

Het Van Traa-project

Het Van Traa-project

Evaluatie van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in Amsterdam

dr. W. Huisman
mr. M. Huikeshoven
dr. H. Nelen
prof. dr. H. van de Bunt
prof.mr. J. Struiksma

Vrije Universiteit Amsterdam
Faculteit der Rechtsgeleerdheid
Sectie criminologie

Boom Juridische uitgevers
Den Haag

2005

© 2005 [auteur(s)] / Boom Juridische uitgevers

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voorzover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 90 5454

NUR ...

www.bju.nl

Voorwoord

Voor u ligt het rapport van de evaluatie van het Wallenproject, respectievelijk het Van Traa-project in Amsterdam. Deze projecten maken deel uit van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in de hoofdstad. In opdracht van de gemeente heeft de sectie criminologie van de faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Vrije Universiteit – daarbij ondersteund door de sectie bestuursrecht van dezelfde faculteit – onderzoek gedaan naar de uitgangspunten, uitvoering en effecten van de in deze projecten ontwikkelde en toegepaste werkwijze. De gegevensverzameling van het onderzoek vond plaats van 1 januari 2001 tot 1 mei 2004.

In de hoofdtekst van het rapport wordt met enige regelmaat verwezen naar specifieke deelprojecten die in het kader van het Wallenproject, dan wel het Van Traa-project zijn opgezet. De lezer die geïnteresseerd is in de achtergronden van deze deelprojecten doet er verstandig aan bijlage 1 te raadplegen waarin alle deelprojecten op hoofdlijnen zijn beschreven.

In bijlage 2 is het verslag opgenomen van een deelonderzoek dat in het kader van de effectmeting is uitbesteed aan het onderzoeksbureau Ateno. In dit verslag zijn de resultaten terug te vinden van een interviewronde die door medewerkers van voornoemd onderzoeksbureau is gehouden onder 26 ondernemers in het Wallengebied.

Dankzij de welwillende en toegankelijke opstelling van de gemeente Amsterdam – het Van Traa-team in het bijzonder – hebben we gedurende een langere periode de uitvoering van het Wallenproject en Van Traa-project van nabij kunnen volgen. We danken de betrokkenen hartelijk voor het in ons gestelde vertrouwen en voor de unieke kijk die we in de ‘keuken’ van de bestuurlijke aanpak hebben kunnen werpen. Afgezien van het feit dat deze observaties het onderzoek ontegenzeggelijk hebben verrijkt, prijzen we ons gelukkig het veldwerk te hebben kunnen verrichten in een aangename werkomgeving.

Ook buiten het Van Traa-team is met vele mensen gesproken. We danken alle respondenten hartelijk voor de tijd die ze voor een interview wilden vrijmaken en voor de openheid die ze in de gesprekken aan de dag legden. Marijke Dekkers verdient een speciale vermelding voor de verzorgde opmaak van het rapport.

Tot slot een woord van dank aan de financiers van het onderzoek, de gemeente Amsterdam en het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiebureau van het ministerie van Justitie (WODC). Zonder hun financiële injecties

hadden we de ontwikkelingen in het Wallenproject en Van Traa-project lang niet zo intensief kunnen volgen als nu het geval is geweest.

Wim Huisman
Mathilde Huikeshoven
Hans Nelen
Henk van de Bunt
Jan Struiksma

Amsterdam
September 2005

Lijst met afkortingen

AEF	Andersson Elffers Felix.
Awr	Algemene wet rijksbelastingen.
APV	Algemeen Plaatselijke (of Politie) Verordening.
BAR	Bulgaren, Albanezen en Roemenen.
BIBOB	Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur.
Brjg	Besluit registratie justitiële gegevens.
BV	Besloten Vennootschap.
BWT	Bouw- en woningtoezicht
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
CIE	Criminele Inlichtingeneenheden.
CJD	Centrale Justitiële Documentatiedienst.
DAB	Dienst Amsterdam Beheer.
DNB	De Nederlandse Bank.
dMB	Dienst Milieu en Bouwtoezicht.
ECD	Economische controledienst.
FIOD	Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst.
GAK	Gemeenschappelijk Administratie Kantoor.
GHA	Gemeentelijk Havenbedrijf Amsterdam.
HIT	Horeca Interventie Team.
HKD	Herkenningsdienst.
HKS	Herkenningsdienst systemen.
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten.
KvK	Kamer van Koophandel.
MOT	Melding Ongebruikelijke Transacties.
NV	Naamloze Vennootschap.
OGA	Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam.
OM	Openbaar Ministerie.
OPTA	Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit.
OOV	Afdeling Openbare Orde en Veiligheid.
ORAM	Ondernemingsvereniging Regio Amsterdam.
PW	Politiewet.
RICO Act	Racketeering Influenced and Corrupt Organizations Acts.
RIF	Regionaal Interdisciplinair Fraudeteam
SBA	Bureau Screening- en Bewakingsaanpak.
Sidv	Steun- en informatiepunt drugs en veiligheid.
TCA	Taxi Centrale Amsterdam.
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen.

VIV	Voorschrift informatieverstrekking.
Wjd	Wet op de justitiële documentatie
Wpolr	Wet politieregisters.
WOBO	Wonen Boven Bordelen (projectnaam).
WTP	Waarnemingen ter plaatse.

Inhoudsopgave

Voorwoord

Lijst met afkortingen

1.	De bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit	1
1.1	Inleiding	1
1.2	De bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit	1
1.2.1	De concrete aanleiding	1
1.2.2	Achtergronden van de bestuurlijke aanpak	2
1.3	Drie hoofdlijnen in de Amsterdamse bestuurlijke aanpak	8
1.4	Conclusie	10
1.5	Leeswijzer	11
2.	Vraagstelling en methodische verantwoording	13
2.1	Aanleiding tot het onderzoek	13
2.2	Onderzoeksvragen	13
2.3	Onderzoeksmethoden	16
3.	Doelen en opzet van de Van Traa-aanpak	21
3.1	Inleiding	21
3.2	Het Wallenproject	21
3.3	Het Van Traa-project	24
3.4	Beoordeling van de plannen	27
3.5	Conclusie	29
4.	Uitvoering	31
4.1	Inleiding	31
4.2	De ontwikkeling van een methodiek	31
4.2.1	Instrumenten en werkwijze	31
4.2.2	Evaluatie en beoordeling	39
4.3	De uitvoering van de methodiek	42
4.3.1	Uitvoering door een gespecialiseerd team	42
4.3.2	Projectmatige uitvoering	46
4.3.3	Afbakening en prioritering van activiteiten	59
4.3.4	Samenwerking met andere partijen	62
4.4	De implementatie van de methodiek	65
4.5	Conclusie	69

5.	Uitkomsten	73
5.1	Inleiding	73
5.2	Resultaten	73
5.3	Effecten op de georganiseerde criminaliteit	79
5.3.1	Zicht op georganiseerde criminaliteit	80
5.3.2	Drempels tegen georganiseerde criminaliteit	81
5.3.3	Indicaties van effecten	83
5.3.4	Verplaatsingseffecten	85
5.3.5	Percepties van ondernemers in het Wallengebied	86
5.4	Conclusie	88
6.	Conclusies en aanbevelingen	91
6.1	Inleiding	91
6.2	De beleidstheorie	92
6.3	Uitvoering	94
6.4	Resultaten	96
6.5	De effecten op georganiseerde criminaliteit	98
6.6	Slotbeschouwing	99
6.6.1	Voorwaarden voor een effectieve aanpak	99
6.6.2	Gelegenheidsperspectief of subjectgericht?	101
6.6.3	Naar een geïntegreerde aanpak van georganiseerde criminaliteit	102
6.6.4	Tenslotte	103
7.	Geraadpleegde literatuur	105
Bijlage 1:	Overzicht deelprojecten Van Traa	109
Bijlage 2:	‘Seksmeters, dure stenen & vergunningleed’ - Impressies rond het ondernemen in het Burgwallengebied ten behoeve van de evaluatie van het Van Traa-project door de Vrije Universiteit -	151

1. De bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit

1.1 Inleiding

In 1997 werd door de gemeente Amsterdam het zogeheten Wallenproject opgericht. Dit project richtte zich op het bestrijden van de georganiseerde criminaliteit in de stad. Het bijzondere hiervan was dat de bestuurlijke overheid bestuurlijke bevoegdheden en sancties gericht wilde gaan inzetten om criminaliteit te bestrijden. Deze toepassing van bestuurlijke middelen voor het bereiken van strafrechtelijke doelen was in 1997 nieuw in Nederland. Het Wallenproject trok mede hierom van meet af aan veel aandacht. In 2000 werd na een tussentijdse evaluatie besloten de reikwijdte van het project tot de gehele stad uit te breiden. Gezien het innovatieve karakter van deze bestuurlijke aanpak besloot de gemeente dat het project nauwgezet gevolgd en geëvalueerd zou moeten worden door een externe instelling. De opdracht werd verleend aan de sectie criminologie van de faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Vrije Universiteit. Het empirische deel van dit onderzoek is uitgevoerd van 1 januari 2001 tot 1 mei 2004.

De oprichting van het Wallenproject kwam niet zo maar uit de lucht vallen. Voor een goed begrip van dit project is het van belang zowel de specifieke aanleiding als de algemene achtergrond te vermelden. Dit zal in 1.2 gebeuren. Vervolgens worden in 1.3 de hoofdlijnen besproken van de Amsterdamse bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit.

1.2 De bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit

1.2.1 *De concrete aanleiding*

De publicatie in 1996 van het rapport van de parlementaire enquêtecommissie Opsporingsmethoden, en in het bijzonder van het door de hoogleraren Fijnaut en Bovenkerk geschreven deelrapport over de georganiseerde criminaliteit in Amsterdam, is onmiskenbaar de directe aanleiding geweest voor de oprichting van het Wallenproject in 1997. De beide onderzoekers beschreven de criminele activiteiten van autochtone, allochtone en buitenlandse groepen in Amsterdam. In het bijzonder trok de bevinding de aandacht dat 16 ‘criminele ondernemers’ in de stad – en dan met name de binnenstad en weer in het bijzonder op de Wallen – economische machtsposities zouden hebben opgebouwd in de horeca, het gokwezen en het onroerend goed. De onderzoekers concludeerden dat georganiseerde criminaliteit in Amsterdam een fenomeen was geworden dat niet alleen economische en sociale verhoudingen in de stad bruuskeerde maar ook de de-

mocratisch-rechtsstatelijke verhoudingen onder druk zette (Kamerstukken II 1995-1996, 24072, nr. 20). De diagnose leidde tot een prangende vraag: wie is feitelijk de baas op de Wallen?

De bevindingen waren voor de Amsterdamse gemeenteraad aanleiding om het gemeentebestuur te vragen een werkplan op te stellen met daarin voorstellen voor maatregelen ter bestrijding van georganiseerde criminaliteit. Het gemeentebestuur droeg het opstellen van het werkplan op aan een werkgroep met daarin ambtenaren uit verschillende delen van het gemeentelijk apparaat en vertegenwoordigers van de politie en het Openbaar Ministerie.

Na raadpleging van ongeveer zestig externe deskundigen en een tiental expertmeetings kwam deze werkgroep tot een 'probleem- en oorzakenanalyse'. Deze analyse vormde de basis voor een werkplan voor de ontwikkeling van een effectief instrumentarium voor de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in Amsterdam.¹ De kern van het plan was dat het lokale overheidsbestuur er alles aan moest doen om te voorkomen dat de georganiseerde misdaad toegang zou krijgen tot criminaliteitsgevoelige branches (zoals de horeca en de bouwsector) en tot de overheid zelf. De bestuurlijke aanpak zou zich derhalve moeten richten op het beschermen van de bestuurlijke overheid zelf (behoud van integriteit) als op het weren van criminele invloeden in kwetsbare branches (buurten, markten, etc.). Het werkplan vormde de basis voor een brede bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit, waarvan het Wallenproject onderdeel uitmaakte.

1.2.2 *Achtergronden van de bestuurlijke aanpak*

Het rapport van de enquêtecommissie vormde niet meer dan een aanleiding voor de implementatie van de bestuurlijke aanpak. In feite waren de geesten al rijp voor een dergelijk bestuurlijk initiatief. Het rapport kwam op het juiste moment en heeft tot versnelling in de bestuurlijke beleidsvorming geleid. Wat was er aan hand?

Preventie van georganiseerde misdaad in Nederland

Het probleem van de georganiseerde misdaad is in Nederland pas eind jaren tachtig 'ontdekt'. In het beleidsplan 'Samenleving en criminaliteit' werd weliswaar over de ernst van het probleem van de georganiseerde misdaad geschreven, maar de aandacht ging in het plan toch vooral uit naar de zogeheten 'veelvoorkomende' criminaliteit. Door enkele opmerkelijke publicaties, onder meer in het *Parool*, over de vermeende maffiabaas Klaas Bruinsma, en zijn geruchtmakende liquidatie in Amsterdam in juni 1991 keerde het tij echter snel. Nog geen jaar na Bruinsma's liquidatie verscheen de nota 'Georganiseerde criminaliteit in Nederland: Dreigingsbeeld en plan van aanpak' (Fijnaut & Jacobs, 1990; Kamerstuk-

¹ Het project heeft uiteindelijk geleid tot een viertal boekwerken en een voordracht van Burgemeesters en Wethouders (Gemeentebld afd. 1, 1998, nr. 189), waarin de Gemeenteraad werd verzocht om in te stemmen met het werkplan en dit te laten uitvoeren.

ken II, 1992-1993, 22838, nr. 2.). In dat plan werd de noodklok geluid. Er zou sprake zijn van het gevaar dat georganiseerde misdaadgroepen zouden infiltreren in enkele wettige sectoren van de samenleving, zoals bedrijfstakken en het openbaar bestuur.

Deze zorg, die politiek breed werd gedeeld, leidde enerzijds tot een sterke intensivering van de klassieke strafrechtelijke aanpak van georganiseerde misdaad, met als uiteindelijk gevolg de formatie van de nationale recherche en verruiming en regulering van bijzondere opsporingsbevoegdheden. Anderzijds, en dat is in het kader van dit hoofdstuk van belang, leidde de aandacht voor georganiseerde misdaad tot een nieuwe benadering van de criminaliteitsbestrijding, waarin vooral het openbaar bestuur een actievere rol kreeg toebedeeld.²

In de zojuist genoemde beleidsnota werd erop gewezen dat de bestuurlijke overheid niet zou moeten meewerken aan een vermenging van onder- en bovenwereld en dat zij een taak had op het terrein van de preventieve bestrijding van georganiseerde criminaliteit. Deze gedachte sloot aan bij de oproep die de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken Dales, ook in 1992, deed in haar toespraak voor de Vereniging van Nederlandse Gemeenten over het versterken van de integriteit van het openbaar bestuur. Sindsdien gingen veel gemeenten aan de slag met het ontwikkelen en implementeren van een integriteitsbeleid dat mede tot doel had de interne weerbaarheid te verhogen van de eigen medewerkers en organisatie tegen het gevaar van ongewenste beïnvloeding van besluitvorming van buitenaf (Niemeijer e.a., 1997). Tegelijkertijd werd benadrukt dat voorkomen moest worden dat bestuursorganen onbewust zouden meewerken aan de binnendringing van georganiseerde misdaad, door het verlenen van vergunningen of verstrekken van opdrachten. Begin jaren negentig gaf het ministerie van Binnenlandse Zaken opdracht om te onderzoeken in hoeverre het mogelijk was bepaalde publiekrechtelijke regelingen uit te rusten met weigeringsgronden waardoor het gebruik van deze regelingen door criminelen kon worden tegengegaan. De resultaten van dit onderzoek werden neergelegd in het rapport *Gewapend Bestuursrecht* (Struiksmā, 1994).

Ook in de Parlementaire Enquête Opsporingsmethoden werd aandacht besteed aan de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit (PEO, 1996, nr.14). De enquêtecommissie achtte het noodzakelijk dat politie, justitie en bestuur vertrouwelijke informatie konden uitwisselen. Het bestuur moest met het oog op nauwkeurig omschreven doeleinden op de hoogte kunnen zijn van informatie waarover politie en justitie beschikten. De commissie was van oordeel dat een zodanige normering moest plaatsvinden dat uitwisseling van gegevens mogelijk werd gemaakt. Daarnaast moest volgens de commissie de bestuurlijke wetgeving die de gronden aangaf voor het geven van vergunningen, het gunnen van overheidsopdrachten en het geven van subsidies worden aangepast (PEO, 1996, nrs. 10-11). Deze aanbeveling heeft uiteindelijk geresulteerd in de wet *Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur* (BIBOB).

