarvan. De beheerorganisatie van de aangekochte panden moet fysiek in de buurt aanwezig zijn en actief contact zoeken met omwonenden en ondernemers om het effect van de aankopen zo groot mogelijk te laten zijn.

14.3 Aanbeveling 5: Zorg voor een meer daadkrachtige organisatie

Met een meer integrale werkwijze komt het realiseren van ambities en doelen in het gebied meer in één hand en ontstaat er meer evenwicht tussen dat wat een projectorganisatie kan beïnvloeden en waarop de projectorganisatie wordt aangesproken. Een dergelijke integrale aanpak maakt het ook beter mogelijk om indien nodig de inzet van een specifiek instrument aan te passen of te heroverwegen indien deze onbedoelde neveneffecten heeft.

Door het instrumentarium van de aanpak beter af te stemmen op de nagestreefde doelen ontstaat er meer evenwicht tussen dat wat een projectorganisatie kan beïnvloeden en waarop de projectorganisatie wordt aangesproken. Voor verreichende doelen zoals de ambities van Project 1012 betekent dit dat een integrale aanpak nodig is die de diverse relevante disciplines omvat. Een dergelijke integrale aanpak maakt het ook beter mogelijk om, indien nodig, de inzet van een specifiek instrument aan te passen of te heroverwegen als

deze onbedoelde neveneffecten heeft. Deze integrale aanpak houdt verder in dat de projectorganisatie zoveel mogelijk leidend is voor wat er gebeurt in het gebied en niet alleen invloed kan uitoefenen via het eigen instrumentarium maar ook invloed heeft op activiteiten in het gebied die vanuit andere beleidsvelden moeten worden geïnitieerd. Dit betekent niet dat de projectorganisatie zich in het geheel niets gelegen hoeft te laten aan bestaande gemeentelijke beleidsplannen en procedures. Deze zijn namelijk natuurlijk ook vaak op goede gronden vormgegeven en ingericht en het is belangrijk dat dit soort 'tegenkrachten' voldoende worden gerespecteerd. Maar het betekent wel dat de gemeentelijke organisatie zoveel als mogelijk in de 'meewerkstand' gaat. Het veranderen van deze aangewezen gebieden moet als een opgave voor de gehele gemeentelijke organisatie gelden en niet uitsluitend voor de projectorganisatie.

Reactie college en nawoord rekenkamer

De rekenkamer heeft op 5 juni 2018 het concept rapport aan het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) voorgelegd voor een bestuurlijke reactie. Het college heeft op 20 juni 2018 schriftelijk gereageerd. In reactie op dit rapport geeft het college aan alle 5 aanbevelingen over te nemen. De rekenkamer vindt dit uiteraard positief. Voor een succesvolle aanpak is het nodig dat de gemeente net een stap meer zet bij het zorgen voor draagvlak, het in beeld brengen en bestrijden van criminaliteit en het integraal en daadkrachtig opereren in het gebied dan in het verleden is gebeurd. De reactie van het college wekt echter de indruk dat de noodzaak voor deze extra inspanningen niet helemaal wordt onderkend.

15 Bestuurlijke reactie

Hieronder volgt de integrale tekst van de reactie van het college zoals wij die op 20 juni 2018 hebben ontvangen.

Op 5 juni 2018 ontving het college van burgemeester en wethouders uw concept bestuurlijk rapport over Project 1012.

De rekenkamer heeft van mei 2017 tot en met mei 2018 onderzoek gedaan naar Project 1012. Doel van het onderzoek van de rekenkamer was om “te beoordelen of de gemeente met een ruimtelijke aanpak van het postcodegebied 1012 een economische opwaardering en een doorbraak van de criminele infrastructuur heeft gerealiseerd”. De tussenrapportage is op 30 januari 2018 gepubliceerd. Nu biedt de rekenkamer het concept eindrapport aan. Hierbij ontvangt u de bestuurlijke reactie van het college.

De rekenkamer concludeert dat Project 1012 grotendeels volgens plan is uitgevoerd. Deze conclusie ligt in de lijn met de conclusies in het overdrachtsdocument Project 1012 dat in maart jl. door het college is vastgesteld. Er zijn diverse resultaten behaald, zoals het sluiten van coffeeshops, het zoneren en sluiten van raambordelen, het opleveren van de sleutelprojecten en de herinrichting van de openbare ruimte. Daarbij is het niet altijd gelukt om de planning te halen maar dat achten we voor dit project overkomelijk.

Het concept eindrapport sluit af met een aantal aanbevelingen voor de verdere aanpak van de binnenstad. De aanbevelingen kunnen ook gezien worden als algemene lessen voor hoe te handelen bij stevig ingrijpen in buurten. Ook de lessen in het overdrachtsdocument komen deels overeen met die in het concept eind rapport zoals de timing van de herijking, de integrale aanpak en het bestuurlijk draagvlak.

De rekenkamer geeft een genuanceerd beeld van de veelheid aan standpunten en meningen van betrokkenen in het gebied. Het college is van mening dat er echter wel een discrepantie is ontstaan tussen de uitgebreide beschrijving in het concept eindrapport en de sa-

menvatting waarin deze nuance minder tot zijn recht is gekomen. Mede in het licht vanuit het perspectief bij de start van het project in 2007 toen de omstandigheden in de binnenstad onvergelijkbaar waren met de situatie op dit moment.

Algemene reactie conclusies

Het college brengt graag een nuance aan in een aantal conclusies van de rekenkamer.

-Doorbraak in de criminele infrastructuur

Gelet op het feit, dat het project een ruimtelijk project was, waarin de doorbraak in de criminele infrastructuur door middel van ruimtelijke ingrepen zoals zonering en het wegbestemmen en intrekken van gedoogverklaringen zou worden bewerkstelligd, verbaast ons deze conclusie enigszins dat er geen sprake zou zijn van een doorbraak in de criminele infrastructuur.

