

# De Wallen: rechtvaardigheid of uitsluitingsplanologie?

AUTEURS Barend Wind & Ad Korf

FOTOGRAFIE mwchinese (Flickr)

**De Amsterdamse Wallen worden in rap tempo getransformeerd in een interessante investeringszone, waar minder ruimte is voor prostitutie. De gemeente probeert vrouwenhandel, criminaliteit, witwaspraktijken en uitbuiting door middel van ruimtelijk beleid tegen te gaan. We vragen ons af in hoeverre dit beleid rechtvaardig en doeltreffend is.**

## Mediaspektakel

Tot een aantal jaar geleden hing er 's avonds een rode gloed over de Oudezijds Achterburgwal, de bekendste en grootste gracht in het Amsterdamse Wallengebied. De Walletpjes, onder toeristen bekend als The Red Light District, waren het symbool van de Nederlandse tolerantie, van het land zonder taboes. Dit imago verdwijnt meer en meer nu in de beeldvorming de nadruk komt te liggen op de excessen en uitwassen die er lijken plaats te vinden. Wethouder Lodewijk Asscher stelt in een interview in dagblad Trouw op 14 oktober 2011: "Het is een nationale vergissing dat onze omgang met prostitutie thuishoort in het rijtje vrijheid, blijheid en tolerantie. Dat strookt niet met de werkelijkheid." Hij doelt op de vrouwenhandel en uitbuiting die op grote schaal zouden voorkomen op de Wallen. Om de criminele infrastructuur in het gebied af te breken en Amsterdam een aantrekkelijke entree te geven, initieerde de gemeente in 2007 coalitieproject 1012, genoemd naar de postcode waarin het Wallengebied gelegen is. Inmiddels is er veel gebeurd. Het aantal prostitutieramen is behoorlijk teruggebracht en de openbare ruimte ondergaat een facelift waarbij kademuren, bestrating en verlichting zijn vervangen. Daarnaast zijn er de afgelopen paar jaar talloze papers, rapporten en krantenartikelen over dit gebied verschenen. Zowel het kamp van de voor- als van de tegenstanders heeft een web van artikelen en documenten gespannen dat hun eigen visie onderbouwt en ondersteunt. De ruimtelijke aanpak van mensenhandel, uitbuiting en criminaliteit

lijkt op het eerste gezicht een zegen voor de stad. Een project waar je niet tegen kunt zijn en een voorbeeld van rechtvaardige stadsplanning. In dit artikel willen we laten zien dat het beleid qua uitkomsten en proces veel minder op rechtvaardigheid is gericht dan het lijkt. Sterker nog, de gemeente lijkt een vorm van planologie te hanteren waarbij bepaalde groepen in onderhandelingen strategisch buitenspel worden gezet.

Hoe het Wallenproject werkelijk verloopt, bleek uit interviews met verschillende betrokkenen in het gebied: van seksondernemers tot coffeeshophouders en eigenaren van gokautomaathallen. Ook spraken we met verantwoordelijke ambtenaren van de gemeente. Zo zijn we erachter gekomen waar rechtvaardige stadsplanning verzandt in uitsluitingsplanologie.

## Wat gebeurt er op de Wallen?

Project 1012 beslaat een groter gebied dan alleen de Wallen. Het postcodegebied strekt zich uit over geheel middeleeuws Amsterdam. Het is (vanuit het Centraal Station gezien) de entree van de stad. De ontwikkelingen in het Wallengebied springen echter het meest in het oog en zijn het sterkst gepolitiseerd. Voor de start van het coalitieproject waren er in het gebied 477 ramen voor prostitutie te vinden. De plannen streven ernaar dit aantal te verlagen naar 293. Ook het aantal coffeeshops wordt verminderd, van 76 naar vijftig. De derde belangrijke branche waar het beleid op focust, is de gok- en speelhallenindustrie. Op de Wallen zijn vijf van deze voorzieningen te vinden en het streven is dit aantal te verlagen. Om functieveranderingen te bewerkstelligen, stimuleert de gemeente woningbouwcorporaties panden in het gebied op te kopen. De corporaties doen hiertoe een bod boven de werkelijke waarde van het pand. Vervolgens wijzigt de gemeente de functie van het pand in het bestemmingsplan en compenseert ze de corporatie voor de geleden schade. Tevens richt het coalitieproject zich op het terugdringen van het aantal minisupermarkten, wisselkantoren en seksshops. De