² Zie voor een uitgebreider overzicht van het Nederlandse beleid ten aanzien van georganiseerde criminaliteit: Van de Bunt, 2004.

De internationale context van preventiebeleid

De Nederlandse preventiegedachten waren voor een deel geïnspireerd op ervaringen uit landen waarin al veel eerder strijd werd gevoerd tegen georganiseerde misdaad en waarin ook sprake was van een zekere mate van verweving met de wettige wereld. In de stad New York bijvoorbeeld had sinds het begin van de vorige eeuw een vijftal maffiafamilies van Italiaanse origine belangrijke economische sectoren onder controle (Jacobs e.a., 1999).³ Om de macht van deze families te breken werd naast de introductie van verregaande strafrechtelijke bevoegdheden op basis van de *Racketeering Influenced and Corrupt Organizations Act* (RICO Act) ook een scala aan bestuurlijke maatregelen genomen. In bepaalde, kwetsbare bedrijfstakken werden nieuwe regels ingevoerd, waardoor ondernemingen konden worden gescreend en/of aan een vergunningplicht werden onderworpen. Wanneer bedrijven ervan werden verdacht relaties met georganiseerde criminaliteit te hebben, werd geen vergunning verleend.

De gecombineerde strafrechtelijke en bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in New York lijkt een succes te zijn geworden:

‘... the mobilization of local regulatory authority to attack organized crime is a New York City-specific innovation. Until recently, mayors viewed organized crime control as the responsibility of law enforcement agencies. The Giuliani administration accepted responsibility for cleaning up racketeer-ridden industries, arguing that they impeded the city’s growth and prosperity. The city’s regulatory initiatives have significantly expanded the repertoire of organized-crime control strategies.’
(Jacobs e.a., 1999:230)

Een tweede land dat een specifiek bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit ontwikkelde, is Italië. Vanwege de verregaande problematiek rond de Siciliaanse maffia, de Camorra en andere typisch Italiaanse vormen van georganiseerde criminaliteit, werd in Italië al vanaf de jaren vijftig van de vorige eeuw specifieke anti-maffia regelgeving ontwikkeld. Naast een strafrechtelijk repressieve procedure met verregaande opsporingsbevoegdheden ontstond ook een preventieve, meer bestuurlijke procedure ten aanzien van strafbare feiten die als verschijningsvormen van georganiseerde criminaliteit konden worden aangemerkt.⁴ In het kader van de preventieve procedure kunnen maatregelen worden toegepast op personen waarvan het vermoeden bestaat dat zij zich bezig houden met het plegen van strafbare feiten, dat zij crimineel verkregen vermogen hebben vergaard of dat zij lid zijn van een maffia-organisatie.

³ Het betrof onder andere de bouwindustrie, de afvalverwerking, de confectie-industrie, de vrachtafhandeling van John F. Kennedy Airport, en de vismarkt van Manhattan.

⁴ Zie voor een beschrijving van deze procedure Van Heddeghem (2002:111).

Personen die bij rechterlijke beschikking zijn onderworpen aan een preventieve maatregel, verliezen het recht op het verkrijgen van vergunningen of andere begunstigende beschikkingen van de overheid, kunnen niet meedoen met publieke aanbestedingen, komen niet op de lijst met erkende aannemers of leveranciers en kunnen niet langer zijn ingeschreven in officiële registers, waaronder het register van de Kamer van Koophandel. Hetzelfde geldt wanneer de vergunning op naam staat van een stroman of een rechtspersoon waarvan de betrokkene bestuurder is.

Teneinde te garanderen dat (rechts)personen tegen wie een preventieve maatregel is opgelegd geen aanbesteding of beschikking krijgen, is het zogenaamde anti-maffia waarschuwingssysteem opgezet. Dit betekent dat alle aanbestedende diensten, vergunningverlenende instellingen en alle andere overheden die begunstigende beschikkingen verstrekken alle inschrijvers of gegadigden moeten onderzoeken om te kijken of er een preventieve maatregel is opgelegd (Van Heddeghem e.a. 2002).

Naast de concrete voorbeelden uit Italië en New York, zijn er inmiddels door de Europese Unie stappen gezet op het terrein van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit.⁵ Op 28 april 1997 stelde de Europese Raad het eerste *Actieplan ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit* vast. Het plan bevatte niet alleen aanbevelingen over de repressieve aanpak van georganiseerde criminaliteit, maar ook ten aanzien van de preventieve aanpak. In het plan werd hierover opgemerkt: “Binnen een geïntegreerde aanpak van de georganiseerde criminaliteit is preventie niet minder belangrijk dan repressie, in zoverre zij gericht is op het wegnemen van de omstandigheden waaronder de georganiseerde criminaliteit kan opereren. De unie moet kunnen beschikken over instrumenten waarmee zij de georganiseerde criminaliteit kan aanpakken, in elke fase van het proces dat loopt van preventie tot repressie en vervolging.” Ten aanzien van deze instrumenten zei het plan onder andere: “In dit verband moeten de lidstaten, de Raad en de Commissie (...) de nodige maatregelen nemen om criminele organisaties of leden daarvan van openbare aanbestedingen, subsidies of overheidsvergunningen te kunnen uitsluiten.”

Eerder, in het begin van de jaren negentig, had de EU al een duidelijk beleid geformuleerd om het verplaatsen en witwassen van crimineel geld via de officiële banken te voorkomen. In Nederland werd dit beleid geïmplementeerd in de vorm van (onder andere) de wet Melding Ongebruikelijke Transacties (MOT). Kortom, de Europese Unie heeft een kader gecreëerd, waarbinnen de ontwikkeling van preventief-bestuurlijke projecten ter bestrijding van georganiseerde criminaliteit, zoals de Amsterdamse projecten, werd gestimuleerd.

Ook de Raad van Europa is actief op het terrein van de bestrijding van georganiseerde criminaliteit. Aanbeveling R (2001) 11 van de Raad van Europa over de leidende principes bij de strijd tegen georganiseerde criminaliteit bevat

⁵ Zie Van de Bunt en Van der Schoot (2003) voor een historisch overzicht van de activiteiten van de Europese Unie op het terrein van de preventie van georganiseerde criminaliteit.

een hoofdstuk over preventie. Artikel 4 heeft betrekking op de bestuurlijke aanpak:

‘Member states should identify in their legislation those provisions, which are or can be abused by organised crime groups for their own purpose, in areas such as export/import, licensing, fiscal and customs regulations, and take steps to strengthen legislation and to prevent abuse. In particular, member states should ensure mutual consistency of provisions and should have these provisions regularly tested by independent auditors to assess their “resistance” to abuse, such as fraud.’

Eén van de activiteiten van de Raad van Europa is het verrichten van onderzoek naar ‘best practices’. Best Practice Survey nummer 9 handelt over preventieve juridische maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit. Naast Nederland is de preventief bestuurlijke aanpak bestudeerd in Zweden en Estland. Van deze drie landen heeft Nederland volgens het rapport van de Raad van Europa de meeste vorderingen gemaakt (Raad van Europa, 2003).

Situationele preventie en responsabilisering

Bij de preventie van georganiseerde misdaad gaat het doorgaans om een specifieke vorm, de zogeheten situationele preventie. Kenmerkend hiervoor is dat criminaliteit wordt beschouwd als een onvermijdelijk, en in zekere zin ‘normaal’, verschijnsel. Criminelen zijn in deze optiek niet mensen met een uitzonderlijke afwijking of motivatie, maar zij worden beschouwd als calculerende burgers. De mate waarin criminaliteit voorkomt wordt bepaald door de – gecombineerde – aanwezigheid van gemotiveerde daders en aantrekkelijke doelwitten en de afwezigheid van toezicht (Felson, 1994). Toegepast op georganiseerde criminaliteit, wijst deze benadering er op dat vormen van georganiseerde criminaliteit (bijvoorbeeld: protectie) alleen kunnen gedijen met ‘gemotiveerde daders’ (kansarme jongeren die het wel graag ‘willen maken’), aantrekkelijke doelwitten (goed renderende horecaondernemingen) en gebrek aan effectief extern toezicht (protectie binnen de gesloten Chinese gemeenschap).

De hieruit voortvloeiende handelingsstrategie is niet repressief van aard, dat wil zeggen gericht op het identificeren, afzonderen en straffen van individuele misdadigers, maar preventief, ofwel gericht op het wegnemen van gelegenheden en het creëren van belemmeringen voor het plegen van criminaliteit. In het concrete voorbeeld van protectie kan dit eruit bestaan dat gestreefd wordt naar versterking van toezicht (bijvoorbeeld door het oprichten van een anoniem meldingspunt; versterking van sociale controle binnen de gemeenschap zelf, e.d.).

Deze gelegenhedenbenadering staat derhalve een nuchtere, realistische overheidsstrategie voor: probeer niet te veel te sleutelen aan misdadigers, maar verander vooral situaties. Dit betekent: neem de gelegenheid weg of verhoog de obstakels voor het criminele gebruik van bijvoorbeeld banken, trusts en autoleasemaatschappijen. Ook de bestuurlijke overheid verschaft – onbewust – gele-

genheid. Criminelen hebben de bestuurlijke overheid nodig wanneer zij ten behoeve van het ontplooiën van criminele activiteiten, het witwassen van crimineel vermogen of het creëren van een legale dekmantel een vergunning of subsidie willen aanvragen of mee willen doen met een aanbesteding. Door hieraan gehoor te geven, biedt de overheid onbedoeld gelegenheid voor criminele activiteiten. Vanuit deze gedachtegang is de wet BIBOB in Nederland tot stand gekomen.

Wanneer het er niet (alleen) om gaat om misdadigers te straffen, maar (ook) om situaties te veranderen, wordt feitelijk de verantwoordelijkheid niet alleen meer bij de strafrechtelijke maar ook bij de bestuurlijke overheid en andere maatschappelijke instellingen gelegd. Politie en justitie kunnen immers niet eigenhandig alle gelegenheden wegnemen die criminaliteit in de hand werken. Dit geldt niet alleen voor het bestrijden van alcoholmisbruik en vandalisme (door bijvoorbeeld sluitingstijden in de horeca te veranderen), maar ook voor de preventie van georganiseerde misdaad. Het is niet louter een kwestie van verantwoordelijkheden toespelen aan niet-strafrechtelijke instellingen, het is ook een kwestie van samen-doen, van een integrale aanpak. Op het terrein van de bestrijding van georganiseerde criminaliteit kan in dit verband gedacht worden aan medewerking van banken bij de aanpak van witwassen in het kader van de Wet Melding Ongebruikelijke Transacties (MOT).

Het samenbrengen van verschillende partijen in het kader van criminaliteitsbestrijding staat ook wel bekend als de *multi-agency approach* (Garland, 1996:452). Hoewel Garland vooral doelt op private partijen, laat het idee zich goed vertalen naar de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. Ook hier worden immers organisaties betrokken bij criminaliteitsbestrijding, die voorheen nauwelijks een taak op dit terrein toebedeeld kregen. Dus niet alleen van bedrijven en burgers wordt verwacht dat zij bijdragen aan criminaliteitsbestrijding, maar ook gemeenten dienen te voorkomen dat zij bijvoorbeeld ongewild het witwassen van crimineel vermogen faciliteren door het verstrekken van vergunningen aan criminelen.

Het resultaat van de 'responsibiliseringstrategie' is dat er samenwerkingsverbanden ontstaan van partijen die met hun eigen instrumenten in concrete projecten criminaliteit gaan aanpakken. Garland brengt dit als volgt onder woorden: 'Increasingly preventive action takes the form of establishing co-operative, inter-agency structures which bring together public and private organizations in order to initiate local projects' (Garland, 1996:453). De overheid krijgt zo naast de klassieke strafrechtelijke aanpak een nieuwe rol bij de misdaadbestrijding, namelijk 'a new set of co-ordinating and activating roles, which, in time, develop into new structures of support, funding, information exchange or co-operation' (Garland, 1996:454).

Zoals hieronder zal blijken is dat precies wat er bij de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in het kader van het Wallen- en Van Traa-project in Amsterdam beoogd wordt: het initiëren en coördineren van samenwerking en informatie-uitwisseling tussen verschillende publieke partijen, zoals

de gemeente, stadsdelen, de politie, justitie en de belastingdienst, alsmede private partijen zoals vastgoedbedrijven en woningbouwverenigingen.

1.3 Drie hoofdlijnen in de Amsterdamse bestuurlijke aanpak

Zoals aan het begin van dit hoofdstuk werd gesteld, is in 1996 in Amsterdam een werkplan gemaakt waarin de bestuurlijke aanpak van de georganiseerde criminaliteit concreet vorm kreeg. De kern van het plan was dat de bestaande onderlinge relaties (“wisselwerking”) tussen de georganiseerde misdaad, enkele criminaliteitsgevoelige branches en het overheidsbestuur moesten worden doorbroken. Volgens de opstellers van het plan moest worden voorkomen dat het bestuur door bijvoorbeeld het geven van opdrachten of vergunningen ongewild en onbewust georganiseerde misdaad faciliteerde en dat de integriteit van het openbaar bestuur werd aangetast door contacten met de georganiseerde criminaliteit.

In het werkplan werden maar liefst 77 ‘acties’ benoemd en omschreven die aan de doorbreking van de wisselwerking een bijdrage moesten leveren. Verschillende gemeentelijke onderdelen (zoals stadsdelen en gemeentelijke diensten en bedrijven) werden verantwoordelijk gesteld voor de uitvoering van een of meer acties, maar bij diverse acties was ook een rol weggelegd voor de politie en het openbaar ministerie. De bedoeling was dat door de integrale uitvoering van alle acties een samenwerkingsverband tussen diverse instanties zou ontstaan, een netwerk waarop bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit een beroep kon worden gedaan. Bij de start van het Van Traa-project in januari 2002 werd de coördinatie van de uitvoering van de 77 acties overgedragen aan het Van Traa-team.

In de genoemde 77 concrete acties zijn drie hoofdlijnen te onderkennen. De *eerste* heeft betrekking op het beschermen van het openbaar bestuur tegen kwalijke invloeden vanuit de wereld van de georganiseerde criminaliteit. Integriteit is hier het sleutelwoord. De acties die betrekking hebben op de interne organisatie worden grotendeels uitgevoerd door het Bureau Integriteit. De *tweede* hoofdlijn lijkt op de ervaringen in New York en Italië te zijn geïnspireerd: het gaat er in deze aanpak om drempels op te werpen tegen toetreding van de georganiseerde misdaad tot kwetsbare branches. Drempels die kunnen worden opgeworpen door goede screening van vergunningaanvragers, offranten of subsidieverzoekers. De acties die betrekking hebben op het zorgvuldig handelen op de markt wordt deels uitgevoerd door het Bureau Screening- en Bewakingsaanpak (SBA). Deze Amsterdamse strategie lijkt veel op de strategie die door de nationale wetgever in de vorm van de wet BIBOB is ontwikkeld. In de *derde* hoofdlijn komt deels deze BIBOB-aanpak, maar vooral ook de integrale aanpak sterk naar voren. Deze strategie wordt door middel van het Van Traa-project vormgegeven.

Bureau Integriteit

Onder invloed van de nationale discussie over ambtelijke integriteit werd in 1995 een nota aanhangig gemaakt bij het College van Burgemeester en Wethouders: *Correct of Corrupt? De integriteit van het bestuurlijk en ambtelijk apparaat van de gemeente Amsterdam*. Daarin werd aangegeven hoe Amsterdam stadsbreed fraude en corruptie binnen de gemeentelijke organisatie zou kunnen tegengaan. Naar aanleiding van de nota ging in 1997 een gelijknamig project van start in het kader waarvan alle gemeentelijke diensten en stadsdelen zichzelf doorlichtten op kwetsbaarheden voor aantasting van de integriteit. Daarnaast werd een Centraal Registratiepunt Integriteitschendingen ingesteld. Het eindrapport van dit project, *Meer Weerbaar*, werd evenals de Gedragscode voor ambtenaren en bestuurders op 5 september 2001 door de gemeenteraad vastgesteld. Bewaking van de bereikte resultaten van het project en de voortgang van de uitvoering van de aanbevelingen werd opgedragen aan een nieuw Bureau Integriteit.