Deze ruimtelijke ingrepen zijn conform raadsbesluiten uitgevoerd tijdens het project. Zoals de rekenkamer in het rapport correct heeft geformuleerd is het de vraag in hoeverre de indruk dat er geen sprake is van een echte doorbraak van de criminele infrastructuur is toe te rekenen aan Project 1012, dat bepaalde 'voor criminaliteit gevoelige' branches tot beheersbare proporties moest terugbrengen en zo de ruimtelijke voorwaarden moest scheppen voor een effectieve aanpak van de criminele infrastructuur. De rekenkamer stelt, dat het gebrek aan zicht op de criminele infrastructuur vooral samenhangt met het onvoldoende vervolg gegeven aan project Emergo, dat tot 2011 aanvullend op Project 1012 is uitgevoerd. De methodiek van Emergo heeft een structureel vervolg gekregen in de oprichting van het RIEC stelsel en ons RIEC Amsterdam Amstelland. Daarbinnen is het postcodegebied 1012 steeds een aandachtsgebied gebleven.

Dat de effecten van deze aanpak voor veel bewoners en ondernemers in de buurt niet altijd zichtbaar zijn geweest, kunnen wij ons voorstellen, maar dat is grotendeels inherent aan de vertrouwelijkheid van de aanpak, die zich richt op specifieke bedrijven en personen. Daarover kan minder gemakkelijk met bewoners en ondernemers worden gecommuniceerd.

-Economische opwaardering

Met het bestemmingsplan en de keurkepregeling kon voor de overlastgevende functies (zoals minisupermarkten, souvenirwinkels, head-en seedshops, smartshops, gokauto-maathallen en seksshops) een halt toegeroepen worden. Deze instrumenten konden echter niet voorkomen dat er een monocultuur is ontstaan die vooral gericht is op toeristen. De doorontwikkeling van deze instrumenten, het voorbereidingsbesluit Winkeldiversiteit, lijkt dit tij echter wel te kunnen keren. De conclusie dat het project niet voor de gewenste economische opwaardering heeft geleid, klopt voor het ontstaan voor deze toeristische monocultuur. Dit is echter een andersoortige monocultuur dan de monocultuur die het project bij de start had geformuleerd.

-Positie van sekswerkers

Wat betreft de positie van sekswerkers is de rekenkamer aan de ene kant positief over de overzichtelijkheid van de raamprostitutie door de regulering en eisen aan de vergunde sector die door de gemeente zijn toegepast. In combinatie met het sluiten van ramen is daardoor een beter beheersbare branche ontstaan. Bovendien wordt de zorg aan sekswerkers via o.a. P&G292 positief beoordeeld en is de start van My Red Light een lichtpunt in de verbetering van de positie van sekswerkers. In de samenvatting wordt echter gesteld dat de vermindering van het aantal ramen een negatief effect heeft op de positie van sekswerkers. Dat lijkt niet direct in lijn met het voorgaande.

Hieronder gaan wij in op de concrete aanbevelingen:

1. Zorg voor draagvlak en onderhoud dat draagvlak

De rekenkamer beveelt aan: Zorg bij aanvang van de aanpak van een buurt zoals het 1012-gebied voor een breed draagvlak en zorg ervoor dat dit draagvlak in stand blijft. Essentieel is dat het draagvlak niet uitsluitend getalsmatig voldoende is, maar gebaseerd is op inhoudelijke overeenstemming over noodzaak en werkwijze. Hiervoor is een continue inspanning van de gemeente nodig om zoveel mogelijk informatie over problemen en ontwikkelingen in de buurt met de buitenwereld te delen en de dialoog hierover aan te gaan.

Het college onderschrijft het grote belang van voldoende draagvlak. Enerzijds is het bestuurlijk draagvlak belangrijk voor het beleid. Qua opdrachtgeverschap was dit ook zo, maar er was veel discussie (inhoudelijk en ideologisch) met de gemeenteraad. De expliciete benoeming van de problemen in het gebied, waaronder de oververtegenwoordiging van wat toen genoemd werd 'criminogene functies', heeft ervoor gezorgd dat er draagvlak was om het project 1012 te kunnen starten. Juist om deze overconcentratie aan te pakken, zonder aanzien des persoons, is gekozen voor een ruimtelijke aanpak. Anderzijds, in de buurt wezen criticasters echter op het gebrek aan bewijzen dat het project zou rechtvaardigen, juist omdat criminele activiteiten moeilijk aan te tonen zijn.

Er was dus zowel een voortdurende 'strijd' met de buurt als met de gemeenteraad. Bij de herijking in 2015 is voor het vervolg van het project daarom gekozen voor meer partnerschap en samenwerking met de buurt, bewoners en ondernemers die ook zijn vruchten heeft afgeworpen. Sindsdien is bijvoorbeeld het Integraal Burgwallen Overleg (IBO) waarin bewoners, ondernemers, instellingen en de gemeente gezamenlijk spreken over de opgaven en oplossingen weer gegroeid naar een volwaardig en krachtig podium.

Het college onderschrijft de aanbeveling met de opmerking dat draagvlak altijd, maar zeker bij een ingrijpende en experimentele aanpak, zoals bij deze buurt en in dit project nodig was. In het coalitieakkoord pleit het college voor een krachtige en ambitieuze wijkaanpak. Daarbij streeft het college naar een open en transparant bestuur en een naar buiten gerichte organisatie. Het college wil zeggenschap en maatschappelijk initiatief vergroten.

2. Zet in op een nieuw Emergo

De rekenkamer beveelt aan: In samenwerking met onder meer politie, het openbaar ministerie en de belastingdienst is in het verleden meer zicht gekomen op de criminele infrastructuur in het 1012-gebied. Door in te zetten op een hernieuwde samenwerking kan het zicht op de criminele activiteiten in het gebied worden vergroot.

Wij onderstrepen de conclusie van de rekenkamer, dat sprake is van toegenomen heimelijkheid in de criminele activiteiten. Dit is onder meer merkbaar bij de Bibob-screeningen. We zien dat criminele activiteiten steeds weer nieuwe vormen aannemen.

Samen met de overige G4 gemeenten, Tilburg en Eindhoven hebben wij het belang van een grote reikwijdte van de Wet Bibob onder de aandacht gebracht van de minister van Justitie en Veiligheid.

De voorgenomen wetswijziging komt nog onvoldoende tegemoetkomt aan onze wensen op dat gebied. Stromanconstructies en ondoorzichtige (buitenlandse) ondernemings- en financieringsstructuren zijn bijvoorbeeld met het huidige instrumentarium niet altijd te weren.