hoofdrede die de gemeente hiervoor aandraagt in beleidsdocumenten zoals 'toekomstbeeld 1012', is het ontmantelen van de criminele infrastructuur. Hiervoor moeten functies die gevoelig zijn voor criminele activiteiten in aantal teruggebracht worden. De bovengenoemde activiteiten worden allemaal als criminogeen gezien. Er moet echter worden opgemerkt dat coffeeshops per definitie criminogeen zijn omdat men onder invloed van het Nederlandse gedoogbeleid wiet en hasj moet inkopen 'via de achterdeur'.

### Waar komt het idee vandaan?

Het idee dat er 'iets moet gebeuren op de Wallen' is al oud. De inhoud van de gewenste verandering verschilt echter van tijd tot tijd. In de jaren zeventig werd het Wallengebied overheerst door criminelen en was het zelfs een no-go area voor de politie. Sindsdien is er veel veranderd en verbeterd. De blik op de Wallen lijkt sterk samen te vallen met het paradigma rond prostitutie. Seksonderner Jan Broers vat dit samen: "Vroeger waren we er als Nederlanders trots op dat prostituees in humane omstandigheden achter een raam konden werken, nu keuren veel mensen het af." De politiek volgt het paradigma, maar vormt dit ook.

Net als de politieke agenda, verandert ook de onderzoeksagenda. Dit is vaak een noodzakelijke voorwaarde omdat beleid gebaseerd is op deze onderzoeken. Seksonderner Jan Broers stelt: "Met het Van Traa rapport is de ellende begonnen." Dat rapport is uitgevoerd door de parlementaire enquêtecommissie inzake opsporingsmethoden in 1994 en kwam tot de conclusie dat er in de prostitutiesector in Amsterdam georganiseerde vrouwenhandel voorkwam. Men stelt dat op dat moment buitenlandse bendes in toenemende mate de rol van de Amsterdamse 'penose' (onderwereld) overnamen, wat tot grotere spanningen en meer geweld leidde. Uit de nasleep van het Van Traa rapport, dat zich overigens op heel Nederland richtte, is de wet BIBOB (bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur) voortgekomen. Deze wet maakt het mogelijk om, bij verdenking van betrokkenheid bij criminele activiteiten of netwerken, ondernemers te screenen op het moment dat zij een vergunning aanvragen of willen verlengen. De commissie Van Traa concludeerde namelijk dat criminele organisaties door middel van bonafide bedrijven zwart geld witwasten. Hiervoor hebben zij



De Wallen in Amsterdam

vergunningen en soms zelfs subsidies nodig. BIBOB-procedures zijn omstreden omdat ze gestart kunnen worden op basis van anonieme verdenkingen en er gebruik gemaakt wordt van 'omgekeerde bewijslast'. De ondernemers moeten dus bewijzen dat ze onschuldig zijn.