Het belangrijkste doel van Bureau Integriteit is het bevorderen van de integriteit van de ambtsuitoefening van bestuurders en medewerkers en van de organisatie van de gemeente Amsterdam. Naast preventieve activiteiten als risicoanalyses en dilemmatrainingen, houdt het bureau zich ook bezig met interne onderzoeken naar mogelijke integriteitschendingen en advisering inzake disciplinaire maatregelen. Het bureau is tevens meldpunt voor misstanden volgens de Klokkenluiderregeling.⁶

Bureau Screening- en Bewakingsaanpak

Al bij de eerste plannen voor de aanleg van een nieuwe metrolijn – de *Noord-Zuid-lijn* – toonde de gemeente Amsterdam zich bewust van het risico dat criminele organisaties via aanbestedingen zouden kunnen profiteren van dit megaproject. Er werd daarom een projectgroep ingesteld die – onder andere door middel van een studiereis naar New York en Rome – de mogelijkheden moest inventariseren om misbruik te voorkomen. In het eindrapport van de projectgroep *Criminaliteitspreventie Bouwsector Noord-Zuid-lijn* van oktober 1995 werden voorstellen gedaan voor een screenings- en bewakingsprocedure waarmee kon worden voorkomen dat bedrijven die contacten onderhielden met criminele organisaties bouwopdrachten zouden krijgen van de gemeente. Voorgesteld werd hiertoe een speciaal bureau op te richten dat rechtstreeks onder het gezag van de burgemeester zou vallen. Het College van Burgemeester en Wethouders ging akkoord met deze voorstellen en in 1998 ging het bureau Screenings- en Bewakingsaanpak (SBA) van start. De kerntaken van SBA zijn het screenen van ondernemingen die in aanmerking willen komen voor de gunning van een groot

⁶ De Gedragslijn vermoeden van misstanden (Vastgesteld door het College van B&W d.d. 24 september 2002) is bekend onder de naam Klokkenluiderregeling. In de regeling staat beschreven hoe een ambtenaar die op de hoogte is van een ernstige misstand binnen de gemeentelijke organisatie, een melding moet doen. Elk gemeentelijk onderdeel dient hiertoe tevens een vertrouwenspersoon aan te stellen en de melder krijgt rechtsbescherming. De Commissie Vermoedens van Misstanden bewaakt of de melding naar behoren wordt afgehandeld. Zie ook Nelen, 2003.

bouwproject, alsmede het geven van advies ten behoeve van de gemeentelijke besluitvorming over de financieel-economische stabiliteit en integriteit van ondernemingen die in aanmerking willen komen voor de gunning van een aanbesteding.

Wallen- en Van Traa-project

Naar aanleiding van de bevindingen van de parlementaire enquêtecommissie werd voor het Wallengebied een specifiek werkprogramma ontwikkeld, gericht op de integrale uitvoering en handhaving tussen politie en gemeentelijke diensten en tussen diensten onderling. In 1997 werd een speciale manager aangesteld als ‘verbindingsofficier’ voor het Wallengebied. Deze *Wallenmanager* kreeg als taak de informatiepositie van de bestuurlijke overheid te verbeteren en maatregelen te initiëren die moesten voorkomen dat criminelen hun gang konden gaan en dat de gemeente hen daarbij faciliteerde. Op basis van een ontheffing van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken kreeg de *Wallenmanager* daartoe de bevoegdheid gegevens uit de gesloten registers van politie en justitie te gebruiken.⁷ Rondom de *Wallenmanager* werd een projectteam geformeerd, belast met de regie en uitvoering van het door de *Wallenmanager* opgestelde werkplan. In 1997 gingen het Wallenproject en de *Wallenmanager* van start, later zou het project worden voortgezet in het zogeheten Van Traa-project (zie hierover hoofdstuk 3).

1.4 Conclusie

In dit hoofdstuk is vastgesteld dat voor de ontwikkeling van de bestuurlijke aanpak in Amsterdam de parlementaire enquêtecommissie Opsporingsmethoden een belangrijk kristallisatiepunt was. De nadruk ligt in deze aanpak op (situatieve) preventie. Het Wallenproject, dat in deze evaluatiestudie centraal staat, is één van de onderdelen van deze aanpak, naast de strategie die gericht is op het weren van criminele elementen uit de branche door een consciëntieuze aanbesteding en vergunningverlening, en de bescherming van de bestuurlijke integriteit.

Het bijzondere van deze bestuurlijke aanpak is dat niet-strafrechtelijke instanties op basis van – van origine – strafrechtelijke doelen (bestrijding georganiseerde misdaad) en met gebruikmaking van strafrechtelijke informatie moeten werken. Integraliteit, dat wil zeggen samenwerking tussen strafrechtelijke en niet-strafrechtelijke diensten is dan ook de essentie van deze bestuurlijke taakuitvoering.

⁷ De ontheffing van de wet op de Politieregister betreft zowel de algemene als de bijzondere politieregisters, waardoor het ook mogelijk is criminele inlichtingen uit het register Zware Criminaliteit aan de *Wallenmanager* te verstrekken. De ontheffing van de wet op de Justitiële Documentatie beperkt zich tot het strafregister.

1.5 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt uit de doeken gedaan welke vragen aan het evaluatieonderzoek ten grondslag hebben gelegen en van welke onderzoeksmethoden gebruik is gemaakt, respectievelijk uit welke gegevensbronnen is geput om deze vragen te beantwoorden. Vervolgens worden in hoofdstuk 3 de beleids-theoretische achtergronden van het Wallenproject en het Van Traa-project beschreven en kritisch tegen het licht gehouden. In hoofdstuk 4 volgt een beschouwing over de uitvoering van de projecten, waarna in hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de behaalde resultaten. In het slothoofdstuk worden de bevindingen uit de diverse hoofdstukken bijeengebracht en in samenhang besproken. De reflectie op de achtergronden, het verloop en de effecten van het Wallenproject, respectievelijk Van Traa-project zal aan het einde van hoofdstuk 6 overgaan in een meer op de toekomst gerichte beschouwing die gepaard gaat met enkele aanbevelingen voor verbetering van de bestuurlijke aanpak.

2. Vraagstelling en methodische verantwoording

2.1 Aanleiding tot het onderzoek

Het vorige hoofdstuk heeft duidelijk gemaakt dat de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit een belangrijke plaats heeft verworven in de Amsterdamse criminele politiek. Naarmate het Wallenproject – en in een later stadium het Van Traa-project – verder gestalte kreeg werd de behoefte sterker om meer inzicht te verwerven in de werking en effectiviteit van deze nieuwe initiatieven. In de uit 2000 daterende gemeentelijke rapportage *Wordt Vervolgd* werd een evaluatie van beide projecten in het vooruitzicht gesteld. Het onderhavige rapport is hiervan het resultaat.

De vraag naar de werking van het Van Traa-project heeft aan belang gewonnen nu met de invoering van de wet BIBOB ook op landelijk niveau is gekozen voor een bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. De evaluatie en effectmeting van het Van Traa-project zijn dan ook niet alleen van belang voor de gemeente Amsterdam, maar ook voor steden die voor een vergelijkbare aanpak hebben gekozen of dit overwegen te doen.

2.2 Onderzoeksvragen

Bij de start van het evaluatieonderzoek werd een onderzoeksplan opgesteld. Daarin waren de vragen van de opdrachtgever vertaald in een probleemstelling en onderzoeksvragen. De probleemstelling van het empirische onderzoek luidde als volgt:

Wat zijn de effecten van de in het kader van het Wallenproject, respectievelijk het Van Traa-project gehanteerde werkwijze ter bestrijding van georganiseerde criminaliteit?

Uit deze probleemstelling zijn de volgende vragen afgeleid:

1. Hoe ziet de methodiek er uit die in het kader van het Wallenproject en het Van Traa-project is ontwikkeld voor de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit en op welke wijze krijgt deze methodiek in de praktijk gestalte?
2. Wat zijn de effecten van het Wallenproject en het Van Traa-project op de georganiseerde criminaliteit in Amsterdam?

De onderzoeksvragen liggen in elkaars verlengde. Immers, in elke evaluatie is het zo, dat effecten pas in kaart kunnen worden gebracht nadat de beleidstheoretische achtergronden en de wijze van uitvoering van een project zijn blootgelegd. Wat de beleidstheorie betreft is het zaak om te inventariseren welke assumpties achter een project of nieuw beleid schuil gaan. Volgens Nelen (2000) liggen aan elke beleidstheorie normatieve, causale en finale assumpties ten grondslag. Normatieve assumpties hebben betrekking op de normatieve c.q. morele fundering van het beleid. In het geval van het Van Traa-project gaat het daarbij in hoofdzaak om het uitgangspunt dat de overheid crimineel gedrag niet dient te faciliteren. Bij causale assumpties wordt vanuit de veronderstelde oorzaken van een probleem doorgeredeneerd naar de mogelijke gevolgen van de aanpak ervan. Finale assumpties ten slotte hebben betrekking op de relaties tussen de nagestreefde doelen en de daartoe beschikbare middelen (menskracht, expertise, juridisch instrumentarium etc.).

Het inventariseren van de verschillende veronderstellingen waarop beleid – in casu het Wallenproject en het Van Traa-project – rust is een eerste stap bij de evaluatie van beleid. Vervolgens dient te worden nagegaan in hoeverre de beleidstheorie spoort met bestaande (wetenschappelijke) inzichten en bevindingen. Beide stappen zijn in het kader van dit evaluatieonderzoek gezet.

Ten aanzien van de uitvoering is een belangrijke vraag of de interventie werkelijk wordt uitgevoerd zoals die is ontworpen. De beantwoording van deze vraag begint bij de inventarisatie van het plan van aanpak dat de basis vormt van elk nieuw project. Bij de beschrijving en analyse van de uitvoering is vervolgens nadrukkelijk rekening gehouden met het ervaringsfeit dat op basis van voortschrijdend inzicht in de loop van een project de verwachtingen en werkwijzen veelal worden bijgesteld. Als gevolg daarvan wil tijdens het meten de meetlat nog wel eens verschuiven en voor onderzoekers is het zaak om dit risico zo veel mogelijk te ondervangen.

Een onderdeel van de procesevaluatie is het analyseren van problemen en knelpunten die zich ten aanzien van het Wallen- en Van Traa-project hebben voorgedaan. In de knelpuntenanalyse krijgen behalve problemen van procesmatige aard ook de juridische voetangels en klemmen aandacht.

Na de beschrijving en analyse van de beleidstheorie en uitvoering resteert nog één belangrijke stap: het inventariseren van de effecten die de projecten hebben gesorteerd, het duiden van die effecten en het terugkoppelen van de effecten naar de beleidstheorie. Het is duidelijk dat van onderzoekers niet verwacht kan worden dat zij licht werpen op alle mogelijke effecten die beleid bewerkstelligd heeft. Niet alle effecten zijn immers (onmiddellijk) zichtbaar en meetbaar. Dat geldt in het bijzonder voor de indirecte effecten, ofwel voor de maatschappelijke gevolgen van de gekozen aanpak, en voor de symbolische effecten die optreden. Als deze effecten al vast te stellen zijn, dan is dat vaak pas lange tijd na de evaluatieperiode.

Naast beoogde effecten treden er meestal ook effecten op die niet werden nagestreefd. Deze onbedoelde effecten hoeven niet per definitie ongewenst

te zijn. Denkbaar is dat een project zich in de praktijk dusdanig ontwikkelt dat onbedoelde effecten worden bewerkstelligd, die niettemin (door menigeen) als positief worden ervaren. Positieve bijeffecten van het Van Traa-project kunnen bijvoorbeeld gelegen zijn in het verbeteren van de leefbaarheid en de uitstraling van buurten. Negatieve bijeffecten kunnen contrastrategieën zijn van de georganiseerde misdaad tegen de bestuurlijke aanpak of verplaatsingseffecten naar stadsdelen en branches waar het Van Traa-team niet actief is.

Toegepast op het Wallen- en het Van Traa-project zijn de belangrijkste vragen die in de sfeer van de *outcome* moeten worden beantwoord de volgende:

- Heeft de toepassing van de ontwikkelde methodiek er toe geleid dat er binnen de gemeente Amsterdam beter zicht bestaat op georganiseerde criminaliteit?
- Heeft de toepassing van de ontwikkelde methodiek er toe geleid dat een drempel is opgeworpen tegen de georganiseerde criminaliteit?

De mate waarin inzicht kan worden verkregen in de effecten van het Van Traa-project hangt samen met de (on)mogelijkheden om onderzoek te doen naar georganiseerde criminaliteit in het algemeen. Het illegale karakter van georganiseerde criminaliteit betekent dat plegers hiervan hun daden, of in elke geval het illegale karakter hiervan, proberen te verbergen of te verhullen. Deze afscherming maakt integraal deel uit van de definitie van georganiseerde criminaliteit die door de parlementaire enquêtecommissie Opsporingsmethoden is ontwikkeld. Volgens deze definitie is er sprake van georganiseerde misdaad wanneer samenwerkingsverbanden, die gericht zijn op illegaal gewin en systematisch misdrijven plegen, relatief succesvol zijn in het afschermen van hun misdrijven door gebruik te maken van geweld (of geweldsdreiging) of corruptie. Daarnaast ontbreken bij de in ons land aangetroffen georganiseerde criminaliteit (mensensmokkel, drugshandel, witwassen) vaak directe slachtoffers. Door deze twee oorzaken is georganiseerde misdaad in Nederland een slecht zichtbare vorm van criminaliteit.

Een extra complicerende factor bij het meten van effecten van *preventieve* maatregelen is dat het vrijwel onmogelijk is om te bepalen of als gevolg van deze maatregelen voorkomen is dat een als kwalijk aangeduid verschijnsel zich manifesteert of is gaan manifesteren. Hoe stel je onomstotelijk vast of iets er *niet* is doordat er drempels tegen zijn opgeworpen? Indien er al veranderingen in de georganiseerde criminaliteit kunnen worden vastgesteld, dan is nog steeds ongewis of deze verschuivingen wel aan het Van Traa-project kunnen worden toegeschreven. Reeds bij aanvaarding van de onderzoeksopdracht is in de richting van de opdrachtgever aangegeven dat het onmogelijk zou zijn om op dit punt causale verbanden vast te stellen. Tal van factoren kunnen immers van invloed zijn op veranderingen in de aard en omvang van georganiseerde misdaad. Wel is het mogelijk gebleken om diverse betrokkenen – opsporingsambtenaren, officieren van justitie, gemeenteambtenaren, maar ook middenstanders en

burgers⁸ – zich uit te laten spreken over de vraag hoe zij de effecten van het Van Traa-project percipiëren. Daarnaast is aan de hand van een kritische beschouwing van de beleidstheorie en de uitvoering van het project een inschatting gemaakt in hoeverre het aannemelijk is dat door het project georganiseerde criminaliteit kan worden bestreden. Daarmee is de lijn gevolgd die door Rossi e.a.(1999) is aangegeven, inhoudende dat bij een beleidsevaluatie een onderscheid moet worden aangebracht tussen de directe resultaten van een project en de mate van aannemelijkheid dat bepaalde, op voorhand geëxpliciteerde effecten zijn gerealiseerd. Verder dan dat reikt de wetenschappelijke polsstok niet.

2.3 Onderzoeksmethoden

Bij de uitvoering van dit onderzoek zijn verschillende databronnen en methoden van dataverzameling gebruikt. Vier soorten onderzoeksmethoden stonden centraal: literatuurstudie, dossierstudie, interviews en participerende observatie. In de casestudies die rond verschillende deelprojecten van het Van Traa-project zijn verricht, vonden al deze methoden hun kristallisatiepunt.

De evaluatie is gestart op 1 januari 2001. De dataverzameling is beëindigd op 1 mei 2004. Gebeurtenissen en ontwikkelingen die nadien hebben plaatsgevonden worden niet in het rapport beschreven.

Dossierstudie

Het omvangrijke archief dat het Van Traa-team in zes jaar tijd heeft opgebouwd is uitvoerig bestudeerd. Het gaat daarbij om openbare stukken zoals het werkplan, de voortgangsrapportages, de eindrapportages en publicaties over het Wallen- en Van Traa-project. Maar belangrijker nog zijn de vele interne, vertrouwelijke stukken, zoals notulen van vergaderingen van het Wallen- en Van Traa-team, de stuurgroep, de kerngroep en de subdriehoek ZwaCri, alsmede interne nota's, voortgangsverslagen, brieven, e.d. Daartoe behoren ook de dossiers die het Wallen- en Van Traa-team heeft aangelegd in het kader van de gebiedsgebonden en branchegerichte projecten.