Wij merken daarnaast op, dat ervaringen uit Project 1012 hebben bijgedragen aan de ontwikkeling van nieuw Amsterdams instrumentarium, waaronder de Beleidsregel Integriteit en Overeenkomsten en de daarmee samenhangende geactualiseerde Van Traabepalingen. Momenteel wordt bovendien een voorstel voor APV-wijziging voorbereid voor de gemeenteraad om de burgemeester de bevoegdheid te geven panden, gebieden, branches en straten aan te kunnen wijzen die vergunning plichtig worden als er sprake is van signalen van ondermijning.

De burgemeester kan zich hierin laten adviseren door de verschillende informatiepartners bijv. middels een bestuurlijke rapportage om tot een aanwijzingsbesluit te komen. De heimelijkheid en snelle ontwikkelingen in de methoden en handelswijzen van criminele actoren in de stad maken het van het grootste belang dat nieuwe instrumenten en aanpakken ontwikkeld blijven worden door de overheid en burgers en ondernemers in het gebied daarin worden betrokken.

Emergo was vernieuwend; de methodiek die destijds is ontwikkeld heeft het huidige landelijk netwerk van Regionale Informatie en Expertise Centra's (RIEC's) opgeleverd. Sinds Emergo heeft de aanpak van criminaliteit in het postcodegebied niet stilgestaan. Binnen het RIEC Amsterdam Amstelland is het gebied 1012 steeds een prioriteitsgebied voor alle samenwerkende partners gebleven. Ook de criminaliteit heeft nieuwe verschijningsvormen gekregen. En er is een maatschappelijk bewustwordingsproces gaande.

De aanpak van ondermijnende criminaliteit vereist niet alleen klassieke opsporing maar een bredere aanpak van ondermijnende structuren en netwerken. Het tegengaan van die

structuren is een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Die bewustwording is breed in de gemeentelijke organisatie vereist. Er zijn nieuwe en bredere externe samenwerkingsverbanden nodig om deze signalen in de stad vroeger te kunnen herkennen.

De aanbeveling om een dergelijke vernieuwende aanpak te ontwikkelen onderschrijven wij dan ook. Overigens zijn postcodegebiedsgrenzen daarbij niet leidend. Er moet zorgvuldig wordt onderzocht welke specifieke straten en gebieden in het centrum of daarbuiten sleutelposities herbergen. En welke locaties strategisch zijn in de bestrijding van ondermijning.

3. Richt de aanpak op een kleiner aantal gebieden

De rekenkamer beveelt aan: Door de aanpak te richten op een beperkt aantal kleinere gebieden binnen het grotere 1012-gebied wordt het realistischer om de noodzakelijke grip op ontwikkelingen in deze gebieden te krijgen en te behouden. Binnen deze gebieden moet de gemeente hiervoor vervolgens wel alles op alles zetten.

Na de herijking van het project 1012 in 2015 is ingezet op een kleiner aantal gebieden om zo de beschikbare capaciteit en het instrumentarium effectiever te kunnen inzetten. Daarbij is vooral ook gekeken in welke gebieden vastgoedeigenaren actief waren die een rol konden spelen in de gewenste transformatie en opwaardering. Deze strategie is ook gevolgd in de aanpak Diversiteit winkel- en voorzieningen aanbod. Hierbij wordt in kleine gebieden gewerkt aan specifieke afspraken met pandeigenaren, bijvoorbeeld in de vorm van convenanten.

In het komend najaar wordt een plan van aanpak specifiek voor de Wallen gepresenteerd met financiële onderbouwing. Dit is ook afgesproken in het nieuwe coalitieakkoord. Deze aanpak richt zich op een kleiner gebied dan het gehele postcodegebied 1012 en kent maatwerk per deelgebied of straat waarbij enerzijds dialoog en co-creatie een rol spelen net zo zeer als veiligheid en preventie in de buurt.

4. Ondersteun actief het verwerven van vastgoed

De rekenkamer beveelt aan: Het aankopen van strategisch vastgoed maakt het mogelijk om een dominante positie in straten op te bouwen en zo grip te krijgen op de ontwikkelingen aldaar. Met financiële steun kan de gemeente dit mogelijk maken, juist in het geval dat de prijzen van vastgoed te hoog zijn voor partners zoals de NV Zeedijk en 1012Inc.

Het klopt dat bij het begin van het project geen geld is vrijgemaakt voor het verwerven van andersoortig vastgoed dan raambordelen. Het college is het met u eens dat vastgoedbezit een belangrijke sleutel is om veranderingen daadwerkelijk tot stand te brengen. De gemeenteraad heeft bij de start van project 1012 expliciet, door middel van een motie, gevraagd om een publiek-private ontwikkelmaatschappij op te richten om panden in het postcodegebied te kopen, beheren en exploiteren. In 2016 is dan ook de 1012 Inc opgezet, die bestaat uit deelnemingen van Stadsgoed, de gemeente en Syntrus Achmea. De doelstel-

ling van de 1012Inc is het versterken van de woonfunctie, de leefbaarheid en toegankelijkheid van postcodegebied 1012. De 1012Inc koopt selectief en strategisch panden in het postcodegebied 1012. De huidige vastgoedontwikkelingen maken aankopen echter bijzonder moeilijk, omdat de prijzen zeer sterk stijgen. Naast eigendom is ook de huursituatie van belang: huurders kunnen via hun recht op wettelijk recht op 'indeplaatsstelling' hun huurcontract 'overdragen' aan derden. De verhuurder heeft hier in de praktijk dan vaak geen of weinig invloed op.

De aanbeveling wordt direct overgenomen door onze invloed uit te oefenen via de deelnemingen en ons daarbij "activistischer" in opstellen zoals ook in het coalitieakkoord is opgenomen. Het uitgangspunt van het college is dat maatschappelijke en publieke doestellingen leidend zijn voor de vastgoedstrategie.

5. Zorg voor een meer daadkrachtige organisatie

De rekenkamer beveelt aan: Met een meer integrale werkwijze komt het realiseren van ambities en doelen in het gebied meer in één hand en ontstaat er meer evenwicht tussen dat wat een projectorganisatie kan beïnvloeden en waarop de projectorganisatie wordt aangesproken. Een dergelijke integrale aanpak maakt het ook beter mogelijk om indien nodig de inzet van een specifiek instrument aan te passen of te heroverwegen indien deze onbedoelde neveneffecten heeft.

