

*Shishalounges in Rotterdam:  
rook en vuur?*

Eindrapport

# SHISHALOUNGES IN ROTTERDAM: ROOK EN VUUR?

26 februari 2021

Samir Ourahma  
Monique Bruinsma  
Toine Spapens

Tilburg University/Bureau Bruinsma

## INHOUD

1	Aanleiding en achtergrond .....	3
2	Uitvoering van het onderzoek .....	4
3	Een schets van de Rotterdamse shishabranche .....	5
4	Incidenten in en rondom shishalounges .....	6
5	Beleidsmatige aanpak en interventies .....	7
6	Vergelijking met enkele andere Nederlandse gemeenten .....	8
7	Conclusies en reflectie .....	8

# 1 AANLEIDING EN ACHTERGROND

Shishalounges zijn een fenomeen dat zich sinds een jaar of tien heeft ontwikkeld. Het aantal lounges groeide in korte tijd fors, met de grootste concentraties in de Randstad en dan met name in Den Haag, Rotterdam en Amsterdam. De waterpijpcafés genieten een ongemakkelijke reputatie, die niet in het minst wordt veroorzaakt door het type klanten dat een deel van de lounges aantrekt. In de afgelopen jaren deden zich diverse gevallen voor van moord- en doodslag op bezoekers van shishalounges, een enkele keer in de lounge zelf, met als meest extreme voorbeeld het afgehakte hoofd van de 23-jarige Nabil Amzieb dat in 2016 werd gevonden voor het waterpijpcafé Fayrouz Lounge in Amsterdam Zuid (Van Dun & Vugts, 2016). Maar ook in sommige cafés zelf werden in de loop der tijd uiteenlopende overtredingen geconstateerd, zoals het aantreffen van cannabis, tabak waarover geen accijns was betaald, problemen met de drank- en horecaverunning en te hoge concentraties koolmonoxide. Sommige lounges worden beschouwd als ontmoetingsplaatsen van onderwereldfiguren en gelegenheden waar (kwetsbare) jongeren worden geworven voor het uitvoeren van criminele ‘klusjes’.

In het Rotterdamse coalitieakkoord 2018-2022 is opgenomen dat men zich zorgen maakt over shishalounges.<sup>1</sup> Wat de werkelijke aard en omvang van de criminaliteit en overlast in de branche zijn, is echter onduidelijk. Een belangrijke vraag is of vermoedelijke of daadwerkelijk vastgestelde criminele activiteiten een patroon vormen dat maatgevend is voor de shishabranche als geheel, of dat sprake is van incidenten die gerelateerd zijn aan specifieke shishalounges met een bepaalde achtergrond of klantenkring. Op 12 maart 2020 heeft de gemeenteraad de motie ‘Waar rook is, is vuur’ aangenomen. In de motie wordt het college opgedragen een academisch onderzoek uit te laten voeren over criminele activiteiten in, rondom en door shishalounges. Tilburg University en Bureau Bruinsma zijn gevraagd om dit onderzoek uit te voeren. Hierna vatten we de bevindingen samen. Op basis van het verzoek van de gemeente Rotterdam zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Zijn de criminele activiteiten maatgevend voor alle shishalounges, of gaat het over incidenten die toevalligerwijs in en rondom een shishalounge plaatsvinden, of is sprake van incidenten die te relateren zijn aan bepaalde lounges (afzonderlijke, specifieke inrichtingen).
2. Wat zijn de motivaties/drijfveren van bezoekers van de lounges en wie zijn de betrokkenen (natuurlijke- en rechtspersonen) bij de lounges, en wat kan die betrokkenheid hen opleveren.
3. Als blijkt dat criminele activiteiten (onlosmakelijk) verbonden zijn met shishalounges (dus specifiek zijn voor deze branche), welke aanpak van de branche is dan mogelijk effectief: welke barrières kunnen worden opgeworpen, welke preventiemogelijkheden en welke handhavingsmogelijkheden zijn er. En zijn er voorbeelden waar dat ook daadwerkelijk uit blijkt en door andere steden effectief is toegepast.