Vanwege de conclusies van het Van Traa rapport heeft de gemeente Amsterdam sinds 1994 veel beleid gevoerd dat erop gericht is het Wallengebied te ontdoen van (zware) criminaliteit, vrouwenhandel en drugshandel. Dit beleid was vrij succesvol. Om het 1012 project doorgang te laten vinden, moest de situatie opnieuw in kaart gebracht worden. In 2011 verscheen daarom het Emergo rapport over prostitutie in Amsterdam, dat de belangrijkste onderbouwing vormt van het huidige Wallenbeleid. Marcel Kaatee, eigenaar van een speelautomatenhal in het gebied, noemt dit nieuwe rapport "lachwekkend en niet op feiten gebaseerd. Het staat vol met suggesties." Voor een door de gemeente als malafide bestempelde ondernemer ligt deze houding voor de hand. Hij lijkt echter gelijk te hebben. Lezing van het Emergo rapport laat namelijk zien dat de problemen in het Wallengebied niet zo groot zijn. De auteurs stellen "Wanneer bovenstaande schetsen van de zware (georganiseerde) misdaad in de binnenstad van Amsterdam worden afgezet tegen de voordien opgeroepen algemene beelden van zware (georganiseerde) misdaad in (binnen)steden, dan kan met reden worden beweerd dat in deze binnenstad geen sprake is van een of meer criminele groepen die hier het hele maatschappelijk leven op een maffiose manier controleren."

## Het Wallenbeleid lijkt ingegeven door een streven naar economische groei

Toch verwachten de schrijvers van het rapport dat de materiële infrastructuur van de criminogene branches malafide is. Aantonen kan men dit niet. Daarbij wijst ander onderzoek erop dat binnensteden zich hier juist steeds minder voor lenen. Emergo loopt vast op overhaaste generalisaties en een ondoorzichtige conceptie van het begrip criminogeen, waarbij feiten en beeldvorming door elkaar lijken te lopen.

### Hoe project 1012 verkocht wordt

Dat hun ondernemingen als criminogeen bestempeld worden, leidt onder verschillende ondernemers tot onbegrip. Michael Veling, de woordvoerder voor de bond van cannabisdetailisten verklaart: "Sexshops, maar ook pizzaverkopers worden criminogeen genoemd. Zij zouden naar de rechter moeten stappen, want dit is aantasting van hun goede naam en dus laster of smaad." Het concept 'criminogeen' blijkt zeer krachtig. Het sluit aan bij de beeldvorming over het gebied bestaat, versterkt dit en vergemakkelijkt de uitvoer van beleid. Verschillende ondernemers in het gebied hebben het idee dat de gemeente zich actief bemoeit met de beeldvorming rond het Wallenproject. Zij stellen dat de gemeente veel lijntjes heeft met de

pers, die graag een primeur wil publiceren rond dit mediagenieke stukje Amsterdam.

Laurens Buijs heeft in zijn rapport 'macht op de Wallen' onderzocht hoe de gemeente draagvlak creëert voor haar beleid aangaande project 1012. Hij komt tot eenzelfde conclusie. De auteur stelt dat er drie belangrijke frames samenkomen waarmee het benodigde beeld van het gebied geschetst wordt: de metropool, witwaspraktijken en vrouwenhandel. Het eerste frame geeft de context aan waarbinnen het project plaatsvindt en roept het beeld op dat de Wallen meer een deel van deze dynamische metropool zou kunnen worden door hoogwaardige voorzieningen aan te trekken. De andere frames roepen negatieve emoties op bij het Wallengebied en rechtvaardigen BIBOB-procedures. In dit rapport komt naar voren dat deze drie beelden veelvuldig door de media naar buiten worden gebracht en dat de gemeente hier actief voor lobbyt. Daarnaast gebruikt de gemeente eigen informatiekanaalen om dit beeld naar buiten te brengen.

### Rechtvaardigheid of uitsluitingsplanologie?

Susan Fainstein (zie het interview met haar in deze AGORA) vindt dat planologen en politici zich de laatste jaren te veel blindgestaard hebben op economische groei waardoor een menselijkere samenleving verder buiten handbereik is gekomen. Ze stelt dat planologie zonder ideologie lege plannenmakerij wordt. Drie kernwaarden staan centraal in haar ideaaltipe van de rechtvaardige stad; gelijkheid, diversiteit en democratie. Aangezien project 1012 door de gemeente uitdrukkelijk gepromoot is als een project dat bijdraagt aan de rechtvaardige stad, is het interessant dit project langs haar meetlat te leggen.