Wij onderschrijven uw aanbeveling. Een integrale werkwijze, waarbij diverse relevante disciplines zijn aangesloten en waarbij een projectorganisatie op verschillende manieren invloed kan uitoefenen, is de manier om aan een gebiedsgerichte opgave te werken. Dit is ook de basis voor het gebiedsgericht werken, het leidende principe binnen de gemeentelijke organisatie sinds 2015. Daadkracht hangt ook samen met het effectief kunnen inzetten van instrumenten. Het project 1012 had deels een experimenteel karakter. Soms werkte het instrumentarium en profiteert de stad van de geleerde lessen zoals bij het recent getroffen voorbereidingsbesluit om toeristische voorzieningen te weren. En in andere gevallen - zoals bij de stimuleringsregeling - was het effect minder dan gedacht. Wat betreft het gebiedsgericht werken vervulde project 1012 een pioniersrol waarbij – meer dan voorheen – samengewerkt werd met lijnorganisaties om de gezamenlijke doelstellingen te bereiken.

In ons nieuwe Coalitieakkoord zullen we die werkwijze voortzetten en hebben wij veel aandacht voor het gebiedsgericht (samen)werken waarbij we in nauwe samenwerking met bewoners en ondernemers werken aan gezamenlijk geformuleerde opgaven in het gebied, met commitment van de verschillende gemeentelijke onderdelen.

Het college geeft in het overdrachtsdocument Project 1012 aan dat het project 1012 niet beëindigd wordt maar dat de taken zijn overgedragen naar de lijnorganisatie. Gebiedsgericht werken door stadsdeel Centrum, de Amsterdamse Aanpak Ondernijning vanuit de

directie Openbare Orde en Veiligheid en het sturen op deelnemingen via de directie Economische Zaken en Deelnemingen blijven een basis voor daadkrachtig optreden.

Wij hopen met deze reactie voldoende recht te hebben gedaan aan de conclusies en aanbevelingen.

16 Nawoord rekenkamer

De rekenkamer dankt het college voor zijn reactie. Het college geeft aan, met enkele nuances, onze conclusies te delen. Ook onderschrijft het college alle aanbevelingen. Vanzelfsprekend zijn wij hierover positief. Uit de reactie van het college en ook uit opmerkingen in het coalitieakkoord maken wij op dat er toch steeds de ambities is om in het centrumgebied de door project 1012 beoogde verbeteringen aan te brengen. Vanuit dat perspectief plaatsen we in dit nawoord een kanttekening bij de reactie van het college.

Voor een succesvolle aanpak is het nodig dat de gemeente net een stap meer zet bij het zorgen voor draagvlak, het in beeld brengen en bestrijden van criminaliteit en het integraal en daadkrachtig opereren in het gebied dan in het verleden is gebeurd. De reactie van het college wekt echter de indruk dat de noodzaak voor deze extra inspanningen niet helemaal wordt onderkend. Hierna gaan we eerst nog kort in op de algemene reactie van het college bij onze conclusies. Daarna gaan we in op de reactie van het college op onze aanbevelingen.

Algemene reactie van het college

Ten eerste staat het college stil bij onze conclusie over het effect van Project 1012 op de criminele infrastructuur. Het college is enigszins verbaasd dat wij concluderen dat Project 1012 niet heeft geleid tot een doorbraak van de criminele infrastructuur. Het college benadrukt dat Project 1012 vooral tot taak had de ruimtelijke voorwaarden te creëren voor een doorbraak van de criminele infrastructuur. Dit laatste bestrijden wij niet (en zetten wij ook zo uiteen in het rapport), maar het doorbreken van de criminele infrastructuur was dus een belangrijk doel en dat nagestreefde effect is niet gerealiseerd.

Hoofddoelstellingen Project 1012 (Strategienota, 2009)

"De hoofddoelstelling van het coalitieproject bestaat uit het doorbreken van de criminele infrastructuur door overlastgevende en criminogene branches te verminderen. Tegelijkertijd dient een opwaardering bewerkstelligd te worden van het entreegebied van Amsterdam door de eenzijdige economische structuur, met relatief veel kwaliteitsarme en overlastgevende functies, te transformeren naar een meer divers en hoogwaardig aanbod."

Ten tweede plaatst het college een kanttekening bij onze conclusie dat het gebrek aan zicht op de criminele infrastructuur samenhangt met het onvoldoende vervolg geven aan Emergo. Het college stelt dat Emergo een structureel vervolg heeft gekregen als aandachtsgebied van het RIEC. Onze conclusie dat Emergo in het RIEC een onvoldoende vervolg heeft gekregen is vooral gebaseerd op gesprekken met de leden (en oud-leden) van Emergo en de werkgroep 1012 van het RIEC. De breed gedeelde opvatting die in deze gesprekken naar voren kwam was dat de samenwerking en informatie-uitwisseling als 'stroperig' werd ervaren en dat er vooral te weinig capaciteit was om signalen en vermoedens van criminele activiteiten effectief op te volgen.

Ten derde wijst het college erop dat er weliswaar een 'nieuwe' monocultuur van op toeristen gerichte ondernemingen is ontstaan, maar dat met Project 1012 de 'oude' monocultuur van minisupermarkten, souvenirwinkels, etc. een halt is toegeroepen. Zoals wij ook schrijven in dit rapport is het correct dat met het bestemmingsplan en de keurkepregeling aan de 'oude' monocultuur een halt kon worden toegeroepen. Het was echter niet alleen de bedoeling de ontwikkeling van de 'oude' monocultuur te stoppen, maar ook om deze te transformeren naar meer hoogwaardige functies. Dit laatste is, zo blijkt uit dit onderzoek, niet gelukt.

Ten vierde vindt het college dat wij in de samenvatting van dit rapport onvoldoende recht doen aan positieve ontwikkelingen voor sekswerkers. In het bijzonder wijst het college op de beter beheersbare branche die is ontstaan door het verkleinen van het aantal raambordelen. Dit is niet alleen uitgebreid in het rapport besproken, maar wordt ook in de samenvatting benoemd. Overigens plaatsen wij in het rapport bij de positieve ontwikkeling van de beter beheersbare branche de kanttekening dat dit vooral op de 'papieren werkelijkheid' betrekking heeft en niet heeft geleid tot meer of beter zicht op mensenhandel. Het sluiten van de ramen heeft daarbij, vooral omdat relatief veel gewilde, beschutte ramen zijn gesloten, de sekswerkers meer afhankelijk gemaakt van raamexploitanten en daarmee hun positie verslechterd.