---

<sup>1</sup> ‘Nieuwe energie voor Rotterdam’, Coalitieakkoord 2018-2020

## **2 UITVOERING VAN HET ONDERZOEK**

Het onderzoek diende in een kort tijdsbestek te worden afgerond. Dat bood derhalve geen ruimte voor uitgebreide aanvullende primaire dataverzameling, bijvoorbeeld in de vorm van analyse van registratiegegevens die zijn vastgelegd in informatiesystemen van de gemeente en andere veiligheidspartners, of onderzoek in de wijken waar shishalounges gevestigd zijn. De onderzoekers waren dan ook vooral afhankelijk van analyses en rapporten die reeds voorhanden waren. Daarnaast is een beperkt aantal interviews afgenomen met materiedeskundigen in Rotterdam en in andere Nederlandse gemeenten. De nadruk is derhalve gelegd op een documentanalyse; praktijkervaringen in Rotterdam; een inventarisatie van ervaringen elders met shishalounges; analyses van vergelijkbare gelegenheden, zoals belwinkels en locaties waar gokzuilen zijn aangetroffen, en inzichten omtrent de problematiek en de aanpak in enkele landen waar vergelijkbare vraagstukken spelen.

Het eerste deel van het onderzoek behelsde een inventarisatie van de gegevens die in de afgelopen jaren door de gemeente Rotterdam zijn verzameld over shishalounges. De gemeente heeft deze documenten en andere relevante informatie bijeengebracht en ter beschikking gesteld. Het ging daarbij om door de gemeente en de politie voor intern gebruik uitgevoerde analyses op basis van open bronnen; integrale controles; Bibob-trajecten; en de politieregistraties. Belangrijke documenten in dit kader waren een door de politie in juni 2019 afgeronde vertrouwelijke analyse, waarin een overzicht wordt geschetst van aard en omvang van de criminaliteit en overlast in de shishabranche. Een tweede belangrijk vertrouwelijk document is een analyse ten aanzien van 18 shishalounges in Rotterdam. In aanvulling op raadpleging van deze documenten zijn interviews uitgevoerd met vertegenwoordigers van de gemeente en handhavingspartners, ter verdere duiding van beelden van fenomeen en beleid.

Het tweede onderdeel van het onderzoek richtte zich op ervaringen die in andere Nederlandse steden en het buitenland zijn opgedaan. Daarbij ging het zowel om elders verkregen inzichten in het fenomeen, als om ervaringen met de aanpak. In dit kader is literatuur bestudeerd, alsmede jurisprudentie die is gepubliceerd op [rechtspraak.nl](https://rechtspraak.nl). Daarnaast zijn sleutelinformanten geïnterviewd die werkzaam zijn in drie Nederlandse steden die met vergelijkbare vragen kampen. Die interviews betroffen Amsterdam, Den Haag en Tilburg.

In dit eindrapport zijn de onderliggende vertrouwelijke gegevens en de informatie die werd verkregen van de referentiegemeenten niet opgenomen.

### **3 EEN SCHETS VAN DE ROTTERDAMSE SHISHABRANCHE**

Op dit moment kent Rotterdam 37 horeca-inrichtingen waaraan binnen de lopende exploitatievergunning toestemming is verleend voor het aanbieden van shisha. De totale horecabranche in Rotterdam omvat meer dan 2.000 vergunde ondernemingen. Daarbinnen is de shishabranche derhalve slechts een klein segment. Het aantal shishalounges is afgenomen ten opzichte van eind 2019, toen er nog meer dan veertig van dergelijke gelegenheden in de stad waren. Enkele jaren eerder, toen een vergunningplicht voor shisha werd ingevoerd (zie hierna), telde Rotterdam nog zo'n zeventig shishalounges. De terugloop van het aantal shishalounges in de stad lijkt te zijn veroorzaakt door een combinatie van factoren. Voor een deel kan deze worden verklaard door een veranderende markt. Een aantal ondernemers heeft ofwel de gehele horecavergunning ingeleverd, ofwel besloten geen shisha meer aan te bieden. Andere sluitingen zijn het gevolg van faillissement. De afname is daarnaast deels het gevolg van handhavingsactiviteiten en gemeentelijk beleid. Controle en handhaving, waaronder ook toepassing van de Wet Bibob, waren aanleiding om enkele vergunningen in te trekken. Daarnaast wordt door middel van horecagebiedsplannen beleidsmatig gestuurd op vermindering, of in elk geval op het voorkomen van een toename. De verwachting is dat de geleidelijke daling van het aantal shishalounges in Rotterdam in elk geval komend jaar zal doorzetten. Hoewel nog onzeker is wat het effect zal zijn van de coronacrisis op de horeca in de stad, zou deze een daling kunnen versterken.