Interviews

Met vele betrokkenen zijn (half-gestructureerde) interviews gehouden. Allereerst zijn dat uiteraard de leden van het Van Traa-team. In het kader van de procesevaluatie zijn verder interviews gehouden met voorzitters en betrokken ambtenaren van participerende stadsdelen en gemeentelijke diensten en met medewerkers van de samenwerkende partners, zoals de Belastingdienst, de regiopolitie Amsterdam-Amstelland en het arrondissementsparket.

⁸ Het veldonderzoek onder middenstanders en burgers in het Wallengebied is uitbesteed aan het bureau Ateno en heeft geleid tot een rapport dat opgenomen is in Bijlage II (Gruter en Kruize, 2005). Zie over dit onderzoek meer in paragraaf 2.3.

Met verschillende categorieën respondenten zijn meerdere interviews gehouden. Zo hebben in het kader van de implementatie van de Van Traa-aanpak en de uitvoering van deelprojecten met de betrokken ambtenaren meerdere gesprekken plaatsgevonden, teneinde het proces van de implementatie en de uitvoering van het deelproject te kunnen volgen.

Behalve met vertegenwoordigers van overheidsinstanties zijn ook 16 interviews gehouden met 26 ondernemers in het Wallengebied. Doel van deze interviews was vast te stellen wat hun perceptie is van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit en in hoeverre dit van invloed is op hun activiteiten binnen het gebied of de branche. Dit veldonderzoek is uitbesteed aan medewerkers van het onderzoeksbureau Ateno. De belangrijkste reden hiervoor was dat voorkomen diende te worden dat de interviews teveel zouden worden gestuurd door de inhoud van de dossiers van het Van Traa-team. De onderzoekers van Ateno waren niet belast met voorkennis en konden onbevangen hun vragen stellen. De resultaten van dit externe onderzoek zijn neergelegd in een verslag (Gruter en Kruize, 2005) dat als bijlage 2 is opgenomen. De belangrijkste bevindingen van het externe onderzoek zijn in de hoofdtekst van dit rapport verwerkt.

De bedrijven van de geïnterviewde ondernemers zijn, zoals gezegd, alle gevestigd in het Wallengebied. Een eerste argument om het veldonderzoek van Ateno te beperken tot dit gebied was gelegen in het feit dat de aandacht van meet af aan op het Wallengebied gericht is geweest. Een ander argument was dat de rapportage van de parlementaire enquêtecommissie Opsporingsmethoden voor dit gebied de meest concrete aanwijzingen opleverde van de aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit (PEO, 1996). Het vermoeden was dan ook dat eventuele effecten van het project op de aard en omvang van georganiseerde criminaliteit vooral in het Wallengebied te verwachten waren.

Participerende observatie

Het Van Traa-project is door middel van participerende observatie gedurende de looptijd van het evaluatieonderzoek (van 1 januari 2001 tot 1 mei 2004) op de voet gevolgd. De onderzoekers kregen een werkplek binnen de werkruimte van het Van Traa-team op het stadhuis. Daardoor was het mogelijk de dagelijkse gang van zaken te observeren en 'mee te lopen' met medewerkers van het team. Verder konden de gesprekken tussen de leden van het team worden gevolgd en kon het archief en systeem worden geraadpleegd. Voorts zijn de wekelijkse werkoverleggen van het Van Traa-team bijgewoond, alsmede vele vergaderingen met stadsdelen, politie, de subdriehoek ZwaCri en andere partners.

Het intensieve contact met leden van het Van Traa-team heeft voor- en nadelen voor het onderzoek gehad. Een belangrijk voordeel is dat ook informatie kon worden verzameld die niet uit de dossiers of een enkel interview kon worden verkregen, zoals ideeën en opvattingen over de bestuurlijke aanpak en de eigen werkwijze. De dilemma's waar het team mee worstelde en de oplossingen

die werden aangedragen om die dilemma's uit de wereld te helpen konden van nabij worden bestudeerd.

Nadeel is dat de blinde vlekken van het Van Traa-team ook deels de blinde vlekken van het onderzoeksteam zijn geworden. Dit risico is deels ondergaan door ook zoveel mogelijk andere bronnen te raadplegen, zoals de partners waarmee werd samengewerkt en politieke criminaliteitbeeldanalyses. Een ander nadeel is dat naarmate de contacten met betrokkenen uit het onderzoeksveld intensiever worden, de kans groter wordt dat loyaliteitsgevoelens de overhand krijgen, hetgeen ten koste kan gaan van een objectieve kijk op en beoordeling van het onderzoeksmateriaal. De onderzoekers hebben zich tegen dit gevaar gewapend door regelmatig over het verloop van het onderzoek en de eigen rol daarin met hun begeleiders van gedachten te wisselen.

Casestudies

De projectmatige manier van werken van het Wallen- en Van Traa-team leent zich goed om bij wijze van casestudie te worden bestudeerd. Alle 18 deelprojecten die ten tijde van de dataverzameling liepen, werden gestart, dan wel afgerond, zijn op hoofdlijnen bestudeerd (zie Bijlage 1). Een aantal deelprojecten is aan een uitgebreide casestudie onderworpen. Dit betekent dat alle beschikbare schriftelijke informatie rond het project is bestudeerd (notities, verslagen, correspondentie, dossiers e.d.), dat interviews zijn gehouden met alle betrokkenen en – in een enkel geval – dat de bijeenkomsten rond het project zijn bijgewoond. Voorbeelden van dergelijke casestudies zijn de projecten betreffende de gebieden Javastraat en Noordelijke Nieuwendijk (zie hoofdstuk 4), alsmede de projecten betreffende de branches Escort en de horeca in stadsdeel De Baarsjes. De casestudies zijn gebruikt om vast te stellen om welke redenen een branche of gebied was geselecteerd, welke doelen en verwachtingen de verschillende partijen hadden, op welke wijze het project was uitgevoerd en tot welke resultaten dit had geleid. In de casestudies is zowel gekeken naar het proces van de ontwikkeling en toepassing van de Van Traa-aanpak, als naar de effecten op de georganiseerde criminaliteit in het betreffende gebied of de betreffende branche.

Een deel van de bestudeerde projecten was bij de start van de gegevensverzameling reeds afgerond en is dus ex-post geëvalueerd. Een ander deel bevond zich ten tijde van het onderzoek in de uitvoeringsfase en kon door participerende observatie worden gevolgd. De bestudering van de reeds afgeronde projecten stelde de onderzoekers in staat goed bekend te worden met de methodiek van het Wallen- en Van Traa-project. Deze kennis kon worden gebruikt bij de verdere bestudering en analyse van de werkwijze van het Wallen- en Van Traa-project. Een nadeel is dat de uitgangspunten en uitvoering van de projecten achteraf moesten worden gereconstrueerd. De andere projecten zijn vanaf het begin bestudeerd en konden op de voet worden gevolgd. Bij de afronding van dit evaluatieonderzoek liep een deel van deze projecten nog of waren net gestart.

Behalve de deelprojecten die op initiatief van het Van Traa-team werden gestart, zijn er ook zaken die vanuit de gemeentelijke organisatie aan het

team werden opgedragen. Deze zaken betroffen veelal actualiteiten (bijvoorbeeld de aankoop van een pand door een omstreden ondernemer), waarna het Van Traa-team werd gevraagd onderzoek te doen naar deze persoon of het bewuste pand. Ook door de leden van het team zelf zijn acties geïnitieerd rond bepaalde panden of personen waarvan een vermoeden bestond dat er mogelijke relaties waren met georganiseerde misdaad. Naast de genoemde gebiedsgebonden en branchegerichte projecten zijn ook enkele van deze ad hoc opgestarte projecten bij wijze van casestudie bestudeerd. Zij bieden goed zicht op de wijze waarop voor het bestuur relevante informatie over georganiseerde criminaliteit wordt verzameld en welke maatregelen er vervolgens op basis hiervan worden genomen.

Literatuur

Teneinde meer inzicht te verwerven in de aard en ontwikkeling van georganiseerde criminaliteit in Amsterdam en – in het verlengde daarvan – een kritisch oordeel te kunnen vellen over de volledigheid en de relevantie van de door het Van Traa-team verzamelde informatie en op basis daarvan gecreëerde criminaliteitsbeelden, is gebruik gemaakt van diverse onderzoeksrapporten. Gewezen kan worden op de eveneens door de sectie criminologie van de Vrije Universiteit Amsterdam verrichte onderzoeksactiviteiten ten behoeve van de criminaliteit-beeldanalyse voor het kernteam Amsterdam-Amstelland/Gooi- en Vechtstreek (Huisman e.a., 2003a en 2003b).⁹ Uiteraard is ook geput uit andere literatuur, zoals de rapporten die verschenen zijn in het kader van de Monitor georganiseerde criminaliteit (Kleemans e.a., 1998 en 2002).

⁹ Het gaat hier alleen om de algemene, in twee rapportages gepubliceerde inzichten (Huisman e.a., 2003a en 2003b). Informatie op zaaksniveau die in het kader van criminaliteitbeeldanalyse is verkregen is ook alleen daarvoor gebruikt.

3. Doelen en opzet van de Van Traa-aanpak

3.1 Inleiding

Nog voordat de gemeente Amsterdam haar Werkplan inzake de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit had voltooid, was in de binnenstad al een begin gemaakt met de uitvoering van een belangrijk onderdeel ervan, het Wallenproject. Op 1 februari 1997 werd Freek Salm, voormalig voorzitter van stadsdeel De Baarsjes, aangesteld als de man die het project vorm zou moeten geven. Salm had eerder zijn sporen verdiend in de strijd tegen het uitbannen van drugsoverlast en drugshandel op het Mercatorplein in De Baarsjes. Met het aantrekken van deze zogeheten ‘Wallenmanager’ kreeg het project een vliegende start. Vooruitlopende op de totstandkoming van het stedelijke Werkplan ontwikkelde Salm een specifiek op het Wallengebied gericht werkprogramma. Over de opzet en de inhoud van dit programma zal in 3.2. nader ingegaan worden. In 3.3 wordt beschreven hoe het Wallenproject enkele jaren later onderdeel werd van een stedelijk preventieprogramma, onder de naam ‘Van Traa-project’. Ook van dit project worden de doelstellingen en de beoogde werkwijze weergegeven. In 3.4 worden de analyse en beoordeling van de Amsterdamse plannen gepresenteerd. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een korte conclusie.

3.2 Het Wallenproject

In het eerste jaar van zijn aanstelling voerde de Wallenmanager vele gesprekken met ambtenaren van gemeentelijke diensten, politie, ondernemers, bewoners, prostituees en criminelen, teneinde een goed beeld te krijgen van de problematiek in het Wallengebied. Op basis hiervan stelde hij in september 1997 een werkprogramma op, dat de basis zou gaan vormen voor de werkwijze in het Wallenproject.

In dit document werd duidelijk onder woorden gebracht wat de kerngedachte was van het project. Deze kerngedachte hield in dat een slecht functionerende overheid de criminaliteitsproblemen over zichzelf afriep: “een niet communicerende dan wel een slecht functionerende overheid biedt criminelen onnodig kansen”. Wie, met andere woorden, de problemen in het Wallengebied wilde aanpakken, zou het Amsterdamse bestuur moeten verbeteren. In het beleidsdocument uit 1997 werd met zoveel woorden gezegd: “Het bestuurlijk en justitieel handhavingsapparaat moet beter gaan functioneren en naadloos op elkaar afgestemd worden”.

Het sleutelbegrip dat werd gehanteerd was ‘integrale aanpak’: alle relevante informatie en activiteiten van diverse overheidsdiensten en de politie

moesten gebundeld en op elkaar afgestemd worden. De betekenis van het Wallenproject werd primair gezocht in het leveren van een bijdrage aan een dergelijke ambtelijke ontkokering en in het verbeteren van de onderlinge samenwerking. Het Wallenproject werd eigenlijk gezien als een voorziening op tijdelijke basis, die zich sterk diende te maken voor bestendige samenwerking tussen diverse overheidsinstanties. Of, om het genoemde werkprogramma letterlijk aan te halen:

‘Uitgangspunt bij dit werkplan is dat de staande (handhavings)organisaties het feitelijke werk moeten doen. Het Wallenproject heeft in dit opzicht een ontwikkel- en aanjaagfunctie en initieert organisatorische verbeteringen op handhavingsgebied door bijvoorbeeld aanpassingen en vernieuwingen te realiseren op het gebied van werkmethode en regelgeving’ (p. 3).

Opmerking verdient dat in het beleidsdocument weinig woorden werden gewijd aan de beschrijving van de inhoud van de problematiek, de ‘georganiseerde criminaliteit’ en de dreiging die daarvan uitging. In de nota uit september 1997, en ook in daaropvolgende nota’s, werd stevast gesproken over het “tegengaan van de criminalisering in het Wallengebied.”

In het werkprogramma werden negen activiteiten genoemd met ‘einddoelen’ die binnen 2 jaar (aan het eind van het project op 31 december 1999) zouden moeten zijn bereikt. Deze einddoelen worden hieronder onverkort en volledig weergegeven:

1. Alle kwetsbare deellocaties in het Wallengebied, waarover de overheid zijn greep dreigde te verliezen op handhavingsgebied zijn in kaart gebracht en een aantal gerichte acties zijn uitgevoerd voor het weer op peil brengen van de handhaving.
2. In het gehele Wallengebied zijn alle verblijfsinrichtingen op handhavingsgebied op orde gebracht (gelegaliseerd of gesloten);
3. Een betrouwbaar Vastgoed-registratiesysteem is ontwikkeld, koppelbaar aan bestanden van Kamer van Koophandel, Register Amsterdam (geactualiseerd m.b.t. het Wallengebied), Sociale Dienst Amsterdam en het Horeca Informatie Systeem.
4. Politie en justitiële acties worden voortaan naadloos gevolgd door noodzakelijke bestuurlijke acties (handhaving op peil brengen, actief aanschrijven, terugvorderen) en omgekeerd.
5. De diverse overleggen in het Wallengebied zijn ondergebracht in een samenhangend geheel.
6. De informatielijn voor meldingen van verdachte zaken door bewoners en ondernemers functioneert.
7. Alle B.V.’s die niet meer actief zijn, zijn opgeheven.

8. Alle escort-bureaus zijn in beeld gebracht met beleidsaanbevelingen voor de handhaving.
9. Tot slot: het bestuurlijk en justitieel handhavingsbeleid wordt voortaan regulier integraal uitgevoerd binnen nauwe samenwerking met al de staande handhavingsorganen die in het gebied opereren. (Bron: Werkplan september 1997)

Uit bovenstaand overzicht komt goed naar voren dat de nadruk werd gelegd op enerzijds het zo goed mogelijk in kaart brengen van wat zich afspeelde achter de gevels van de panden in het Wallengebied, en anderzijds op gecoördineerd overheidsoptreden. Naast deze 'einddoelen' werden ook enkele concrete activiteiten in het vooruitzicht gesteld ('deelprojecten'), zoals bijvoorbeeld het opstellen van een protocol voor het snel kunnen aankopen van panden, het op elkaar afstemmen van diverse geautomatiseerde bestanden zoals Basis Vastgoedregistratie Kadaster en het Horeca Informatiesysteem en het initiëren van 'Stadsvernieuwingsachtige' projecten in het kader van het Grote Stedenbeleid binnen het Wallengebied (zie hierover verder hoofdstuk 4).

Volgens het werkprogramma was het beschikken over actuele en betrouwbare data een voorwaarde voor goede handhaving. Hiertoe werd het noodzakelijk geacht dat verschillende gemeentelijk registers werden geactualiseerd en dat de mogelijkheid werd gecreëerd om geautomatiseerde bestanden aan elkaar te koppelen.¹⁰

Volgens het werkplan was het kunnen beschikken over politie-informatie betreffende personen en panden essentieel voor een 'strategische afweging' en 'integrale besluitvorming' door het Wallenproject. Om gegevens van politie en justitie te mogen ontvangen en gebruiken, kreeg de Wallenmanager van de minister van Justitie ontheffing van de wet Politieregisters en de wet op de Justitiële Documentatie. Op grond hiervan kon kennis worden genomen van gegevens uit verschillende politieke en justitiële registers.