Tot slot willen we nog even ingaan op de constatering van het college dat onze conclusie dat Project 1012 grotendeels volgens plan is uitgevoerd in lijn is met het overdrachtsdocument Project 1012 dat in maart 2018 door het college is vastgesteld. Hieruit kan de indruk ontstaan dat onze reconstructie van het verloop van Project 1012 overbodig is geweest. Dit is geenszins het geval. Het is zelfs zo dat bij het opstellen van het overdrachtsdocument Project 1012, in overleg met de rekenkamer, gebruik is gemaakt van onze bevindingen over het verloop van Project 1012 die we al in onze tussentijdse rapportage van januari 2018 hebben gepubliceerd.

Reactie van het college op de aanbevelingen

Hierna gaan we achtereenvolgens in op de reactie van het college op onze 5 aanbevelingen.

Aanbeveling 1: Zorg voor draagvlak en onderhoud dat draagvlak

Wij vinden het positief dat het college deze aanbeveling onderschrijft en inzet op een krachtige en ambitieuze wijkaanpak met open en transparant bestuur en een naar buiten gerichte organisatie. Het zoveel als mogelijk inzichtelijk maken van de feiten en het voeren van een dialoog (of discussie) aan de hand van deze feiten zijn naar onze mening essentieel. Dat is de weg om de inhoudelijke overeenstemming te bereiken over de noodzaak en werkwijze, die nodig is om het gestelde doel van een langdurige aanpak zoals Project 1012 te bereiken. Overigens benadrukken wij dat het hier niet alleen moet gaan om draagvlak in de buurt, zoals het college vooral lijkt te impliceren, maar ook om breed draagvlak in de politiek.

Tegelijkertijd zien we in een ander deel van de reactie van het college juist weer een voorbeeld van een gesloten organisatie. Het college geeft namelijk aan dat het moeilijk is om voor de buitenwereld de effecten van de aanpak van criminaliteit zichtbaar te maken. Wij begrijpen natuurlijk dat het hier vaak gaat om vertrouwelijke informatie die niet zomaar gedeeld kan worden. Toch denken wij dat juist bij de aanpak van criminaliteit, waarbij het gebrek aan informatie continu aanleiding is geweest voor kritiek op Project 1012, een extra inspanning op zijn plaats is om te onderzoeken wat wél aan informatie zou kunnen worden verstrekt. Onze eigen ervaringen met het inventariseren van het aantal slachtoffers van mensenhandel in de Amsterdamse raamprostitutie sterken ons in de overtuiging dat hier genoeg mogelijkheden voor moeten zijn.

Aanbeveling 2: Zet in op een nieuw Emergo

Het college deelt onze opvatting dat het nodig is om, in samenwerking met externe partijen zoals politie, justitie en de belastingdienst, een bredere aanpak van ondermijnende structuren en netwerken op te zetten. Het college noemt ook een aantal ontwikkelingen en activiteiten die worden ontwikkeld en ingezet ter bestrijding van ondermijning. Het is echter niet duidelijk welke stappen het college wil gaan zetten om de samenwerking met de externe partijen te intensiveren. In dit licht herhalen wij onze eerdere constatering dat de huidige samenwerking in het RIEC volgens de door ons gesproken leden van de werkgroep 1012 van het RIEC (nog) niet de gewenste intensiteit heeft. Verder geeft het college aan nog te willen bezien op welke specifieke gebieden en straten deze aanpak zich zou moeten richten en dat het postcodegebied 1012 daarvoor niet leidend is. Wij kunnen ons goed voorstellen dat voor een andere afbakening dan het postcodegebied wordt gekozen. Wél pleiten wij ervoor dat de nieuwe aanpak zich in ieder geval richt op de Amsterdamse raamprostitutie zodat over het functioneren van deze branche betere informatie beschikbaar komt omdat hierover nog weinig bekend is en tegelijkertijd we in dit onderzoek hebben gezien dat mensenhandel toch nog met regelmaat voorkomt.

Aanbeveling 3: Richt de aanpak op een beperkt aantal kleinere gebieden

Deze aanbeveling wordt door het college overgenomen maar hierbij wordt benadrukt dat als sinds de herijking van Project 1012 de aanpak zich richt op kleinere gebieden en dat deze werkwijze ook wordt voortgezet. Het klopt dat met de herijking van Project 1012 een dergelijke aanpassing is doorgevoerd. Echter, de keuze voor de kleinere gebieden was vooral ingegeven door de pragmatische overweging om de aanpak te richten op de straten waar men nog wel verwachtte successen te kunnen behalen. Wij vinden het essentieel dat bij de keuze voor de kleinere gebieden niet dit soort pragmatische overwegingen dominant zijn, maar dat de keuze juist vooral is ingegeven door een strategische afweging. Het moet gaan om gebieden waarvan de gemeente denkt dat veranderingen essentieel zijn om het grotere 1012-gebied zich positief te laten ontwikkelen.

Aanbeveling 4: Ondersteun actief verwerving van vastgoed

Het college is het met ons eens dat het vastgoedbezit de sleutel is om grip te krijgen op ontwikkelingen in het gebied en positieve veranderingen te bewerkstelligen. Het college onderschrijft ook dat de hoge vastgoedprijzen het moeilijk maken voor partners (zoals 1012Inc) om daadwerkelijk vastgoed te verwerven. Met een meer 'activistische' opstelling wil het college via de deelnemingen invloed uitoefenen. Wat dit precies inhoudt is ons op basis van de reactie van het college niet geheel duidelijk. Wij willen benadrukken dat het, gezien de moeilijkheid voor de partners van de gemeente om met de huidige vastgoedprijzen daadwerkelijk vastgoed aan te kopen, essentieel is dat de gemeente bereid is om indien nodig financiële steun te verstrekken om strategisch vastgoed in 'goede' handen te brengen.