Shishalounges in Rotterdam zijn niet gelijkelijk over de stad verdeeld. Bijna twee derde van het totaal is gevestigd in het stadscentrum of in het naastgelegen stadsdeel Delfshaven. In Rotterdam-Zuid, een veel groter gebied dat verscheidene stadsdelen beslaat, is ongeveer een kwart van de shishalounges gelegen. Dit betekent dat deze horecagelegenheden aldaar een stuk dunner gezaaid zijn, aangezien dit deel van Rotterdam ruim vijfmaal zo groot is als de stadsdelen Centrum en Delfshaven samen. De overige shishalounges bevinden zich verspreid over de rest van de stad (bijvoorbeeld de stadsdelen Noord en Prins Alexander). In veel wijken is geen enkele horecagelegenheid met een shishavergunning gevestigd. Een aannemelijke verklaring voor deze concentratie in het centrum van de stad en Delfshaven, is dat de daar gevestigde shishalounges een (veelal jong en divers) uitgaanspubliek trekken. In de rest van de stad gaat het vaker om zaken met een vaste klantenkring.

Een criterium dat handvatten kan bieden bij het typeren van shishalounges, is de vraag of het aanbieden van shisha het hoofddoel van de inrichting is, of slechts bijzaak. Bij ongeveer zeventig procent van de vergunningen waarin shisha als activiteit is opgenomen, wordt het aanbieden daarvan aangemerkt als de hoofdactiviteit van de inrichting, in de overige gevallen gaat het om een ondersteunende rol ten opzichte van andere horeca-activiteiten. Dit betreft bijvoorbeeld restaurants waar naast maaltijden ook shisha wordt aangeboden. Het vergunningstelsel maakt overigens geen onderscheid tussen hoofd- en nevenactiviteiten: op de vergunning staat slechts aangegeven of de activiteit shisha is toegestaan.

Uit integrale controles, in combinatie met wat kan worden afgeleid uit recensies en foto's die in openbare bronnen te vinden zijn, ontstaat het beeld dat een deel van de shishabranche bestaat

uit drukbezochte horecagelegenheden, terwijl een ander deel van de branche wordt gevormd door zaken die nauwelijks klandizie lijken te hebben. Daarnaast valt op dat het bij een deel van de lounges onmogelijk is gemaakt om vanaf de straat naar binnen te kijken, hetgeen niet de indruk wekt van gastvrijheid ten aanzien van een breed publiek. Hiertegen wordt zo mogelijk door de gemeente opgetreden, bijvoorbeeld wanneer dergelijke blinding in strijd is met geldende welstandsnormen. Sommige lounges zijn daadwerkelijk niet zomaar voor iedereen toegankelijk: daar moet worden aangebelde om binnen te kunnen komen. Dit is in strijd met het openbare karakter van de inrichtingen. Aan horecaondernemers is immers een vergunning verleend voor een openbare inrichting. Ook hiertegen kan de gemeente optreden.

#### **4 INCIDENTEN IN EN RONDOM SHISHALOUNGES**

De door de hiervoor vermelde instanties uitgevoerde analyses laten zien dat de meeste incidenten in en rondom shishalounges betrekking hebben op reguliere horecaproblematiek. Het gaat dan om overlastmeldingen aangaande geluidsoverlast, parkeeroverlast of bijvoorbeeld personen die rondhangen voor de lounge. Onveiligheidsgevoelens van omwonenden lijken voornamelijk verband te houden met vermoedens dat bezoekers van een lounge zich bezighouden met criminaliteit. Ook bij handhavers bestaat het beeld van een bezoekerspubliek waarbinnen fout geld en snel gekrenkte ego's overheersen. De resultaten van preventieve fouilleringsacties in (de omgeving van) shishalounges wijken echter niet af van die op andere locaties. Het beeld dat zaken een ontmoetingsplek zijn voor criminelen is veelal gebaseerd op onderbuikgevoelens, hoewel er ook voorbeelden zijn van zaken waar wel degelijk is vastgesteld dat veel van de bezoekers criminele antecedenten hadden.