Naast samenwerking met gemeentelijke diensten, politie en justitie, vond de Wallenmanager het belangrijk dat ook de Belastingdienst zou participeren in het Wallen-project. Een citaat uit de nota: "Met de formele participatie van de Belastingdienst wordt het mogelijk om strafrechtelijke-, bestuurlijke- en justitiële acties uit te voeren voor de bestrijding van de (georganiseerde) criminaliteit in het Wallengebied."

Organisatie Wallenproject

De sector Algemeen Bestuur van de Bestuursdienst van de gemeente Amsterdam was opdrachtgever van het Wallenproject. De toenmalige Dienst Binnenstad was opdracht-aannemer. De Wallenmanager legde rechtstreeks verantwoording af aan de burgemeester. De Wallenmanager en zijn team werden gepositioneerd bij het Bureau Directeur Dienst Binnenstad.

¹⁰ De wijze van registratie en verstrekking van informatie werd geregeld in het privacyreglement voor het Wallenproject.

In het werkplan van de Wallenmanager werd de volgende organisatiestructuur opgezet. Ten eerste vielen de activiteiten van het Wallenproject onder de verantwoordelijkheid van het formele orgaan van het ‘subdriehoekoverleg’ van het Wallengebied (Directeur Dienst Binnenstad, Commissaris van politie-district 2/3 en gebiedsofficier van justitie). De subdriehoek accordeerde de in het kader van het Wallenproject ondernomen activiteiten.

Ten tweede werd een ‘stuurgroep’ ingesteld, bestaande uit de Wallenmanager, de waarnemend districtchef van de politie en een officier van justitie. De stuurgroep had een strategische taak en initieerde en coördineerde de in het kader van het Wallenproject ondernomen activiteiten. De stuurgroep zou één keer in de veertien dagen bijeenkomen.

Ten derde werd een ‘kernteam’ geformeerd dat belast was met de operationele uitvoering van het project. Aan het kernteam werd deelgenomen door ambtenaren belast met bestuurlijke handhaving (Bouw- en Woningtoezicht, Horeca en Prostitutie), een projectleider van de politie en een projectleider stadsvernieuwing. De projectleider Stadsvernieuwing was één van de leden van het bureau Wallenmanager. Het kernteam informeerde de stuurgroep over lopende zaken en de stuurgroep informeerde het kernteam over genomen beslissingen.

Tenslotte werd nog gesproken van het ‘brede uitvoeringsteam’ dat zou zijn samengesteld uit alle betrokken diensten op handavingsgebied, met daarbij zo nodig vertegenwoordigers uit de hulpverlening. Dit team zou fungeren als klankbord voor de stuurgroep en een aantal malen per jaar bijeenkomen.

Het doel van bovenstaande organisatiestructuur was de samenwerking tussen de verschillende overheden op zowel het strategische als het operationele niveau te waarborgen.

Methodiek

In het werkplan van het Wallenproject werd reeds een aanzet gedaan voor de te ontwikkelen methodiek voor de bestuurlijke aanpak van (georganiseerde) criminaliteit. De in het werkplan beschreven werkwijze van het Wallenproject bestond uit twee onderdelen. Ten eerste het verkrijgen van voor de bestuurlijke aanpak relevante informatie. Daartoe zouden deellocaties in het Wallengebied waar sprake was van een cumulatie aan problemen moeten worden geanalyseerd en zouden alle vergunningen en gedoogbeschikkingen tegen het licht moeten worden gehouden. Ten tweede zouden op basis van deze informatie controles moeten worden gehouden en maatregelen moeten worden genomen.

3.3 Het Van Traa-project

Het Wallenproject was een tijdelijk project dat eind 1999 afliep. Mede op basis van een evaluatierapport van het bureau Andersson Elffers Felix (AEF) werd besloten om het project een meer permanente inkadering te geven in de organisatiestructuur van de gemeentelijke organisatie. Per 1 januari 2000 werd het

Wallenproject onderdeel van het nieuw opgerichte Van Traa-project. Het Bureau Wallenmanager werd omgedoopt tot het 'Van Traa-team'. Vanwege het stadsbrede bereik werd het Van Traa-project ondergebracht bij de afdeling Openbare Orde en Veiligheid (OOV) van de sector algemeen bestuur van de Bestuursdienst van de centrale stad. In 2003 werd besloten het project een definitieve status te geven; hiermee is de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit structureel een inhoudelijk beleidsonderwerp geworden dat behoort tot de kerntaken binnen de portefeuille Openbare Orde en Veiligheid van de burgemeester.

Doelstellingen van het Van Traa-project

De doelstelling van het Van Traa-project is op verschillende momenten en in verschillende documenten verwoord. Uit het werkplan van het Van Traa-team voor 2000 zijn drie doelen af te leiden: het continueren van het Wallenproject, het implementeren van de Wallenaanpak in de Dienst Binnenstad Amsterdam en het stadsbreed initiëren van activiteiten gericht op preventie van (georganiseerde) criminaliteit. In dit plan werd geen nieuwe filosofie ontvouwd, evenmin werden andere wegen ingeslagen in de ontwikkeling van de bestuurlijke aanpak. De essentie bleef het bundelen van bestuurlijke, fiscale en politieke informatie en bevordering van samenwerking.

In de voortgangsrapportage van 2001 'Naar een stedelijke integrale handhaving' werd de doelstelling als volgt geformuleerd:

'Het beoogde resultaat aan het eind van de projectperiode is dat de bestuurlijke aanpak van de (georganiseerde) criminaliteit volgens een door het Van Traa-team ontwikkelde methodiek in de gehele stad kan worden uitgevoerd. Het uiteindelijke doel is de criminaliteit effectiever te bestrijden en zo mogelijk te voorkomen.'

Opmerking verdient dat (wederom) geen aandacht werd besteed aan de beschrijving van de inhoud van de problematiek (wat en waar is de georganiseerde criminaliteit?). In hoofdstuk 4 zal nog nader ingegaan worden op de besluitvorming binnen het project over de aanpak van deelprojecten. In de twee zojuist genoemde beleidsdocumenten werden enkele nieuwe deelprojecten geïntroduceerd, en van de lopende deelprojecten in het Wallengebied werd aangekondigd dat deze gecontinueerd zouden worden, zoals het grijze-panden project, de Basisvoorziening Vastgoedinformatie Binnenstad en de gebiedsgerichte aanpak van de Warmoesstraat e.o.

Zoals gesteld werd een nieuwe doelstelling aan het project verbonden: de ontwikkelde methodiek voor bestuurlijke preventie van (georganiseerde) misdaad zou stadsbreed toegepast moeten worden. Een nieuwe activiteit in dit kader was dat het Van Traa-team voor stadsdelen zou gaan fungeren als 'help desk bestuurlijke preventie (georganiseerde) criminaliteit'. Dat hield in dat stadsdelen en politiebureaus (gemotiveerd) bij het Van Traa-team een verzoek

konden indienen om hen te steunen bij (naar tijd, gebied en/of branche beperkte) projecten die te maken hadden met bestuurlijke criminaliteitspreventie. De hulp zou onder meer bestaan uit het aanbieden van de in het Wallenproject ontwikkelde methodiek om alle intern aanwezige informatie bijeen te brengen.

Naast het continueren van de activiteiten in het Wallengebied en de ondersteuning van de Dienst Binnenstad Amsterdam bij de implementatie van de Wallenaanpak, kreeg het Van Traa-team tot taak om de 77 Van Traa-acties, zoals beschreven in het stedelijk werkplan Van Traa, te coördineren.¹¹ Dit onderdeel van het Van Traa-project blijft buiten deze evaluatie.

Organisatie Van Traa-project

Het Van Traa-team was en is verantwoordelijk voor de coördinatie en uitvoering van het Van Traa-project. In dat verband heeft het team ook een belangrijke taak bij de implementatie van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in stadsdelen en gemeentelijke diensten. De formatieve sterkte is gegroeid van 3,6 fte in 1997 (Wallenteam) tot 8,3 fte in 2004 (Van Traa-team).¹² Het team bestaat naast een teamleider uit juridisch adviseurs, projectleiders en informatie-specialisten.

Volgens het werkplan van het Van Traa-project was het de bedoeling om de samenwerking van de gemeente met politie, justitie en belastingdienst vast te leggen in een driejarig 'raamconvenant'. Op basis van het convenant zou het Rijk verzocht worden de burgemeester toestemming te geven om kennis te nemen van gegevens uit gesloten registers en deze bevoegdheid te mandateren aan het Van Traa-team. In het raamconvenant zou vervolgens een stuurgroep in het leven geroepen worden waarin de partners zouden zijn vertegenwoordigd. Gedacht werd aan een thematisch (sub)driehoeksoverleg 'bestuurlijke preventie' waaraan idealiter ook de belastingdienst zou deelnemen. Namens de burgemeester zou het hoofd van het Van Traa-team dit 'vierhoeksoverleg' voorzitten. De taak van het vierhoeksoverleg was het aansturen van het Van Traa-team en het toezicht houden op projecten waarbij gegevens uit gesloten registers worden gebruikt. Het vierhoeksoverleg zou concrete projecten moeten 'oormerken' waarna het Van Traa-team de bijzondere bevoegdheden zou kunnen gebruiken. Projecten konden volgens het werkplan worden aangevraagd vanuit de politiek, het ambtelijk apparaat en de politie. Alvorens een project te oormerken moest het doel duidelijk worden omschreven, de looptijd, de benodigde capaciteit en de benodigde gegevens. Voor elk project zou een projectleider worden benoemd vanuit het Van Traa-team. In het raamconvenant zou worden opgenomen dat de projectleider diende te rapporteren aan de vierhoek over de voortgang van een project en dat de vierhoek formeel verslag zou doen van het project en zonodig advies zou uitbrengen aan de aanvrager. In het volgende hoofdstuk – in het bijzonder in paragraaf 4.3.4 – zal worden gezien hoe de samenwerking in de praktijk gestalte heeft gekregen.

¹¹ Zie voor deze 77 acties ook hoofdstuk 1.

¹² fte = full time equivalent

3.4 Beoordeling van de plannen

De directe aanleiding voor de opzet van het Wallenproject werd gevormd door de alarmerende conclusies van de onderzoeksgroep Fijnaut over de positie van de georganiseerde misdaad in het Wallengebied. De bevindingen van deze onderzoeksgroep waren tamelijk specifiek: gesproken werd over zestien criminele organisaties die machtsposities zouden hebben ontwikkeld in het Wallendistrict. Hoe specifiek de diagnose van het probleem ook was, de reactie van de bestuurlijke overheid was dit niet. De gemeente Amsterdam hield naar aanleiding van de conclusies van de onderzoekers een uitvoerige consultatie onder alle betrokkenen. Dit resulteerde in een reeds eerder gememoreerd stedelijk plan, dat maar liefst 77 actiepunten bevatte. Vooruitlopend hierop werd door de pas benoemde Wallenmanager Salm een speciaal op de Wallenproblematiek gericht actieprogramma ontwikkeld. Opvallend is dat dit actieprogramma niet specifiek gericht was op het tegengaan van de machtsposities van de zestien genoemde criminele organisaties.

De ontwerpers van het Wallenbeleid dachten niet zo concreet over het ‘tegenhouden’ van criminelen; zij dachten veeleer aan het in kaart brengen van panden, en vooral aan het kloppend maken van de papieren werkelijkheid (vergunningen, gebruiksbestemmingen) met de realiteit die zich achter de gevels van de panden afspeelde. Een solide en betrouwbaar beeld van die realiteit was immers een noodzakelijke voorwaarde voor adequaat overheidsoptreden. Dit uitgangspunt werd van meet af aan, dat wil zeggen vanaf het belangrijke beleidsdocument van september 1997 tot op heden, met verve uitgedragen. Vooral Wallenmanager Salm kon dit plastisch onder woorden brengen. Een van zijn lijfspreuken was dat de overheid niet langer ‘Gekke Henkie’ moest zijn. De tijd van bedotten en bedriegen was voorbij. De overheid zou door deskundig en vastberaden optreden transparantie moeten brengen in het schimmige Wallengebied.

Hoe duidelijk en overtuigend dit uitgangspunt ook was, in de Van Traa-plannen werd verder weinig concrete uitwerking gegeven aan de wijze waarop deze transparantie bereikt kon worden. Vooruitlopend op het komende hoofdstuk over de uitvoering kan nu al gesteld worden dat het concrete werken in het begin “vaak intuïtief en improviserend” (rapport 13 april 2004:3) plaatsvond. Met name bleef lange tijd in het vage tegen wie of waartegen de bestuurlijke aanpak eigenlijk gericht was. Het ging niet om de zestien criminele organisaties, maar wel over “de criminalisering van de Wallen”. Onduidelijk was van begin af aan wat onder *criminalisering* moest worden verstaan: bedrijfsmatige activiteiten van grote en kleine criminelen in het Wallendistrict, of bleef het beperkt tot het weren van de georganiseerde criminaliteit? Opmerkelijk is dat zowel in het stedelijke actieprogramma van 77 punten als in de specifieke Wallennota’s weinig woorden aan dit onderwerp werden besteed. Als gevolg van een gebrek aan selectiecriteria bij het bepalen van de activiteiten (kiezen van doelwitten; buurten, etc.) werd het gevaar van *net-widening* opgeroepen.

Het risico van *net-widening* werd versterkt door de keuze om bij de formulering van het doelwit van de bestuurlijke aanpak in Amsterdam de term ‘georganiseerde’ criminaliteit tussen haakjes te plaatsen. In de raadsvoordracht bij de aanbieding van het stedelijke werkplan aan de gemeenteraad merkten burgemeester en wethouders op dat zij zich niet beperkten tot de georganiseerde criminaliteit, zoals de parlementaire enquêtecommissie had gedaan. ‘De onderhavige bestuurlijke aanpak van de (georganiseerde) criminaliteit richtte zich op een breder scala: de voorkoming dan wel bestrijding van criminaliteit, exclusief de kleine c.q. veel voorkomende criminaliteit. De aanpak van de (georganiseerde) criminaliteit vormde derhalve een aanvulling op het bestaande integraal veiligheidsbeleid, zoals neergelegd in onder meer het Grote-stedenbeleid en de Halt-aanpak. Om voormelde reden stond, zo werd gesteld, dan ook steeds het woord ‘georganiseerde’ tussen haakjes vermeld’ (Gemeentebld, 1998).

Ook de Wallenmanager en het Van Traa-team plaatsten in hun rapporten de term ‘georganiseerde’ doorgaans tussen haakjes. Daarnaast richtten het Wallen- en het Van Traa-project zich niet alleen direct op georganiseerde criminaliteit, maar ook op verschijnselen en ontwikkelingen waarvan verondersteld werd dat zij een voedingsbodem vormen voor georganiseerde criminaliteit. In dat licht lijkt het een verstandige keuze om ‘georganiseerde’ tussen haakjes te plaatsen. Toch schept dit ook een hoop onduidelijkheid. Waar richt de aanpak zich dan wel op? Kennelijk niet op kleine c.q. veel voorkomende criminaliteit, maar wat valt daar wel en niet onder en welke vormen van criminaliteit blijven er dan over voor de bestuurlijke aanpak?

De eerste plannen die de basis legden voor de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit kenmerkten zich verder – toegegeven: met onze wijsheid achteraf – door een wat naïeve opvatting over de rol die de bestuurlijke overheid in het tegengaan van (georganiseerde) criminaliteit zou kunnen spelen. Natuurlijk, elke rechtgeaarde burger is van oordeel dat de overheid geen ‘Gekke Henkie’ mag zijn. De normatieve grondslag van het project is dan ook onomstreden: de overheid moet alles doen wat in haar vermogen ligt om te voorkomen dat de georganiseerde criminaliteit onbewust wordt gefaciliteerd. Maar hoe zit het met de empirische grondslag? Leidt een betere overheidsadministratie ertoe dat georganiseerde misdaad minder kans krijgt? Het is heel aannemelijk te veronderstellen dat zwakke overheden een voedingsbodem creëren voor het ontstaan van georganiseerde criminaliteit. Niet voor niets wordt over de ‘*government replacement*’-functie van georganiseerde misdaad gesproken. De georganiseerde misdaad die marktordenende functies vervult in situaties waarin effectief overheidsgezag ontbreekt. Maar kan de these ook worden omgedraaid: leidt versterking van overheidsoptreden (betere informatie, coördinatie in optreden) tot verzwakking van georganiseerde misdaad? In de strategische beleidsstukken van de bestuurlijke aanpak wordt dit eenvoudigweg aangenomen. Over de werking hiervan wordt niet ingegaan: hoe wordt de positie verzwakt? Is het vooral door preventieve of ook door repressieve acties? Is de kracht van het project dat er vergunningen kunnen worden ingetrokken? Of is de kracht ervan

dat personen met crimineel geld uitwijken naar andere gebieden? Evenmin wordt in de plannen overwogen dat er verplaatsingseffecten zouden kunnen optreden of dat zelfs een ‘wapenwedloop’ zou kunnen ontstaan. Het is niet denkbeeldig dat criminele organisaties tegenmaatregelen treffen om de situatie achter de gevels schimmig te houden. Meer in het algemeen gesproken wordt in de plannen niet stilgestaan bij de mogelijke problemen waarmee men geconfronteerd zou kunnen worden bij het transparant maken van de werkelijkheid achter de gevels. Op de problematiek van buitenlandse rechtspersonen en op de mogelijkheid dat eigendomsoverdrachten via aandelenoverdrachten van deze rechtspersonen het zicht volledig kunnen verduisteren wordt niet ingegaan.