Aanbeveling 5: Zorg voor een meer daadkrachtige organisatie

In onze aanbeveling stellen wij dat een integrale werkwijze waarbij het realiseren van ambities en doelen in één hand is, leidt tot een meer daadkrachtige organisatie. Het college onderschrijft het belang van integraal werken en wijst op de inmiddels gangbare praktijk van het gebiedsgericht werken. Deze verwijzing naar een "gangbare" praktijk wekt de indruk dat het college het bijzondere karakter van een intensieve aanpak zoals die van Project 1012 en de hogere eisen die dit stelt aan het integraal werken niet helemaal onderkent. De slotopmerking van het college dat de aanpak van het 1012-gebied inmiddels is overgedragen aan 3 verschillende organisatieonderdelen versterkt dit beeld omdat dit eerder op versnippering lijkt te wijzen dan een integrale aanpak.

Onderzoeksverantwoording

Dit is het bestuurlijk rapport van het onderzoek van de rekenkamer naar Project 1012. Het volledige rapport bestaat, naast dit bestuurlijk rapport, ook uit het onderzoeksrapport dat te vinden is op: <https://publicaties.rekenkamer.amsterdam.nl/project-1012-onderzoeksrapport>.

17 Onderzoeksteam

- dr. Jan de Ridder (directeur)
- drs. Jurriaan Kooij (projectleider)
- drs. Marien van Grondelle (onderzoeker)
- drs. Caroline van Zon (onderzoeker)

18 Achtergrond Project 1012

18.1 Doelstelling en aanpak Project 1012

In december 2007 is door het college van B en W en het dagelijks bestuur van stadsdeel Centrum het Project 1012 ingesteld. Dit mondde uit in de in juli 2009 vastgestelde Strategienota 'Hart van Amsterdam' en de formele start van het project. Project 1012 kende twee hoofddoelstellingen:

- Het doorbreken van de criminele infrastructuur
- Het economisch opwaarderen van het entreegebied van Amsterdam

Hoofddoelstellingen Project 1012 (Strategienota, 2009)

"De hoofddoelstelling van het coalitieproject bestaat uit het doorbreken van de criminele infrastructuur door overlastgevende en criminogene branches te verminderen. Tegelijkertijd dient een opwaardering bewerkstelligd te worden van het entreegebied van Amsterdam door de eenzijdige economische structuur, met relatief veel kwaliteitsarme en overlastgevende functies, te transformeren naar een meer divers en hoogwaardig aanbod."

De geconstateerde grote aantallen en concentratie van 'voor criminaliteit gevoelige en economisch laagwaardige functies' (hierna 'aandachtsfuncties' genoemd) in het gebied vormden de aanleiding van Project 1012. Deze aandachtsfuncties voedden een criminele infrastructuur. Ook zou de overlast en verloedering die gepaard gaan met de grote aantallen en concentratie van deze functies een te grote aantasting voor het woon- en leefklimaat vormen.

Grenzen aan de handhaving (2007)

"Het wordt tijd om de hoeveelheid te dweilen overlast en criminaliteit te verminderen door aan de kraan te gaan draaien. Er is sprake van een criminele infrastructuur, waardoor een verbetering en intensivering van de handhaving niet voldoende is. Het is de infrastructuur zelf die moet worden aangepakt, door te snijden in criminogene branches en bestemmingen. Hierdoor zal de functiemix in het gebied verbeteren, kan de constante overlast verminderen en krijgen ook kwalitatief betere en hoogwaardige functies een kans."

Omdat deze hardnekkige problematiek niet meer uitsluitend met het bestaande instrumentarium — zoals (geïntensiveerde) handhaving — op te lossen was, werd ingezet op een brede aanpak van het postcodegebied 1012 met Project 1012 als ruimtelijke spoor. De ruimtelijke aanpak van Project 1012 moest leiden tot een afname van aandachtsfuncties en het herstel van de economische functiebalans. Hierdoor zouden de ruimtelijke voorwaarden ontstaan voor het doorbreken van de criminele infrastructuur en de economische opwaardering van het gebied. De ruimtelijke aanpak van Project 1012 bestond op hoofdlijnen uit drie met elkaar samenhangende pijlers: de straatgerichte aanpak (waaronder ook het sluiten van raambordelen en coffeeshops), sleutelprojecten en de herinrichting van de openbare ruimte.

Drie pijlers van Project 1012

Pijler 1: straatgerichte aanpak

Deze pijler bestond uit het sluiten en transformeren van aandachtsfuncties, waaronder ook een deel van de raambordelen en coffeeshops in het gebied. Door in een aantal specifiek aangewezen straten actief aandachtsfuncties te verminderen en te transformeren naar kwalitatief hoogwaardige functies moest het herstel van de functiebalans op gang worden gebracht. De hoogste prioriteit werd daarbij toegekend aan de raambordelen, gevolgd door de coffeeshops. Inzet was het sluiten 186 ramen en 26 coffeeshops. Hiervoor beschikte het project indien nodig over planologisch-juridische instrumenten om de sluiting af te kunnen dwingen. De raamprostitutie moest worden teruggebracht tot twee zones: de Oude Nieuwstraat/ Singel/Korsjespoortsteeg/Spuistraat en de Oudezijds Achterburgwal en zijstraten. Het belangrijkste instrument bij het sluiten van de ramen was het verwerven van de panden door de partners met behulp van een gemeentelijk budget.^m Voor de sluiting van de 26 coffeeshops, verspreid over negen straten, zou de gedoogbeschikking wor-

^m Alle andere ramen in het gebied moesten sluiten met als instrumenten 1) een functiewijziging door de eigenaar zelf; 2) verwerving van de panden door de partners door middel van aankoop of uitruil of anders 3) onteigening. Voor het sluiten van de ramen stelde de gemeente budget beschikbaar onder andere voor planschadevergoedingen.

den ontnomen. Bij de overige aandachtsfunctiesⁿ was daarentegen het uitgangspunt dat de gewenste transformatie op vrijwillige basis tot stand zou komen. Hiervoor werd in gezet op samenwerking met betrokkenen uit de buurt in zes aangewezen straatclusters^o en stimulering van ondernemers met het beschikbaar stellen van een subsidie.^p Daarnaast zouden planologisch-juridische instrumenten worden ingezet, die de functiewijziging niet afdwongen, maar wel randvoorwaarden creëerden voor het stoppen en keren van de overige aandachtsfuncties.