Wat verder uit controles blijkt, is dat in de bedrijfsvoering soms onregelmatigheden worden aangetroffen, waarvan de meeste betrekking hebben op overtredingen van de algemene horecaregels, bijvoorbeeld inzake de terrasgrootte of geluid. Een specifiek verband met de activiteit shisha is er bij het constateren van een te hoog CO-gehalte, wat met enige regelmaat gebeurt bij NVWA-controles. Door de Kansspelautoriteit werden in een aantal Rotterdamse shishalounges mogelijk illegale Cash Centers aangetroffen. Hiervoor geldt echter dat het niet gaat om een specifiek aan de shishabranche gerelateerd probleem, aangezien deze nieuwe variant op het verschijnsel gokzuil ook in cafés, theehuizen, snackbars en winkels in Rotterdam werd aangetroffen.

Hoewel de aard en omvang van onregelmatigheden in de bedrijfsvoering in het algemeen overeenkomen met die in de horecabranche als geheel, doen zich ook ernstigere incidenten voor. De politie concludeerde dat het merendeel van de incidenten op zichzelf stond en niet maatgevend was voor de gehele branche. Een analyse liet zien dat een deel van de exploitanten van shishalounges criminele antecedenten heeft, maar dit beeld wijkt niet af van de horecabranche in het algemeen. Op basis van Bibob-toetsing werd zowel 2019 als 2020 in elk jaar één vergunning ingetrokken. Tevens is er zowel in 2019 als in 2020 in elk jaar één vergunning geweigerd. Er is niet gebleken dat in de Rotterdamse shishabranche sprake is van achterliggende (familie)netwerken, waarvan leden betrokken zijn bij ondermijnende criminaliteit.

## **5 BELEIDSMATIGE AANPAK EN INTERVENTIES**

Het beleid ten aanzien van shishalounges is in Rotterdam onderdeel van het algemene horecabeleid, dat is neergelegd in de Horecanota 2017-2021. Dit beleid wordt elke vier jaar zo nodig aangepast, waarbij de laatste aanpassing plaatsvond in 2017. In verband met de coronacrisis is de periodieke aanpassing die voorzien was voor 2021, uitgesteld.

Daarnaast wordt in Horecagebiedsplannen, waarvan er veertien zijn opgesteld, per wijk of straat aangegeven welke bedrijfsactiviteiten zijn toegestaan. In een aantal Horecagebiedsplannen is door gebiedscommissies aangegeven dat toename van het aantal shishalounges in het desbetreffende gebied niet is toegestaan of dat wordt aangestuurd op afname, doordat na het vervallen of intrekken van een vergunning geen nieuwe vergunning met activiteit shisha meer wordt verleend. Het gaat bijvoorbeeld om kwetsbare gebieden waar al veel horeca aanwezig is en waar soms een algehele horecastop geldt. Het kan echter ook gaan om gebieden waar weinig of geen shishalounges zijn gevestigd, maar waar de opening van nieuwe shishagelegenheden onwenselijk wordt geacht. De negatieve gevoelens met betrekking tot shishalounges, die op meer vlakken naar voren komen, spelen ook een rol binnen de gebiedscommissies. Zij melden dat bewoners de klanten die deze zaken aantrekken, ervaren als intimiderend en overlastgevend. Die ervaringen en gevoelens hebben, samen met adviezen van veiligheidspartners waaronder de politie, geleid tot het huidige beleid. Overlast rondom shishalounges is, evenals in de horeca in het algemeen, sterk locatie- en zaaksafhankelijk en moet diensgevolge ook als zodanig worden behandeld. Voorts werd vastgesteld dat de shishabranche zich op het gebied van mogelijkheden tot witwassen niet onderscheidt van de horecabranche in het algemeen. Deel van de conclusie is echter ook dat het noodzakelijk is om alert te zijn op het voorkomen van schijnbeheer in de shishabranche. Daarnaast adviseert de politie om de shishalounges ten aanzien waarvan vermoedens bestaan van de aanwezigheid van bezoekers met een criminele achtergrond, die in de desbetreffende zaak mogelijk zakendoen, geprioriteerde aandacht moeten (blijven) krijgen van het integrale toezicht.