Er is nog een leidende gedachte te ontwaren in de beleidsstukken. Deze gedachte kan in een zin worden samengevat: *think global, act local*. Vrij vertaald: hoe zeer erkend moet worden dat georganiseerde misdaad *cross border crime* is, en dat het opereren van grote misdaadorganisaties alleen maar in termen van internationale markten en welvaartsverschillen begrepen kan worden, moet worden vastgesteld dat zelfs internationale misdaad lokaal ‘verschijnt’. De opkomst van Albanese vrouwenhandelaars in de grote West Europese steden heeft alles met internationale ontwikkelingen te maken. Maar de problematiek manifesteert zich lokaal, in casu – tot voor kort althans – op de Theemsweg. De opvattingen van de Wallenmanager werden sterk beïnvloed door vergelijkbare ervaringen in de Mercatorbuurt. De les van deze buurt was dat lokale overlast en criminaliteitsproblemen gerelateerd waren aan de invloed van internationale misdaadorganisaties. Deze internationale groepen creëerden lokaal problemen. In hoofdstuk 5 zal aan het veronderstelde verband tussen georganiseerde misdaad en de sociale veiligheid in buurten nader aandacht worden besteed.

3.5 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de beleidsplannen die aan het Wallenproject en het Van Traa-project ten grondslag liggen tegen het licht gehouden. Vastgesteld is dat een sterke normatieve – de overheid moet zich niet door de georganiseerde criminaliteit laten misbruiken – en causale assumptie – door de papieren werkelijkheid in overeenstemming te brengen met de realiteit achter de gevels ontstaat meer transparantie over de eigendomsverhoudingen en kunnen zonodig passende maatregelen worden genomen – de pijlers zijn waarop de projecten rusten. In de plannen is echter een aantal aspecten niet nader uitgewerkt. Zo is tot op de dag van vandaag onduidelijk wie de doelgroep van het project is, hetgeen grote risico’s met zich heeft gebracht in de sfeer van *net-widening*. Evenmin is in de beleidsstukken de these nader onderbouwd dat versterking van het overheidsoptreden tot verzwakking van de georganiseerde misdaad zal leiden of is stilgestaan bij mogelijke ongewenste neveneffecten van de aanpak.

De beleidsplannen stralen veel optimisme uit met betrekking tot de finale assumpties die achter het project schuilgaan: verwacht werd dat met de middelen die ter beschikking stonden de gewenste transparantie kon worden gerealiseerd.

seerd en dat met de aanwezige juridische en andersoortige instrumenten ook daadwerkelijk in bestuurlijke zin een dam zou kunnen worden opgeworpen tegen de georganiseerde criminaliteit. Ook hiervoor geldt dat de wens de vader van de gedachte lijkt te zijn geworden en dat – in de stukken althans – onvoldoende rekening werd gehouden met mogelijke problemen in de sfeer van gegevensverzameling en analyse en met de moeilijkheid om door schijnconstructies met onroerend goed heen te breken.

Na deze analyse van het ontwerp van het Wallen- en Van Traa-project wordt het tijd om de tekentafel te verlaten en te bezien hoe de projecten in de praktijk gestalte hebben gekregen. Het volgende hoofdstuk staat geheel in het teken van de uitvoering.

4. Uitvoering

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat de resultaten van de procesevaluatie. Aandacht wordt besteed aan de vraag hoe het Wallenproject, respectievelijk het Van Traa-project, is uitgevoerd, of dat conform de in het vorige hoofdstuk besproken werkplannen gebeurde, welke partijen bij de uitvoering betrokken waren en met welke problemen en dilemma's de uitvoerders in de loop der jaren zijn geconfronteerd.

In het vorige hoofdstuk is vastgesteld dat het beoogde resultaat aan het eind van de periode van het Van Traa-project was dat de bestuurlijke aanpak van de (georganiseerde) criminaliteit volgens een door het Van Traa-team ontwikkelde methodiek in de gehele stad kon worden uitgevoerd. Om deze doelstelling te bereiken werden drie fasen voorzien:

1. Het ontwikkelen van een methodiek voor de bestuurlijke aanpak.
2. De uitvoering hiervan in het Wallengebied en – later – in andere delen van de stad.
3. Het zorgdragen voor een stadsbrede implementatie van de methodiek in de reguliere werkprocessen.

Het hoofdstuk is aan de hand van deze driedeling gestructureerd. Elke paragraaf opent met een beschrijving van de belangrijkste ontwikkelingen. In de daaropvolgende subparagraaf worden de bevindingen gepresenteerd die uit de analyse van het onderzoeksmateriaal zijn voortgevloeid.

4.2 De ontwikkeling van een methodiek

4.2.1 *Instrumenten en werkwijze*

Het eerste doel van het Wallenproject was het ontwikkelen van een methodiek voor de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. Daartoe werden in het werkplan al enkele kenmerken van deze methodiek genoemd. In het Wallenproject is een methodiek ontwikkeld die in de uitvoering vaak wordt aangeduid als 'Wallenaanpak' en later 'Van Traa-aanpak'. De methodiek betreft enerzijds juridische instrumenten die hieronder zullen worden besproken. Anderzijds betreft de methodiek vooral een werkwijze. Dit instrumentarium en deze werkwijze zijn in het Van Traa-project verder ontwikkeld.

De ontwikkelde werkwijze voor de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit bestaat uit twee belangrijke elementen: ten eerste het verza-

melen van zoveel mogelijk relevante informatie over (georganiseerde) criminaliteit in geselecteerde gebieden of branches en ten tweede de aanpak van verschijningsvormen van (georganiseerde) criminaliteit op basis van deze informatie. De informatie betreft eigendomsverhoudingen, aard van exploitatie, huurconstructies en financieringsconstructies van panden, de daarin gevestigde ondernemingen en bewoners en uiteraard de (relaties met) criminele antecedenten of activiteiten van deze (rechts)personen. De informatie wordt verkregen uit de gemeentelijke dossiers en registers (Basis Vastgoedinformatie Amsterdam, Kadaster, Bevolkingsregister, Horeca Informatie Systeem, Bouw- en Woning Toezicht '+'), het register van de Kamer van Koophandel en eventueel (uit de registers) van politie, justitie en Belastingdienst. De aanpak kan zowel een bestuursrechtelijk karakter hebben (aanschrijvingen, weigeren/intrekken van vergunningen, sluiting van panden), als een privaatrechtelijk karakter (aankoop van panden), een fiscaal karakter (naheffing, fiscale boete) en een strafrechtelijk karakter (opsporingsonderzoek).

Informatieverzameling

Informatieverzameling is het startpunt van alle projecten in het kader van het Van Traa-project. Voor het verkrijgen en analyseren van informatie is het zogenaamde zeven stappen plan ontwikkeld. Dit plan houdt kort gezegd in dat van geoormerkte gebieden pand voor pand wordt nagegaan hoe op papier en in werkelijkheid de eigendom, pacht, huur, financiering en bewoning geregeld zijn, welke relaties er bestaan tussen de diverse natuurlijke en rechtspersonen, welke personen of ondernemingen op bepaalde adressen gehuisvest zijn, welke bestemming toegestaan is en hoe die zich verhoudt tot de werkelijke benutting. Al deze gegevens worden in een matrix ingevuld. Dit is een tijdrovende aangelegenheid waarvoor overigens geen vaste looptijd is vastgesteld. In de plannen van aanpak van sommige deelpjecten was voor de informatieverzameling wel expliciet ruimte gereserveerd; in vrijwel alle gevallen werd ingeschat dat de fase van het invullen van de matrix twee maanden in beslag zou nemen.

Hoewel het zeven stappen plan bij uitstek ontworpen is voor de geografische aanpak, is de methode ook in een aantal branchegerichte projecten toegepast. Dit blijkt onder andere uit het Snackbarproject in Geuzenveld (zie bijlage 1). Eén van de doelen van dit project was na te gaan of het zeven stappen plan zich ook voor branches leende.

De zeven stappen, zoals ontwikkeld tijdens het Wallenproject, zagen er als volgt uit:

- het vergelijken van openbare bronnen,
- het interviewen van handhavers voor een sfeerbeeld en aandachtspunten,
- een selectie maken voor controleurs,
- het invullen van de matrix aan de hand van openbare bronnen en controles,

- het uitzetten van gerichte vragen bij de politie, het OM en eventueel de fiscus,
- het aanvullen van de matrix aan de hand van gesloten informatie,
- het trekken van conclusies en het bepalen van nader onderzoek en/of handhavingacties.

De toegang tot informatie uit gesloten bronnen is van meet af aan door de gemeente Amsterdam als een belangrijke voorwaarde voor de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit gezien. Op bestuurlijk niveau bestaan contacten tussen gemeente, politie en het OM in de vorm van de bestuurlijke driehoek, gevormd door de burgemeester, de hoofdofficier van justitie en de korpschef. Er zijn verschillende subdriehoeken, waaronder die voor zware criminaliteit. Ter voorbereiding van het driehoeksoverleg en bij de uitvoering van beslissingen van dit overleg vinden veelvuldig en intensieve ambtelijke contacten plaats, waarbij op informele basis informatie kan worden uitgewisseld die van belang zou kunnen zijn bij de bestuurlijke bestrijding van criminaliteit.

De belastingdienst beschikt over waardevolle informatie over bedrijven en personen die een vergunning aanvragen of over personen die dit voor anderen doen (katvangers). Het gaat dan om informatie over bedrijfsstructuren, omzet en winstcijfers, personeel, verstrekte leningen etc. Voorts kan de belastingdienst een rol spelen bij de aanpak van geconstateerde misstanden, bijvoorbeeld door het doen van naheffingen en het opleggen van fiscale boetes. De bij de dienst aanwezige informatie kan dan ook van belang zijn voor de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit.

De hier genoemde informatie is niet zonder meer raadpleegbaar, ook niet door bestuursorganen. Er is sprake van een gesloten systeem, waarbij in het algemeen gesproken slechts op grond van een wettelijke taak informatie wordt verstrekt en daarbuiten alleen in bijzondere gevallen, waartoe de beheerder van de desbetreffende gegevensverzameling ontheffing moet verlenen. We zullen nu per informatiebron (rijksbelastingdienst, politie en OM) bezien hoe het verstrekkingenregiem is vormgegeven en op welke wijze het Van Traa-team hiervan gebruik kan maken.

Rijksbelastingdienst

Op grond van art. 67, lid 1 Algemene wet rijksbelastingen (Awr) is het iedereen verboden om datgene wat hem bekend wordt bij de uitvoering van de belastingwet verder bekend te maken dan nodig is voor die uitvoering. Van dit verbod kan de minister krachtens lid 2 ontheffing verlenen. Deze bevoegdheid wordt door de staatssecretaris van financiën uitgeoefend. Ter invulling van de bevoegdheid is het Voorschrift informatieverstrekking 1993 (VIV 1993) vastgesteld. Op basis van onderdeel 6.5 VIV kan informatie worden verstrekt aan instanties met een publieke taak waarmee de belastingdienst samenwerkt. De samenwerking moet bijdragen aan de vervulling van (één van) de kerntaken van de Belastingdienst: de heffing en de invordering van belastingen (in ruime zin),

de controle en het toezicht op fiscale en douaneverplichtingen, de opsporing van fiscale en douanedelicten en de in niet-fiscale wetgeving aan de Belastingdienst opgedragen taken. Aan de samenwerking moet een convenant ten grondslag liggen waarin onder meer is vastgelegd dat de belastingdienst de in het convenant gespecificeerde informatie verstrekt, die niet meer omvat dan de informatie die op grond van het VIV 1993 aan elk van de aan het convenant deelnemende partijen zou worden verstrekt.

Aanvankelijk – tijdens het Wallenproject – was een samenwerkingsconvenant gesloten tussen de gemeente, de politie, het OM en de rijksbelastingdienst. De belastingdienst besloot echter het convenant niet te verlengen na 31 december 1999. De dienst was van mening dat de door het Van Traa-team geïnitieerde bestuurlijke maatregelen teveel voorbijgingen aan de kerntaken van de fiscus. Na de millenniumwisseling heeft de samenwerking met de dienst plaatsgevonden op ad hoc basis. Elke keer wanneer de thematische subdriehoek zware criminaliteit een project oormerkte als Van Traa-project vond door de fiscus een afzonderlijke beoordeling plaats of er voor de dienst een rol was weggelegd. Van een structurele informatiestroom van de belastingdienst in de richting van de gemeente in het kader van vergunningaanvragen was (en is) dus geen sprake.

Politie

Om haar taak goed te kunnen uitoefenen beheert de politie gegevens in politieregisters, zoals die van de herkenningendiensten en de criminele inlichtingeneenheden (CIE's). Uit art. 2 Politiewet (Pw) blijkt dat de politie tot taak heeft te zorgen voor de handhaving van de rechtsorde en de hulpverlening. Bij de handhaving van de rechtsorde gaat het om strafrechtelijke handhaving ten dienste van het OM onder leiding van de officier van Justitie en de handhaving van de openbare orde onder leiding van de burgemeester. Bij de uitoefening van de hulpverleningstaak staat zij eveneens onder het gezag van de burgemeester.

Op de politieregisters is de Wet politieregisters (Wpolr) van toepassing. De Wpolr kent een gesloten verstrekkingenregiem: verstrekking van gegevens is slechts mogelijk aan in de wet genoemde instanties en functionarissen ten behoeve van een specifieke taak. Op grond van art. 15, lid 1, onder b, sub 2 Wpolr worden aan de burgemeester gegevens verstrekt in verband met zijn gezag en zeggenschap over de politie of in het kader van de handhaving van de openbare orde. In de memorie van toelichting bij dit artikel is bepaald dat de burgemeester ook in het kader van zijn algemene, in de Gemeentewet neergelegde taak de openbare orde te handhaven de beschikking kan krijgen over gegevens uit politieregisters. Volgens de toelichting wordt met deze bepaling een reeds langer bestaande wens gehonoreerd om burgemeesters politieke informatie te verstrekken ten behoeve van hun taken bij de handhaving van de openbare orde (Kamerstukken II 1996–1997, 25 298, nr. 3, p.12). Om de bestuurlijke aanpak op stadsdeelniveau gestalte te kunnen geven is deze bevoegdheid gemandateerd aan de stadsdeelvoorzitters in verband met de beoordeling van het levensgedrag als bedoeld in art. 3.2. tweede en achtste lid (exploitatievergunning) en art. 6.7,

eerste lid, onder b, van de APV (prostitutiebedrijfsvergunning), (Gemeentebblad, 2000). Omdat de beslissingsbevoegdheid in het kader van de behendigheids-spelvergunning niet is gemandateerd, is de bijbehorende bevoegdheid om informatie in te winnen ook niet gemandateerd.

Er zijn uitzonderingen op het gesloten verstrekkingenregiem. Zo biedt art. 18, lid 5 Wpolr de mogelijkheid dat de minister van Justitie of de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in bijzondere gevallen toestemming geven tot verstrekkingen buiten het gesloten regiem. Inmiddels is de toestemming tot kennisneming vier keer verleend. De eerste twee keer door de minister van BZK, de derde keer door de minister van Justitie en de vierde keer door beide ministers.¹³ De motivering bij de toestemmingsbesluiten verschilde per keer. De laatste toestemmingen werden uitdrukkelijk geplaatst in de sleutel van de voorbereiding op de komst van de wet BIBOB. De ontwikkeling van de bestuurlijke aanpak in Amsterdam werd (en wordt) gezien als belangrijke inspiratiebron voor het creëren van een werkbare methodiek voor het bureau BIBOB. Als diegenen aan wie gegevens kunnen worden verstrekt zijn genoemd de burgemeester en de ambtenaren van het Van Traa-team. Deze toestemming is derhalve specifiek verleend met het oog op de ontwikkeling van de bestuurlijke aanpak van de criminaliteit. Als extra waarborg is in de toestemmingsbesluiten vermeld dat het verstrekken van politie-informatie uitsluitend geschiedt nadat projecten in de subdriehoek 'Zwacri' zijn geormerkt als van Traa-project.