Pijler 2: sleutelprojecten

Met sleutelprojecten wilde men, veelal door samenwerking met private partijen, op strategische plekken in het 1012 gebied op zichzelf staande nieuwe hoogwaardige functies realiseren (of bestaande functies uitbreiden dan wel opwaarderen). Deze sleutelprojecten moesten als 'vliegwiel' functioneren voor de transformatie van het 1012 gebied.

Pijler 3: herinrichting van de openbare ruimte

Als randvoorwaarde voor de economische transformatie werd ook ingezet op het stoppen en keren van verloedering door het creëren van een aantrekkelijk leef- en verblijfsgebied met goede onderlinge verbindingen.

18.2 Herijking Project 1012

Vanaf het begin van Project 1012 heeft de gemeenteraad de wens geuit om het project desgewenst te kunnen bijsturen. Eind 2015 kwam er een herijking van Project 1012 (daarvoor was in 2012 al een aanpassing gemaakt op de straatgerichte aanpak). In het coalitieakkoord 2014-2018 werd minder gemeentelijk budget beschikbaar gesteld voor de verwerving van raambordelen met als gevolg dat werd besloten de sluitingsopgave terug te brengen naar 140 ramen (in plaats van de oorspronkelijke 186). Voor het aankopen van overig vastgoed werden geen gemeentelijke middelen meer gereserveerd. De straatgerichte aanpak zou zich daarnaast vooral richten op kansrijke 'focusgebieden'. De uitvoering van de sleutelprojecten en de herinrichting van de openbare ruimte werden onderdeel van de reguliere organisatie ('de lijn') van stadsdeel Centrum. Tot slot werd besloten dat het project uiterlijk in 2018 definitief zou eindigen, wat per maart 2018 ook is gebeurd.

ⁿ De overige negen aandachtsfuncties betreffen telefoneerinrichtingen, minisupermarkten, massagesalons, souvenirwinkels/headshops, smartshops, gokautomatenhallen, seksinrichtingen, geldwisselkantoren en horecazaken I-IV. Bij de horecazaken ging het niet zozeer om het actief verminderen, maar om het opwaarderen van bestaande kwalitatief laagwaardige horeca.

^o De zes straatclusters waren 1) Damrak-Nieuwendijk; 2) Rokin-Nes; 3) Damstraat-Hoogstraten; 4) Oudezijds Achterburgwal en 6) Oudekerksplein e.o.

^p Deze bredere activiteiten binnen de straatgerichte aanpak waren ook van toepassing op het transformeren van de aangewezen raambordelen en coffeeshops, wanneer zij eenmaal gesloten waren.

Evaluatie straatgerichte aanpak (2012)

De herijking van Project 1012 was niet de eerste inhoudelijke bijstelling van Project 1012. Naar aanleiding van de tussentijdse evaluatie van de straatgerichte aanpak (juni 2012) werd binnen de samenwerking met buurtbetrokkenen minder op ondernemers en meer op eigenaren ingezet. Ook werd vanwege het waargenomen belang van bonafide vastgoedeigenaren een beperkt gemeentelijk budget voor het aankopen van niet-raambordelen ter beschikking gesteld. Ook werd sindsdien meer gewicht gegeven aan de woonfunctie.

19 Aanleiding en onderzoeksvragen

De rekenkamer heeft in 2011 een beperkt onderzoek uitgevoerd naar de kwaliteit van de beleidsmatige en financiële kaders van Project 1012 evenals de informatievoorziening aan de raad. Met de afronding van Project 1012 achtte de rekenkamer de tijd rijp om na te gaan wat Project 1012 daadwerkelijk heeft betekend voor het oude centrum van Amsterdam. De centrale onderzoeksvraag en onderliggende deelvragen waren daarmee als volgt:

Heeft de gemeente met de ruimtelijke aanpak van het postcodegebied 1012 een economische opwaardering en een doorbraak van de criminele infrastructuur gerealiseerd?

- 6 Zijn de activiteiten van Project 1012 volgens plan uitgevoerd?
- 7 Welke andere activiteiten zijn door de gemeente in het postcodegebied ontplooid die van invloed zijn op de doelen van Project 1012?
- 8 Welke resultaten zijn bereikt ten aanzien van de ontwikkeling van het aantal aandachtswaarden in het postcodegebied 1012?
- 9 Heeft Project 1012 op straatniveau geleid tot een herstel van de functiebalans?
- 10 Is in het postcodegebied 1012 een doorbraak van de criminele infrastructuur gerealiseerd?
- 11 Is in het postcodegebied 1012 een economische opwaardering gerealiseerd?

Het onderzoeksrapport bevat de beantwoording van de deelvragen op basis van gedetailleerde onderzoeksbevindingen. Dit bestuurlijk rapport geeft een bondige samenvatting van deze bevindingen en de daar uitvolgende conclusies en aanbevelingen.

20 Aanpak

Het onderzoek naar Project 1012 is gericht op de realisatie van zowel de activiteiten, resultaten als effecten. De aanpak was als volgt.

Activiteiten (deelvragen 1 en 2)

Het onderzoek naar de activiteiten richt zich op het in kaart brengen van en beoordelen in hoeverre de voorgenomen activiteiten binnen Project 1012 zijn gerealiseerd. Daarbij is ook gekeken hoe de realisatie van het project zich heeft verhouden tot de geplande doorlooptijd en het beschikbaar gestelde budget. Daarnaast is een inventarisatie gemaakt van andere activiteiten in het postcodegebied, die geen onderdeel uitmaken van Project 1012, maar wel van invloed kunnen zijn op de nagestreefde effecten van het doorbreken van de criminele infrastructuur en het realiseren van een kwalitatief hoogwaardig en divers entreegebied. De focus ligt daarbij op gemeentelijke activiteiten die direct kunnen ingrijpen op de ontwikkeling van de functiebalans, het resultaat van Project 1012. Het onderzoek naar de activiteiten in het postcodegebied is met name gebaseerd op een documentenstudie, gesprekken met de betrokken ambtenaren en door hen aangeleverd data-materiaal.