De gemeente Rotterdam heeft in juli 2016 in het ‘Besluit tot wijziging nadere regels openbare inrichtingen’ vastgesteld dat het niet meer toegestaan is om in de gemeente bedrijfsmatig zonder vergunning shisha aan te bieden. Onder ‘bedrijfsmatig’ wordt in Rotterdam twee of meer waterpijpen verstaan. In de voornoemde Horecanota is vastgelegd dat voor zogenoemde ‘shisha activiteit’ een vergunning moet worden aangevraagd. De vergunningplicht had volgens de gemeente de handhaving van de openbare orde tot doel. Er werd geconstateerd dat de klandizie van de shishalounges sterk groeide, hetgeen soms ongewenste effecten had op het woon- en leefklimaat en de openbare orde en veiligheid in en rond de lounges. De gemeente Rotterdam gaf aan shishalounges niet te willen stigmatiseren en benadrukte dat het vergunningsbeleid niet betekende dat de branche als crimineel werd beschouwd. Het jaar 2017 was een overgangsjaar om ondernemers die shisha aanboden, tot januari 2018 de mogelijkheid te geven om een vergunning aan te vragen, zodat deze kon worden bijgeschreven op de exploitatievergunning. Voor ondernemingen die al shisha als bedrijfsactiviteit hadden, werd de vergunning in principe verleend. Daarvan werd soms misbruik gemaakt, doordat exploitanten aangaven al shisha aan



te bieden, terwijl dat niet het geval was. Waar mogelijk, treft de burgemeester maatregelen tegen inrichtingen die zich niet houden aan de vergunningseisen of die op enige manier een risico vormen voor de openbare orde en veiligheid.

## 6 VERGELIJKING MET ENKELE ANDERE NEDERLANDSE GEMEENTEN

In deze paragraaf komt de vraag aan de orde of de Rotterdamse shishabranche in aard en omvang afwijkt van het aanbod in drie referentiegemeenten. Een eerste vaststelling is dat Rotterdam met het huidige aantal van 37 horeca-inrichtingen waar (ook) shisha wordt aangeboden geen opvallend hoog aantal shishalocaties heeft in vergelijking met de referentiegemeenten.

Tabel Cijfermatige vergelijking shishabranche

Gemeente	Shishalounges	Inwonertal (per 1-1-2020)	Shishalounges per 100.000 inwoners
Rotterdam	37	651.157	6
Den Haag	77	545.838	14
Amsterdam	60	872.757	7
Tilburg	12	219.789	5

Op basis van de verkregen informatie blijkt het aantal locaties in Den Haag relatief groot. In de gemeenten Amsterdam en Tilburg is het beeld sterk vergelijkbaar met dat in Rotterdam. Hoewel sommige shishalounges vrijwel alleen jonge mannen met een niet-Westerse migratieachtergrond trekken, is de clientèle van andere gelegenheden een stuk diverser.

## 7 CONCLUSIES EN REFLECTIE

In deze slotparagraaf zetten we de bevindingen uit het onderzoek op een rij, aan de hand van de onderzoeksvragen. Daarna biedt dit hoofdstuk een korte reflectie op de onderzoeksbevindingen.

De eerste onderzoeksvraag is *of de criminele activiteiten maatgevend zijn voor alle shishalounges, of dat het gaat om incidenten die toevalligerwijs in en rondom een shishalounge plaatsvinden, of incidenten die te relateren zijn aan bepaalde lounges (afzonderlijke, specifieke inrichtingen)*. Op basis van de beschikbare informatie kan worden geconcludeerd dat de shishabranche op het vlak van criminele activiteiten binnen en rond de gelegenheden niet afwijkt van de horecabranche als geheel. Die constatering geldt voor Rotterdam, maar ook voor de drie referentiegemeenten (Amsterdam, Den Haag en Tilburg) die in het onderzoek zijn betrokken. Wanneer er sprake is van criminele activiteiten zijn die gerelateerd aan specifieke gelegenheden. Wel kan worden gesteld dat sommige shishalounges zowel bij omwonenden als instanties een *unheimisch* gevoel oproepen. Dat lijkt vooral ingegeven door vermoedens omtrent levensstijl en activiteiten van een deel van de bezoekers van deze shishalounges en de soms zware incidenten die zich in het recente verleden in of rond enkele lounges hebben afgespeeld.