In de opeenvolgende toestemmingsbesluiten is expliciet aangegeven op welke politieregisters de toestemming betrekking heeft. Het gaat om de volgende registers:

- Het bedrijfsprocessensysteem X-pol,
- Herkenningsdienst (HKD),
- Meldpunt ongebruikelijke transacties (MOT),
- Register Zware criminaliteit (voor zover de goede uitvoering van de politietaak zich daar niet tegen verzet),
- Overige politieregisters voor zover de leden van de subdriehoek zware criminaliteit *unaniem* van mening zijn dat raadpleging daarvan noodzakelijk is.

Artikel 30 Wpolr schrijft voor dat een gegeven dat is verstrekt uit een politieregister geheim dient te worden gehouden door de ontvangende persoon of instantie. Verdere verstrekking is uitsluitend mogelijk indien een op de Wpolr gebaseerd voorschrift mededeling toelaat dan wel indien de uitvoering van de betrokken taak tot bekendmaking noodzaakt. Mede met het oog op deze bepaling uit de Wpolr is door de burgemeester een privacyreglement vastgesteld (Gemeentebblad, 2001).

¹³ Het laatste toestemmingsbesluit dateert van 10 juni 2003 en blijft geldig tot 1 juni 2005. In dit besluit is bepaald dat geen gegevens worden verstrekt wanneer het onderzoek kan worden verricht door het bureau BIBOB (art. 3, lid 2).

Rechtstreekse kennisname door bestuursorganen van de stadsdelen is niet mogelijk op basis van de op grond van art. 18, lid 5 Wpolr gegeven toestemming. De voorzitters van de stadsdelen kunnen, zoals eerder opgemerkt, in het kader van door hen in mandaat uitgeoefende openbare ordebevoegdheden kennis nemen van politieregisters, maar dit betreft een andere zaak.

Openbaar Ministerie

Op grond van art. 2 e.v. Besluit registratie justitiële gegevens (Brjg) registreert de Centrale Justitiële Documentatiedienst (CJD) in de algemene documentatieregisters de tegen natuurlijke en rechtspersonen in behandeling genomen strafzaken en de wijze van afdoening van deze zaken. Van de algemene documentatieregisters maken de strafregisters deel uit. In de strafregisters worden, zo blijkt uit art. 4 Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag (Wjd) uitsluitend onherroepelijke veroordelingen van natuurlijke personen opgenomen.

De Wjd kent een gesloten verstrekkingenregiem, dat is neergelegd in art. 11 e.v. Wjd. Op grond van art. 14 worden aan burgemeesters uittreksels uit de strafregisters verstrekt ten behoeve van de afgifte van verklaringen omtrent het gedrag.¹⁴ Op grond van art. 15 Wjd kan de minister van Justitie bepalen dat, als het zwaarwegend algemeen belang dat vordert, de CJD uittreksels uit de strafregisters verstrekt aan andere personen, met een publieke taak belast. Bij besluit van 20 januari 2003 heeft de minister van justitie ten aanzien van de gemeente Amsterdam gebruik gemaakt van deze bevoegdheid met de invoering van artikel 2f in het Besluit inlichtingen strafregisters.¹⁵ Daarbij wordt aan de Centrale Justitiële documentatie de bevoegdheid verleend om inlichtingen uit het *strafregister* te verstrekken aan de burgemeester. De dienst dient dit te doen indien deze inlichtingen noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de taken van het Van-Traa-team en voorzover de uitvoering van die taken kan bijdragen aan het ontwikkelen van werkprocessen in het kader van het projectbureau BIBOB. De toestemming spreekt alleen over het verstrekken van inlichtingen uit het strafregister. Dat betekent dat de burgemeester uitsluitend toegang heeft tot gegevens die betrekking hebben op onherroepelijke veroordelingen.

Juridisch instrumentarium

Omdat in het Van Traa-project wordt samengewerkt met verschillende instanties, bestaat de mogelijkheid om een breed scala aan maatregelen te treffen. Zo is het mogelijk dat in het kader of naar aanleiding van een deelproject een strafrechtelijk onderzoek wordt gestart of dat er een fiscale heffing plaatsvindt. Het is in dit verband juist te spreken van integrale handhaving dan van bestuurlijke

¹⁴ In dit onderdeel wordt uitgegaan van het wettelijk regiem zoals dat bestond tijdens ontwikkeling van de Van Traa-methodiek. De Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag is per november 2002 vervangen door de Wet justitiële gegevens. Verklaringen omtrent het gedrag worden niet meer afgegeven door de burgemeester.

¹⁵ Van deze bevoegdheid is al eerder enige malen gebruik gemaakt.

handhaving. Net als in het werkplan van de Wallenmanager bedoelen we met ‘integraal’ vooral de gezamenlijkheid van het optreden. Wanneer we het echter hebben over het instrumentarium dat in het kader van het Van Traa-project is ontwikkeld, dan gaat het vooral over bestuurlijke maatregelen. Daarbij moet weer een onderscheid worden gemaakt tussen nieuwe instrumenten en bestaande instrumenten die voor een nieuw doel – de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit – worden ingezet.

De bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit houdt in dat maatschappelijke activiteiten waarvan men weet dat er criminele invloeden zijn, op enigerlei wijze onder de werking van instrumenten worden gebracht, zodat door toepassing daarvan het bestuur invloed kan uitoefenen op die activiteiten. Daarbij moeten we in de eerste plaats aan publiekrechtelijke regelgeving denken. Deze regelgeving was van oorsprong niet in de eerste plaats bedoeld om criminelen te weren (Struikma, 1994). Daarnaast zijn door het Van Traa-team ook instrumenten ontwikkeld die privaatrechtelijk van aard zijn.

Het belangrijkste bestaande instrument voor de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit is de vergunning op grond van de Drank- en Horecawet. De Drank- en Horecawet (uitgewerkt in het Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet 1999) dient de bescherming van de sociale hygiëne, de gezondheid en sociaal-economische uitgangspunten en daartoe mag een leidinggevende voor het verkrijgen van een vergunning niet in enig opzicht van slecht levensgedrag zijn. Op grond van deze intrekking- en weigeringsgrond kunnen aanvragers en vergunninghouders met een strafrechtelijk verleden worden geweerd. In het kader van het Van Traa-project is deze grond met succes onderbouwd op basis van de verdenking van betrokkenheid bij de handel in drugs, maar zonder dat sprake is van strafrechtelijke veroordeling.

Daarnaast zijn voor de bestrijding van criminaliteit drie gemeentelijke vergunningsystemen voorzien van een weigeringsgrond waardoor de desbetreffende vergunning geweigerd kan worden als de aanvrager van slecht levensgedrag is. Dit criterium is ontleend aan de Drank- en Horecawet. De drie vergunningsystemen zijn die van de exploitatievergunning, de exploitatievergunning prostitutiebedrijf en de behoudigheidsvergunning. Deze systemen functioneren in het kader van de handhaving van de openbare orde.¹⁶ Het criterium omtrent het levensgedrag moet in dit licht worden gezien. Verder betekent dit dat bij onderzoek naar het levensgedrag gebruik kan worden gemaakt van de in art. 15 lid 1 onder b Wet Politie registers neergelegde bevoegdheid om aan de burgemeester gegevens te verstrekken uit de politieregisters. Deze bevoegdheid staat dus los van de bijzondere ontheffing van het Van Traa-team om politiegegevens te verkrijgen en is dus ook niet beperkt tot de geoordeelde deelprojecten.

Het criterium omtrent het levensgedrag ziet op de exploitant of de beheerder van de inrichting waarvoor een vergunning wordt aangevraagd of is verleend, en niet op de personen in diens omgeving. Dit kan uit het oogpunt van

¹⁶ Amsterdam is in dit opzicht uniek, daar het de enige gemeente is die in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) slecht levensgedrag als weigeringsgrond heeft opgenomen.

een succesvolle bestuurlijke bestrijding van criminaliteit voor problemen zorgen als iemand door criminelen als exploitant of beheerder naar voren wordt geschoven tegen wie zelf geen of ondergeschikte bedenkingen bestaan. Via een omweg, namelijk om te veronderstellen dat de beoogde bedrijfsvoering marginaal zal zijn waardoor de openbare orde in gevaar komt, zou in sommige situaties een verband te leggen zijn naar de omgeving van de exploitant of beheerder, maar dit verband blijkt moeilijk te onderbouwen. Een katvangerbepaling zou in een aantal situaties uitkomst kunnen bieden. Aannemelijk is dat in een aantal gevallen de inzet van de 'klassieke' weigeringsgronden, zoals strijd met het bestemmingsplan, bijzonder effectief kan zijn. De winst van de Van Traa-benadering is dat een beter gebruik kan worden gemaakt van deze klassieke weigeringsgronden door extra alert te zijn op criminele achtergronden.

Met de inwerkingtreding van de wet BIBOB is het bestuurlijk instrumentarium uitgebreid. Wat is de meerwaarde van het BIBOB-instrument ten opzichte van de bestaande instrumenten? Ten aanzien van de weigering van vergunningen die onder de werkingssfeer van de Vergunning op grond van de Drank- en Horecawet, de gemeentelijke exploitatievergunning en de exploitatievergunning prostitutiebedrijf vallen, lijkt de wet BIBOB weinig meerwaarde te hebben. Hier had de gemeente immers al de mogelijkheid vergunning te weigeren of in te trekken wegens vermoedens van invloeden van georganiseerde criminaliteit.¹⁷

De wet BIBOB heeft op twee punten meerwaarde. Ten eerste strekt de wet BIBOB zich niet alleen uit tot op de exploitant of beheerder van een inrichting – zoals de bestaande weigeringsgronden – maar ook tot personen in diens omgeving. De BIBOB-weigeringsgrond is namelijk van toepassing als de betrokkene in relatie staat tot de relevante strafbare feiten en die relatie hoeft niet direct te zijn. De meerwaarde van BIBOB is dus dat katvangers en stromannen kunnen worden geweerd. Ten tweede vallen onder de wet BIBOB ook de vergunningsystemen die niet functioneren in het kader van de handhaving van de openbare orde en die in het verleden geen geschikte intrekking- en weigeringsgrond bevatten, zoals de bouwvergunning¹⁸ en de milieuvergunning. Door de wet BIBOB worden ook deze vergunningen instrumenten voor de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit.

Tenslotte worden in het kader van het Van Traa-project ook privaatrechtelijke instrumenten gebruikt ten behoeve van de bestrijding van georganiseerde criminaliteit. Daarbij gaat het om het beleid ten aanzien van de aankoop

¹⁷ Het introduceren van weigeringsgronden in gemeentelijke regelgeving en het beter gebruik maken van bestaande weigeringsgronden is een verklaring waarom – in tegenstelling tot sommige verwachtingen – de gemeente Amsterdam een half jaar na inwerkingtreding van de wet BIBOB nog slechts één adviesverzoek aan het bureau BIBOB had gestuurd. Op potentiële BIBOB-gevallen worden eerst de reeds beschikbare weigering- en intrekkinggronden toegepast. Dat nieuw beleid leidt tot beter gebruik van bestaande instrumenten zien we bijvoorbeeld ook bij de ontnemingswetgeving: de nieuwe mogelijkheden tot beslag leidden er ook toe dat bestaande mogelijkheden beter werden benut (Nelen en Sabee, 1998).

¹⁸ Na inwerkingtreding van de aanpassingswet waarin enkele tekortkomingen van de oorspronkelijke wettekst werden hersteld, is de bouwvergunning ook onder de werking van de wet BIBOB gebracht, Tweede Kamer, 2003-2004, 29243, nrs. 1-2.

van panden om ze uit handen van de georganiseerde criminaliteit te houden, de voorwaarden in het huurcontract die worden gebruikt om een gewenste exploitatie van de aangekochte panden te garanderen en de door het Van Traa-team opgestelde nota 'In de plaatsstelling' om ongewenste huurders te kunnen weren. Hierbij wordt samengewerkt met private partners als NV Stadsgoed en NV Zee-dijk die aangekochte panden beheren en woningcorporaties die criminele huurders moeten weren.

4.2.2 *Evaluatie en beoordeling*

De centrale elementen van de in het kader van het Van Traa-project ontwikkelde methodiek zijn – conform de in de werkplannen geformuleerde uitgangspunten – het verzamelen en analyseren van relevante informatie en, in het verlengde daarvan, het nemen van maatregelen op basis van die informatie. De werkwijze is een goed voorbeeld van informatiegestuurde aanpak van criminaliteit – *intelligence led policing* – zoals ook de politie die vandaag de dag voorstaat.¹⁹ Een proces van verzameling, beheer, analyse en gebruik van voor de bestuurlijke aanpak relevante gegevens moet de munitie leveren voor het treffen van maatregelen, dan wel het opwerpen van drempels tegen criminaliteit.

Omdat het doel en het bereik van de bestuurlijke aanpak verschillen van de strafrechtelijke aanpak van georganiseerde criminaliteit, verschilt ook de wijze van informatieverzameling en analyse. Analyse in het kader van de bestuurlijke aanpak is veel meer gericht op de voor de bestuurlijke aanpak relevante facetten van (georganiseerde) criminaliteit. Bovendien moeten bestuurlijke maatregelen voldoende gemotiveerd worden. Criminaliteitsanalyse in het kader van de bestuurlijke aanpak betreft daarom niet zozeer het in kaart brengen van de logistieke organisatie van drugstransporten of het samenwerkingsverband dat zich bezighoudt met mensensmokkel. Bestuurlijke criminaliteitsanalyse betreft bijvoorbeeld het in kaart brengen van eigendom van onroerend goed of ondernemingen waarin misdaadgeld is geïnvesteerd of dat wordt gebruikt als dekmantel voor criminele activiteiten. De bestuurlijk relevante aspecten vindt men daar waar voor illegale activiteiten of de investering van daarmee verkregen vermogen voorzieningen uit de wettige omgeving nodig zijn. Het Van Traa-team ziet daarmee bepaalde dingen die de politie niet ziet en de politie ziet op haar beurt dingen die het Van Traa-team niet ziet. Dit leidt er ook toe dat bepaalde personen of ondernemingen een belangrijk doelwit van de Van Traa-aanpak kunnen zijn, terwijl dezelfde (rechts)personen nauwelijks de aandacht van de politie hebben. Bestuurlijke criminaliteitsanalyse sluit daarmee meer aan bij het onderzoek dat in het kader van een strafrechtelijke financieel onderzoek wordt verricht, met als verschil dat het doel niet het ontnemen van wederrechtelijke verkregen vermogen is, maar bijvoorbeeld het intrekken van een vergunning.

¹⁹ Zie hierover meer in o.a. De Poot e.a. (2004).

Wanneer we kijken naar bestuurlijke criminaliteitsanalyse in het Van Traa-project, dan gaat het om het koppelen en interpreteren van gegevens die uit de verschillende openbare, gemeentelijke, politieke, justitiële en eventueel fiscale registers is verkregen. Het in het Wallenproject ontwikkelde zeven stappenplan voorziet daarmee in analyse. In de verschillende deelprojecten worden de verzamelde gegevens neergelegd in matrices of 'fact sheets'. Deze worden gedurende een deelproject continu geactualiseerd. Zo'n matrix of fact sheet geeft doorgaans weer wie eigenaar van een pand, woning of bedrijfsruimte is, wie pachter of huurder is, wie er een onderneming drijft, hoe de onderneming of het onroerend goed is gefinancierd, welke vergunningen aan wie zijn verleend, wat bij controlebezoeken is geconstateerd, welke maatregelen of sancties er zijn genomen, welke antecedenten en veroordelingen betreffende (rechts)personen hebben en eventueel of er belastingsschulden zijn.