Te beginnen bij de waarde gelijkheid. Aalbers en Deinema laten in het AGORA themanummer over prostitutie van 2009 zien dat er van rechtvaardige stadsplanning in project 1012 nauwelijks sprake is. Ze onthullen dat het feitelijke doel de uitrol van een publiek-private groeicoalitie lijkt te zijn: Het Wallengebied kan door haar locatie, authentieke karakter en huidige prijsniveau een enorme waardestijging doormaken. Dit zal leiden tot gentrification-processen in de buurt. Het is voor steden aantrekkelijk dergelijke groeicoalities aan te gaan, omdat de gemeente zal profiteren van een waardestijging. Ten eerste levert het aantrekken van hoogwaardige bedrijvigheid indirect geld op en ten tweede zal zich een stijging in de WOZ-waarde van het gebied voordoen. Dit beleid lijkt dus te zijn ingegeven door een streven naar economische groei, in plaats van rechtvaardigheid. De gemeente propageert de rommelige overgangssituatie waarin een mix van gebruikers en voorzieningen zal ontstaan, maar in werkelijkheid lijkt postcodegebied 1012 vooral ruimte te willen bieden aan 'hoogwaardige' voorzieningen. Het gentrification-proces is reeds begonnen en aangezien een groot deel van de woningvoorraad in het Wallengebied tot het vrije sector huur- of koopsegment gerekend kan worden, zal de bevolking binnen afzienbare tijd overwegend hoger opgeleid en kapitaalkrachtig zijn. Hierdoor komt ook de waarde diversiteit onder druk te staan. Michael Veling verwoordt dit als volgt: "De nieuwe bewoners zijn yuppen die regelmatig een bruisend weekendje Barcelona

boeken, daar op een terrasje alle drukte waarderen en als ze thuiskomen klagen over de herrie van het café naast hun huis." Door dit verdringingsproces is er steeds minder ruimte voor kwetsbare groepen. Aalbers en Deinema hebben er al op gewezen dat een deel van de prostitutie zich verplaatst naar andere, moeilijker te controleren ruimtes. Ook andere rapporten en artikelen wijzen erop dat de prostitutiebranche niet kleiner wordt nu men het aantal ramen op de Wallen terugdringt. Zo stellen de auteurs van het rapport 'een kwetsbaar beroep' bijvoorbeeld dat de meeste prostituees in de sector werkzaam blijven als hun raam gesloten wordt. In de media wordt gevreesd voor meer concurrentie tussen prostituees. Een van de seksondernemers vertelt: "Hotels hebben al geklaagd dat prostituees er hun diensten verlenen." Geconcludeerd kan worden dat project 1012 kwetsbare groepen verder marginaliseert. Dit proces wordt versterkt door het politieke systeem. Bewoners hebben meer invloed op het beleid omdat zij relatief goed georganiseerd zijn en de electorale basis vormen van de partijen in de (stadsdeel)raad. Het merendeel van de gebruikers is toerist en dus te vinden op een hoger, zelfs internationaal schaalniveau. Het is aantrekkelijk om de voordelen van beleid neer te laten komen bij de goed georganiseerde bewoners. Zij vrezen vaak heel andere problemen dan het Wallenproject aanpakt, zoals geluidsoverlast en zwerfvuil. Het is binnen coalitieproject 1012 de bedoeling dat niet geluidsoverlast, maar criminaliteit verholpen wordt. Volgens de bordeelhouders zorgen hun ondernemingen juist voor veel minder overlast dan horecavoorzieningen.

Qua uitkomst lijkt project 1012 dus vooral op economische groei gericht, in plaats van op gelijkheid of diversiteit. Een democratisch besluitvormingsproces is voor Fainstein de derde kernwaarde van een rechtvaardige stad. De verschillende ondernemers geven aan dat de gemeente heel selectief naar draagvlak heeft gezocht.