Resultaten (deelvragen 3 en 4)

Het onderzoek naar de behaalde resultaten kent een breedtespoor en een dieptespoor. Bij het breedtespoor (deelvraag 3) is voor het gehele postcodegebied 1012 nagegaan in hoeverre het aantal aandachtsfuncties (raambordelen, coffeeshops, overig) is afgenomen. Daarbij is voor de verdwenen aandachtsfuncties uitgezocht wat voor soort functie ervoor in de plaats is gekomen. Met het dieptespoor (deelvraag 4) wordt ingezoomd op twee straatclusters met een verschillend karakter, te weten het Oudekerksplein e.o. en Damstraat-Hoogstraten. Daarvoor is gedetailleerd in beeld gebracht hoe de aanwezige functies zich door de loop van de tijd hebben ontwikkeld, in hoeverre de huidige situatie overeenkomt met het vooraf bepaalde toekomstbeeld en hoe deze ontwikkeling zich verhoudt tot de activiteiten die met Project 1012 zijn ingezet.

De reconstructies van de ontwikkeling van de functies is gebaseerd op uiteenlopend bronnenmateriaal, variërend van gemeentelijke documenten en databestanden tot internet, foto's en eigen waarnemingen. De reconstructie van ingezette activiteiten en de waardering van de ontwikkeling in de twee geselecteerde straatclusters is gebaseerd op een documentenstudie (in het bijzonder documenten van de desbetreffende straatclusterteams), een digitale enquête en gesprekken met betrokken ambtenaren evenals professionals, ondernemers en bewoners die actief zijn in deze straatclusters.

Effecten (deelvraag 5 en 6)

De beoordeling of er door de gemeentelijke aanpak van het postcodegebied 1012 sprake is van een doorbraak van de criminele infrastructuur en realisatie van een kwalitatief hoogwaardig en divers entreegebied is hoofdzakelijk gebaseerd op een serie interviews. Deze kwalitatieve studie wordt ingeleid met kwantitatieve data rondom de aanwezigheid van mensenhandel en de ontwikkeling van de woningwaarde.

21 Dankwoord

Tot slot willen wij onze dank uitspreken aan alle personen die hebben meegewerkt aan ons onderzoek naar Project 1012. Het betreft naast bestuurders en ambtenaren van de gemeente Amsterdam ook de vele bewoners, ondernemers, professionals en deskundigen die wonen en werken in en/of zich bezighouden met het gebied.

Twee personen willen wij in het bijzonder noemen. Ten eerste Henri de Groot van de Vrije Universiteit Amsterdam die voor ons de analyse van de ontwikkeling van woningwaarden in het (omliggende) gebied heeft uitgevoerd. Ten tweede Jolanda de Boer voor het aangeleverde overzicht van slachtoffers van mensenhandel in de Amsterdamse raamprostitutie op basis van strafzaken en lopende onderzoeken binnen het Amsterdamse parket van het Openbaar Ministerie.

Bijlage

Slachtoffers mensenhandel in Amsterdamse raamprostitutie

Onderzoek [¶]	Jaar meest recente vonnis	Aantal slachtoffers in raamprostitutie in Amsterdam	Periode
Onna	2010	3	oktober 2006 t/m juni 2009
Cabanas	2011	4	januari 2008 t/m oktober 2009
Judo	2011	10	januari 2005 t/m november 2008 (7x), juni 2007 t/m augustus 2007 (1x) en augustus 2007 t/m november 2008 (2x)
N.A.P.	2012	2	april 2011 t/m juni 2011
Calafat	2013	4	maart 2008 t/m september 2011
D.M.	2013	1	december 2011 t/m juni 2012
Habra	2013	2	oktober 2012
Provisie	2013	1	januari 2012 t/m juli 2012
Visdief	2013	1	februari 2011
Brembo	2014	5	januari 2006 t/m mei 2011
Evervis	2014	1	november 2013 t/m januari 2014
Bandama	2015	3	maart 2008 t/m mei 2010 (1x), mei 2010 t/m december 2013 (1x) en mei 2012 (1x)
Spikes	2015	1	augustus 2012 t/m december 2012
Dansen	2016	2	september 2009 t/m mei 2011
Ladva	2016	1	april 2009 t/m november 2012
Populier	2016	2	april 2010 t/m april 2014
Levana	2012 / 2016	9	januari 2008 t/m augustus 2008 (5x), januari 2008 t/m juni 2010 (1x), december 2009 t/m

[¶] Dit betreft de namen van de onderzoeken naar mensenhandel.

Onderzoek ^q	Jaar meest recente vonnis	Aantal slachtoffers in raamprostitutie in Amsterdam	Periode
			augustus 2011 (1x), februari 2010 (1x), mei 2010 t/m augustus 2010 (1x)
Oshoto en Urtica	2013 / 2017	1	november 2011 t/m april 2012 en juni 2012 t/m juni 2016
Totaal onherroepelijke zaken		53	
Arakan	2015	4	mei 2009 t/m mei 2011
Arezzo en Litra	2015	12	januari 2005 t/m maart 2005 (1x), april 2008 t/m november 2009 (8x) en mei 2009 t/m augustus 2009 (3x)
Tahoka	2015	4	maart 2008 t/m januari 2014
Iridium	2016	2	februari 2010 t/m december 2012 (1x) en augustus 2007 t/m april 2012 (1x)
Overloon	2016	3	januari 2005 t/m december 2010 (1x) augustus 2011 t/m 2012 (1x) en augustus 2011 t/m februari 2015 (1x)
Shogun	2016	3	maart 2008 t/m december 2008
Bolk	2017	3	december 2009 t/m april 2012 (2x) en augustus 2012 t/m mei 2013 (1x)
Navaga	2017	5	augustus 2006 t/m september 2008
Pacov	2017	4	maart 2011 t/m juli 2012
Duinpan	2018	3	september 2008 t/m mei 2009 (1x), november 2010 t/m maart 2011 (1x) en januari 2011 t/m maart 2011 (1x)
Libero	2018	1	september 2008 t/m juli 2010
Totaal deels of nog niet onherroepelijke zaken		44	
12 lopende onderzoeken		22	-
Totaal slachtoffers in zaken		119	

Onderzoek ^q	Jaar meest recente vonnis	Aantal slacht- offers in raam- prostitutie in Amsterdam	Periode
en/of lopende onderzoeken			

Bron: inventarisatie voormalig officier van justitie mensenhandel Amsterdam

Op www.rekenkamer.amsterdam.nl/afgerond-onderzoek/project-1012 is dit overzicht als Excel bestand te downloaden. In dit Excel bestand zijn, waar mogelijk, verwijzingen opgenomen naar de bijbehorende openbare vonnissen.