*De tweede vraag betrof de motivaties of drijfveren van bezoekers van de lounges en wie de betrokkenen zijn (natuurlijke- en rechtspersonen) bij de lounges, alsmede wat die betrokkenheid hen oplevert.* Op basis van de beschikbare informatie en interviews kan deze vraag slechts deels worden beantwoord. Er bestaat weinig inzicht in de redenen waarom de bezoekers de voorkeur geven aan een shishalounge boven andere horeca. Nader onderzoek naar deze vraag zal vermoedelijk een gedifferentieerd beeld opleveren. De shishalounges zijn immers zeer verschillend, variërend van zaken die een gemêleerd uitgaanspubliek trekken, gelegenheden waar louter jonge mannen met een niet-Westerse migratieachtergrond komen, tot cafés die met afgeplakte ramen weinig ‘uitnodigend’ zijn, of slechts toegankelijk wanneer er wordt aangebeld. Bovendien kan het aanbieden van shisha slechts een nevenactiviteit zijn. Voor criminele elementen kunnen met name de besloten shishalounges aantrekkelijk zijn als ontmoetingsplaats.

Wanneer wordt gekeken naar de (criminele) achtergrond van de exploitanten, zijn er in beperkte mate aanwijzingen dat zij deel uitmaken van criminele netwerken, of betrokken zijn bij vormen van ondermijnende criminaliteit. De vergelijking met referentiegemeenten laat zien dat dit beeld elders niet afwijkt. Ofschoon de exploitanten van shishalounges regelmatig criminele antecedenten hebben, wijkt hun achtergrond op dit vlak niet wezenlijk af van andere sectoren in de horeca. Evenmin is in Rotterdam, gerekend naar het aantal inwoners, sprake van een afwijkend aantal shishalounges.

*De derde onderzoeksvraag betrof de vraag, wanneer zou blijken dat criminele activiteiten (onlosmakelijk) verbonden zijn met shishalounges (dus specifiek zijn voor deze branche), welke aanpak van de branche dan mogelijk effectief is: welke barrières kunnen worden opgeworpen, welke preventiemogelijkheden en welke handhavingsmogelijkheden er zijn, ook in vergelijking met maatregelen die door andere steden effectief worden toegepast.* Zoals hiervoor al werd aangegeven, zijn er geen indicaties dat de shishabranche inherent criminogeen is, niet in Rotterdam en ook niet in de drie referentiegemeenten. Uit preventief oogpunt, mede vanwege ernstige incidenten die zich in recente jaren hebben voorgedaan in en rond shishalounges, krijgt de branche specifieke aandacht waar het gaat om informatievergaring, controles en handhaving. De gemeente Rotterdam wijkt in het gekozen controle- en handhavingsbeleid niet af van het beleid in de referentiegemeenten. Er kunnen dan ook geen aanvullende maatregelen worden onderscheiden die elders effectief zijn gebleken, maar die Rotterdam niet toepast.

Of de aandacht voor de branche ertoe heeft geleid dat er problemen zijn voorkomen die zich anders wellicht wel hadden voorgedaan, al dan niet in versterkte mate, valt op grond van de beschikbare informatie niet met zekerheid te zeggen. Die indruk bestaat wel: de gelegenheden waar sprake was van structurele problemen hebben als gevolg van het beleid inmiddels de deuren gesloten, terwijl exploitanten beseffen dat bijvoorbeeld een ‘gesloten’ karakter, of problemen in en om de zaak, leiden tot controles. Het handhavingsbeleid ten aanzien van de horeca is in het algemeen informatiegestuurd, hetgeen wil zeggen dat keuzes worden gemaakt op basis van signalen. Om dergelijk beleid effectief te kunnen uitvoeren, blijft het noodzakelijk dat de betrokken instanties de informatie-uitwisseling op orde houden en gezamenlijk

risicoanalyses maken. Er moet, met andere woorden, steeds een zekere druk op de ketel worden gehouden, niet alleen ten aanzien van de shishabranche, maar ook waar het gaat om andersoortige horeca. Naar enkele aspecten zou wellicht nader kunnen worden gekeken. Ten eerste de shishatabak, waar signalen zijn van accijnsfraude en mogelijke betrokkenheid van criminele netwerken als toeleveranciers. Een dergelijke analyse zou echter moeten worden opgepakt op landelijk niveau waarbij, vanwege de ontduiking van accijnzen, de FIOD de aangewezen partij is. Ten tweede worden zorgen geuit over de naleving van de veiligheidseisen rondom de CO-niveaus in de lounges. Ondernemers lijken daaraan niet altijd hoge prioriteit te geven. Deze problematiek zou, al dan niet in combinatie met onderzoek naar de kwaliteit en herkomst van de shishatabak, door de NVWA kunnen worden opgepakt.