## Project 2012 marginaliseert kwetsbare groepen nog verder

Seksondernemer Jan Broers vertelt "Omdat sommige ondernemers het stempel 'criminogeen' opgedrukt hebben gekregen, werden ze buiten de belangenverenigingen gehouden." Ook Laurens Buijs komt tot soortgelijke conclusies. Hij stelt dat de gemeente door sterke framing heeft bijgedragen aan de uitsluiting van belanghebbenden in het inspraakproces.

Veel van de gesproken ondernemers geven aan zich machteloos te voelen ten opzichte van de gemeente Amsterdam. De assistent projectleider van 1012 erkent dit probleem. Ze stelt: "Voor veel mensen is de gemeente een vierkoppig monster. Het is moeilijk met één stem te spreken omdat verschillende afdelingen met delen van het project bezig zijn". Op het eerste gezicht is het daarom raar dat de ondernemers die verwachten door het plan gedupeerd te worden, zich nauwelijks verenigd hebben. De initiatieven die van de grond zijn gekomen zijn een zachte dood gestorven. Toch is dat niet verwonderlijk. De belangen binnen project 1012 zijn per branche

uiteenlopend. Iedere sector heeft te maken met een andere procedure. De woordvoerder voor de bond van cannabisdetailisten, geeft bijvoorbeeld aan dat de seksentrepreneurs zich helemaal niet hoeven te verdedigen. Zij hebben veel rechten omdat de grond en het pand hun eigendom zijn. Het is hun individuele keuze of ze het offer you can't refuse van de gemeente aannemen.

De gemeente zet grof geschut in om het 1012-beleid te verwezenlijken. Een van deze zwaarste middelen is de veel gebruikte BIBOB-procedure. In het Wallengebied heeft een dergelijke procedure alleen in het geval van luxe seksclub Yab Yum tot definitieve sluiting geleid. In alle andere gevallen hebben ondernemers lang op vergunningen moeten wachten. Zij hebben veel tijd moeten vrijmaken hun onschuld te bewijzen. Verschillende ondernemers hebben aangegeven dat deze bestaansonzekerheid ertoe heeft bijgedragen dat collega's het offer you can't refuse van woningbouwcorporaties hebben aangenomen voor een te lage prijs. De structurele machtsverschillen leiden tot gevoelens van machteloosheid bij gestigmatiseerde actoren. De gemeente heeft zich stevig in het project vastgebeten en zet een combinatie van zware pressiemiddelen en gestuurde beeldvorming in om haar doelen te bereiken. De gemeente monopoliseert het idee van 'rechtvaardigheid' maar behandelt tegelijkertijd kwetsbare groepen minder rechtvaardig.

#### Hoe nu verder?

Duidelijk is dat er iets wringt. De gemeente stelt criminaliteit, witwaspraktijken, uitbuiting en vrouwenhandel te willen oplossen. Daarnaast wil ze de entree van de stad verfraaien en hoogwaardige investeringen stimuleren. Op het eerste gezicht lijken de doelen van het huidige beleid gericht op rechtvaardigheid en zo wordt het ook aan de bevolking gepromoot. Als we kijken wat er werkelijk gebeurt, lijkt de uitkomst vooral de uitrol van een publiek-private groeicoalitie te zijn. De buurt verandert in een interessante investeringszone en er doen zich gentrificatie processen voor. In de uitvoer worden de structurele machtsverschillen tussen de ondernemers en de gemeente handig gebruikt waardoor het proces bestempeld kan worden als 'uitsluitingsplanologie'.

Het lijkt erop dat de twee doelen van het project, het verfraaien van de entree van de stad en het tegengaan van criminaliteit en vrouwenhandel, niet in hetzelfde project gerealiseerd kunnen worden. De groeicoalitie marginaliseert de positie van prostituees. Na sluiting van ramen zal het aantal sekswerkers hoogstwaarschijnlijk niet afnemen, waardoor zich verplaatsingseffecten zullen voordoen. De sector zal dan minder controleerbaar worden. De positie van prostituees kan verbeterd worden door ondersteuning en monitoring. Als er instituties bestaan die de veiligheid van deze vrouwen garanderen, staan pooiers buitenspel. Dit is echter alleen mogelijk wanneer de prostitutiesector zichtbaar blijft in het straatbeeld. De gemeente Amsterdam moet zichzelf de vraag stellen welke van de impliciete doelen van project 1012 prevaleren. Als men criminaliteit, witwaspraktijken, uitbuiting en vrouwenhandel wil tegengaan, kan men beter kiezen voor een vorm van rechtvaardige stadsplanning waarbij ook kwetsbare groepen op rechtvaardige wijze behandeld worden. Betalen we, als de groeicoalitie verder wordt uitgerold,

niet heel veel geld om het werkelijke probleem onzichtbaar te maken?

**Barend Wind (Barend\_wind@hotmail.com) is masterstudent sociale geografie en sociologie aan de Universiteit van Amsterdam en schreef dit artikel naar aanleiding van zijn ervaringen tijdens de organisatie van het ASAP symposium over de rechtvaardige stad in februari 2011. Ad Korf (Ad.korf@gmail.com) is bachelorstudent sociale geografie en planologie aan de Universiteit van Amsterdam en schreef dit artikel naar aanleiding van zijn leeronderzoek planologie over project 1012.**

#### Literatuurselectie

- Aalbers, M. & Deinema, M. (2009) Ruimtelijke effecten van twee eeuwen prostitutiebeleid. *Agora*, 25(3), 14-17.
- Aalbers, M. & Deinema, M. (2009) Placing Prostitution: The spatial-sexual order of Amsterdam and its Growth Coalition [online] [http://uva.academia.edu/MichaëlDeinema/Papers/575631/Placing\\_Prostitution\\_Formalizing\\_the\\_Spatial-Sexual\\_Order\\_of\\_Amsterdam](http://uva.academia.edu/MichaëlDeinema/Papers/575631/Placing_Prostitution_Formalizing_the_Spatial-Sexual_Order_of_Amsterdam)
- Buijs e.a. (2009) Macht op de Wallen, een discoursanalyse van Coalitieproject 1012. [online] <http://bachelors.socsci.uva.nl/pol/MachtopdeWallen.pdf>
- Fainstein, S. (2010) *The Just City*. New York: Cornell University Press
- Fijnaut, C. & Bovenkerk, F. (1996) Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden Inzake opsporing; enquête opsporingsmethoden, Bijlage XI: deelonderzoek IV Onderzoeksgroep Fijnaut: De georganiseerde criminaliteit in Nederland: Een analyse van de situatie in Amsterdam – Een analyse van de situatie in Enschede, Nijmegen en Arnhem. Tweede Kamer 1995-1996, 24 072, nr. 20
- Gemeente Amsterdam & Stadsdeel Centrum (2009) Hart van Amsterdam, Strategienota Coalitieproject 1012 Versie besluitvormingsronde [online] <http://www.centrum.amsterdam.nl/publish/pages/251424/strategienota1012versiebesluitvorming11.pdf>
- Projectgroep Emergo (2011) Emergo: De gemeenschappelijke aanpak van zware (georganiseerde) criminaliteit in het hart van Amsterdam. Amsterdam: Boom.
- Uitermark, J. (2011) Amsterdam, een rechtvaardige stad? [online] <http://www.d4net.nl/node/873>
- Unger, B., Ferwerda, J. & Trouw, J. (2010) Detecting criminal investments in the Dutch real estate sector, Den Haag, ministerie van Financiën, 2010
- Wijk, A. Van e.a. (2010) Kwetsbaar beroep: Een onderzoek naar de prostitutiebranche in Amsterdam [online] [http://www.prostitutie.nl/fileadmin/nl/0.\\_Home/teaser\\_1/pdf/Samenvatting\\_Kwetsbaar\\_beroep.pdf](http://www.prostitutie.nl/fileadmin/nl/0._Home/teaser_1/pdf/Samenvatting_Kwetsbaar_beroep.pdf)