### *Reflectie*

Het dilemma dat zich bij sectoren voordoet waar ‘geen goed gevoel bij bestaat’, maar waar toch weinig structurele signalen zijn van criminele verwevenheid, of een ondermijningsprobleem, is steeds hetzelfde. Zijn er geen concrete problemen, of worden deze niet gezien omdat er niet goed of diepgravend genoeg wordt gekeken? Deze vraag is in een reeks van onderzoeken die in de afgelopen jaren door Tilburg University en Bureau Bruinsma afzonderlijk of in samenwerking zijn uitgevoerd, op tafel gekomen. Er zijn hoofdzakelijk twee punten waaraan deze vraag kan worden getoetst. De eerste vraag is of we weten wat er te weten valt. De tweede vraag is of er sprake is van risicofactoren of criminele gelegenheidsstructuren die een bepaalde activiteit speciaal kwetsbaar maken.

De vraag of we weten wat er te weten valt, moet in eerste instantie worden benaderd vanuit het vertrekpunt dat signalen en andere informatie die bij uiteenlopende instanties voorhanden zijn, ook worden gebundeld en geanalyseerd. De ervaring uit de studies die wij hebben verricht, is dat het zeer onwaarschijnlijk is dat zich een structureel en omvangrijk ondermijningsprobleem voordoet, zonder dat daar concrete signalen van bestaan. Die zijn er eigenlijk altijd en doorgaans al lang. Georganiseerde criminaliteit mag zich grotendeels in het verborgene afspelen, maar daarmee is niet gezegd dat het probleem helemaal onzichtbaar is. We kunnen constateren dat de gemeente Rotterdam en haar partners veel informatie bijeen hebben gebracht waarin de shishalounges centraal staan. Daaruit komen bij specifieke bedrijven inderdaad criminaliteitsproblemen naar voren, die al dan niet zijn gerelateerd aan de exploitant. Er blijkt echter niet uit dat de shishabranche over de hele linie als een ondermijningsrisico moet worden beschouwd. Kortom, veel meer dan wat is gedaan om inzicht te krijgen is niet mogelijk, tenzij wordt gekozen voor de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden. Daarvoor is uiteraard wel een concrete verdenking nodig, voordat deze kunnen worden ingezet.

De tweede invalshoek om te toetsen of er sprake is van een ondermijningsrisico, is na te gaan of sprake is van evidente en specifieke risicofactoren of criminele gelegenheidsstructuren, ook al zijn er weinig concrete signalen. Het onderhavige onderzoek laat zien dat de shishabranche in dat opzicht niet wezenlijk afwijkt van de horeca in het algemeen en dat de drie referentiegemeenten op basis van hun informatie over de lokale situatie evenmin tot andere bevindingen komen. De shishabranche trekt niet speciaal ondernemers aan met een crimineel profiel. Bovendien kan worden vastgesteld dat de branche al onder een vergrootglas ligt.

Controles en handhaving en Bibob-screenings vinden informatiegestuurd of structureel plaats. Dit roept de vraag op hoe aantrekkelijk de shishabranche (nog) is voor het criminele milieu om geld wit te wassen of criminele activiteiten te faciliteren, in vergelijking met andere vormen van horeca of bedrijvigheid. Waar we kunnen spreken van risicofactoren, liggen die primair bij de clientèle van de waterpijpcafés, zoals dat doorgaans ook het geval is bij andere vormen van horeca. Criminele bezoekers kunnen horecagelegenheden immers, al dan niet met stilzwijgende of afgedwongen goedkeuring van de exploitant, gebruiken als ontmoetingsplaats, speciaal wanneer die inrichtingen zich op een vast publiek richten en weinig ophebben met ‘buitenstaanders’. Hoe opener het karakter van de lounge, het café, de broodjeszaak, et cetera, en hoe diverser de clientèle, hoe minder dit probleem zal spelen.