De door de Wallenmanager en het Van Traa-team ontwikkelde methode is intuïtief, ad hoc en werkenderwijs tot stand gekomen. Het dossieronderzoek wijst uit dat invulling van deze matrices het zwaartepunt is geworden van de deelprojecten. Het Van Traa-team is zich in toenemende mate bewust geworden van het belang van dit deel van het werk. Het verzamelen van veel en veelsoortige informatie betekent echter ook dat er extra eisen worden gesteld aan het beheer en de analyse van daarvan. Aanvankelijk deed het Van Traa-team niet veel aan kennismanagement. Doordat elk teamlid zijn eigen werkzaamheden en projecten had, was een deel van de kennis persoonsgebonden, ondanks het formele en informele werkoverleg. Daarnaast werd verkregen informatie vooral in papieren vorm bewaard, waarbij iedere projectleider zijn of haar eigen systeem had om dossiers bij te houden. Dit bemoeilijkte het terugvinden en het koppelen van informatie. De observaties en interviews maken duidelijk dat dit probleem niet alleen werd onderkend, maar dat er ook stappen zijn ondernomen om het probleem te verhelpen. Zo werd in 2002 een informatiespecialist aangesteld en werd besloten tot digitalisering van het archief, zodat makkelijker en efficiënter informatie kon worden opgeslagen, opgevraagd, gekoppeld en geanalyseerd. In enkele jaren tijd werd een groot deel van het papieren archief gedigitaliseerd. Het scannen van de papieren dossiers was echter niet voldoende om de informatie beter toegankelijk te maken en kennis te laten delen. Het digitale systeem bleek voor enkele teamleden zelfs drempelverhogend te werken en zij bleven dan ook eigen papieren dossiers bijhouden. Het systeem werd niet volledig gevoed, kende geen heldere structuur en werd dus ook maar beperkt gebruikt.

Om de informatiehuishouding en de archivering te verbeteren werden in 2003 twee maatregelen genomen. Ten eerste werd een archivaris van het gemeentearchief ingehuurd om een documentair structuurplan te ontwerpen en volgens deze structuur het gehele archief van het Van Traa-project opnieuw in te delen. Hoewel het werk van de archivaris door sommige teamleden aanvankelijk sceptisch werd bekeken, heeft deze structuur de informatie in het (papieren en digitale) archief beter toegankelijk gemaakt, waardoor informatie gemakkelijker kan worden teruggevonden, gedeeld en geanalyseerd.

De tweede maatregel in het kader van de verbetering van de informatiehuishouding betrof de aanstelling in december 2003 van een zogenaamde 'informatiespecialist'. Deze persoon kreeg de verantwoordelijkheid toebedeeld voor het verder ontwikkelen van de informatievoorziening en de automatisering, het beheer van informatiestromen, alsmede het uitvoeren van analyses van verzamelde informatie ten behoeve van deelprojecten.

Het moge duidelijk zijn dat het volume van de informatiestromen die moesten worden verwerkt gaandeweg het project aanzienlijk toenam. Was het verzamelen en beheren van die informatie al een complexe aangelegenheid, het analyseren en interpreteren van de gegevens was dat zeker. Een cruciale vraag was en is wanneer uit een overzicht van eigendom, verhuur, financiering en exploitatie aanwijzingen kunnen worden afgeleid van witwassen, schijnbeheer of andere verschijningsvormen van georganiseerde criminaliteit. Met deze vraag zijn we beland bij een belangrijk knelpunt. De in het kader van het Van Traa-project ontwikkelde methodiek voorziet wel in verzameling en analyse, maar niet in de beoordeling van de resultaten: er zijn geen indicatoren ontwikkeld om te bepalen wat de mate van risico is dat bepaalde gesignaleerde constructies wijzen op georganiseerde criminaliteit. Vermoedens van georganiseerde criminaliteit hangen daarom vooral samen met de persoon van de aanvrager. In combinatie met de aard van het pand of de onderneming levert dit een subjectieve inschatting op dat het 'fout zit'. Volgens de Wallenmanager was nu juist het doel van de Van Traa-aanpak het objectiveren van deze 'onderbuikgevoelens'. Het is doorgaans informatie van politie en justitie betreffende de persoon die dan de doorslag geeft of er vermoedens zijn van georganiseerde criminaliteit. Het resultaat van de bestuurlijke analyse is dus sterk afhankelijk van de beschikbaarheid van strafrechtelijke informatie. Een gemeentelijk orgaan is niet bij machte de herkomst en betrouwbaarheid van deze informatie te toetsen, maar moet wel op basis hiervan handelen.

Het feit dat ten behoeve van het Van Traa-project uitzonderingen zijn gemaakt op het gesloten verstrekkingensysteem, impliceert dat het Van Traa-team de ontvangen informatie uit de politieregisters niet zonder meer kan doorverstrekken aan andere partners in een samenwerkingsverband. Zeker in deelprojecten waarin stadsdelen geacht worden om een voortrekkerrol te vervullen, blijft men qua informatievoorziening sterk op het Van Traa-team aangewezen. Het Van Traa-team blijft dus, zelfs in projecten waarin een rol op afstand wordt geambieerd, de spin in het web van de bestuurlijke aanpak.

Ook ten aanzien van de private partners – zoals de NV Stadsgoed, de NV Zeedijk en enkele woningcorporaties – geldt de beperking dat het Van Traa-team niet zonder meer gegevens uit gesloten bronnen mag doorverstrekken. Dit kan voor de private partners ongemakkelijke situaties met zich brengen. Denk bijvoorbeeld aan een verzoek vanuit het Van Traa-team aan een woningcorporatie om bepaalde personen als huurders te weren, zonder dat de gronden waarop een dergelijk verzoek is gebaseerd gedetailleerd kunnen worden aangegeven. Het omgaan met dergelijke problemen en dilemma's vergt creativiteit en flexibi-

liteit van de betrokken partijen. Hieronder wordt uiteengezet hoe de uitvoering van de methodiek vorm heeft gekregen.

4.3 De uitvoering van de methodiek

In deze paragraaf wordt niet alleen de uitvoering van de methodiek op hoofdlijnen in kaart gebracht, ook worden knelpunten belicht die in de sfeer van de uitvoering ontstonden. We beginnen de paragraaf echter met een korte schets van het team dat voor de coördinatie en uitvoering van het Van Traa-project verantwoordelijk is.

4.3.1 Uitvoering door een gespecialiseerd team

Beschrijving

In de vorige hoofdstukken is de organisatiestructuur van het Van Traa-project reeds op hoofdlijnen geschetst. De Wallenmanager had ten behoeve van het Wallenproject een team van specialisten om zich heen verzameld dat met de start van het Van Traa-project verder ging als het Van Traa-team. In deze subparagraaf zal worden ingegaan op de betekenis van de aanwezigheid van een dergelijk gespecialiseerd team.

De Wallenmanager functioneerde vooral als kwartiermaker: deuren openen, bestuurders en ambtenaren wakker schudden, onorthodoxe maatregelen treffen, nieuwe wegen inslaan, nieuwe instrumenten bedenken, nieuwe samenwerkingsvormen aangaan. Dit alles stelde specifieke eisen aan zijn uitvoerende team. Volgens de Wallenmanager waren de eerste leden van het team ambtenaren van de Dienst Binnenstad, die blijk gaven van bovengemiddelde capaciteit, creativiteit en doorzettingsvermogen.

De overgang naar het Van Traa-project bracht aanvankelijk, met uitzondering van het vertrek van de Wallenmanager zelf, geen veranderingen in de samenstelling van het projectteam teweeg. Nieuwe teamleden werden (ook) geworven buiten de gemeentelijke organisatie, waaronder de Dienst Centrale Recherche van de regiopolitie. Na zes jaar projectstatus werd het team vast onderdeel van de Bestuursdienst van de Centrale Stad.

Evaluatie en beoordeling

Drie jaar observerend onderzoek leidt tot de vaststelling dat het Van Traa-team wordt gekenmerkt door een hoge mate van flexibiliteit en creativiteit. Wellicht geheel in strijd met bestaande clichés over ambtenaren heeft het team zich nimmer gebonden gevoeld aan uitgekristalliseerde werkprocessen en uitgeschreven procedures. Dit komt deels voort uit het experimentele karakter van het project – alles moest nog worden uitgevonden – maar hangt ook samen met de teamleden. De Wallenmanager heeft destijds zijn teamleden met zorg geselecteerd: ambte-

naren die niet bang zijn hun nek uit te steken of om eens wat anders uit te proberen. De flexibiliteit en creativiteit zijn de afgelopen jaren tot uiting gekomen in de wijze waarop het team heeft geprobeerd de bestaande juridische, organisatorische en culturele barrières te doorbreken, om te buigen of op te rekken. Ook is binnen het team sprake van een hoge mate van gedrevenheid.

Het Van Traa-team heeft in zeven jaar tijd veel gegevens verzameld en met betrekking tot de bestuurlijke aanpak belangrijke expertise opgebouwd. De unieke situatie dat de leden al zo'n zes jaar lang geen reguliere taken binnen een ambtelijke dienst hoeven uit te voeren, maar alleen bezig zijn met de ontwikkeling en uitvoering van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit, heeft ertoe geleid dat het echte specialisten zijn geworden. Ook is een uitgebreid netwerk opgebouwd. Ambtenaren van gemeente, stadsdelen en politie, medewerkers van woningbouwverenigingen en vastgoedbedrijven, alsmede horeca-ondernemers, winkeliers en de Kamer van Koophandel weten het team te vinden en binnenkomende informatie kan al snel worden gekoppeld aan andere informatie en in een relevante context worden geplaatst. Het team beschikt daarmee over fijngevoelige 'antennes' waarmee ontwikkelingen al snel worden geregistreerd. Bouwprojecten, geplande aankopen of de bereidheid tot verkoop van een café: ze komen het team vaak al ter ore voordat er een vergunning is aangevraagd. Het feit dat een aantal teamleden een arbeidsverleden heeft bij enkele cruciale lijnorganisaties – zoals Bouw- en Woningtoezicht – is in die zin van belang gebleken, dat er korte lijnen zijn naar de ambtenaren die goed zicht hebben op wat er in de dagelijkse praktijk speelt.

Niet alleen binnen de gemeente Amsterdam, maar ook daarbuiten heeft het Van Traa-team een belangrijk netwerk opgebouwd voor de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. Hierbij gaat het om contacten met onder andere gemeenten, verschillende departementen, de belastingdienst, de Vereniging Nederlandse Gemeenten en bijvoorbeeld een overkoepelende organisatie als Horeca Nederland. Het team is daarom ook goed op de hoogte van relevante beleidsontwikkelingen en participeert daar ook in, bijvoorbeeld bij beleidsontwikkeling inzake de escortbranche, smart shops, de toepassing van de wet BIBOB en de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in het algemeen.

Het netwerk van het Van Traa-team reikt verder dan openbaar bestuur, politie en justitie en strekt zich ook uit tot het buitenland. Ten behoeve van het actualiseren van het criminaliteitsbeeld en de strategiebepaling, heeft het Van Traa-team zich – al of niet op uitnodiging – op gezette tijden laten inspireren door externe deskundigen, zoals vooraanstaande criminologen.

Mede dankzij het voorgaande heeft het Van Traa-team een sterk imago opgebouwd. Binnen de gemeentelijke politiek geldt het Van Traa-project als een 'succesverhaal'. Illustratief is dat vrijwel alle politieke partijen in de stad in hun verkiezingsprogramma aan het project refereren. Het goede imago van het project kwam ook tot uitdrukking in de behandeling van de wet BIBOB in de Tweede Kamer en in de in dat kader ingediende moties en amendementen ter

ondersteuning van het project (Kamerstukken II 2001-2002, nrs. 21, 22, 50, 54, 59 en 63 en Handelingen 2001-2002, nr. 12, pp. 606-633).

Binnen de ambtelijke organisatie is het beeld van het Van Traa-team minder eenduidig. Aan de ene kant bestaat ook hier het beeld van slagkracht, maar aan de andere kant wordt soms ook geklaagd over 'oogkleppen' en 'kort door de bocht gaan'. Het ambivalente beeld dat binnen het gemeentelijke apparaat bestaat kan worden geïllustreerd aan de hand van metaforen die we uit de mond van ambtenaren hebben kunnen optekenen in hun poging om het optreden van het team te duiden: 'olifant in de porseleinkast', 'cowboys', 'Gideonsbende' en 'de untouchables van het stadhuis'. Het Van Traa-team koestert dit imago en maakt er soms ook gebruik van.

Het imago van het project hangt ook samen met de aandacht die in de media aan het project is gegeven. Vooral de Wallenmanager zorgde in de beginjaren als boegbeeld van het project voor veel publiciteit. Maar ook na het vertrek van de Wallenmanager is er nog regelmatig aandacht aan het project besteed. Naast diverse artikelen in regionale en landelijke dagbladen hebben het televisieprogramma 2 *Vandaag* en de lokale televisiezender AT5 reportages aan het project gewijd. Behalve de mediagevoelige aard van de Van Traa-projecten, komt de aandacht voort uit de goede contacten die vanuit het project worden onderhouden met de media. Hiervan wordt dan ook op momenten goed gebruik gemaakt om het project onder de aandacht te brengen.

Het oproepen van media-aandacht dient twee doelen. Ten eerste is het een middel om draagvlak voor het project te creëren bij partners waarmee moet worden samengewerkt. Een keerzijde daarvan is dat het ook hoge verwachtingen schept. Op de vraag in hoeverre deze verwachtingen realistisch zijn en wat de consequenties zijn wanneer die niet uitkomen, gaan we later in dit hoofdstuk in. Ten tweede beschouwt het Van Traa-team aandacht in de media als een onderdeel van de bestuurlijke aanpak: het is een instrument dat een afschrikwekkend effect en een signaalfunctie richting de doelgroep kan hebben. "Laten zien dat de gemeente er is en niet met zich laat sollen". Vanwege het functionele gebruik wordt het mediabeleid gevoerd in overleg met de afdeling Voorlichting van de gemeente. Dit betekent dat ten aanzien van sommige deelprojecten juist wel media-aandacht is gegenereerd en ten aanzien van andere – vertrouwelijke – deelprojecten juist niet. Ook is een aantal malen doelbewust er voor gekozen om samenwerkende partners het nieuws over een project te laten brengen.²⁰

In het kader van *agenda setting* moet tenslotte ook worden gewezen op de politieke prioriteit van de bestuurlijke aanpak van criminaliteit. Hierdoor heeft het project altijd de wind in de zeilen gehad. Uiteraard kwam deze prioriteit in het begin voort uit de voor Amsterdam verregaande conclusies van de parlementaire enquêtecommissie Opsporingsmethoden. Maar ook daarna kon het project rekenen op de steun van burgemeester, wethouders en gemeenteraad. Deze steun is het project niet geheel komen aanwaaien, het team communiceert

²⁰ Een interessante vraag is uiteraard of het project ook zo'n bekendheid geniet binnen het 'criminele milieu'. Deze vraag komt in hoofdstuk 5 nog aan de orde.

actief met het college en de raad. Met verschillende wethouders en gemeenteraadsleden wordt nauw contact onderhouden en ook tot de burgemeester heeft het team direct toegang.

Het feit dat het Van Traa-team zo nu en dan door organisatorische en procedurele structuren heen probeerde te breken, is haar niet overal in dank afgenomen. Het feit dat het Van Traa-team zich in een aantal gevallen bemoeide met reguliere werkprocessen van stadsdelen en gemeentelijke diensten, werd blijkens de interviews door sommige ambtenaren als een inbreuk op de eigen autonomie beschouwd. Normaal beslissen ambtenaren zelf over het behandelen van aanvragen, het verlenen van vergunningen en het uitvoeren van controles. De introductie van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit impliceerde niet alleen nieuw beleid dat extern en van hogerhand werd opgelegd, maar betekende ook dat het Van Traa-team zich vanuit de centrale stad met de uitvoering van deze reguliere taken ging bemoeien.

Competentieperikelen speelden vooral in de tijd dat het Van Traa-team onderdeel van de dienst Binnenstad was, zo blijkt uit interviews met ambtenaren van deze dienst. Zoals eerder is toegelicht, hield het Wallenteam zich bezig met operationele werkzaamheden in het Wallengebied. Het project was er gekomen omdat de parlementaire enquêtecommissie had vastgesteld dat de overheid haar grip op de buurt had verloren en dat criminele organisaties er machtsposities hadden opgebouwd. Deze conclusie vormde een impliciet verwijt naar de ambtenaren van – toen nog – de dienst Binnenstad die verantwoordelijk waren voor vergunningverlening en handhaving in dit deel van de stad. Vervolgens kwam er een speciaal team dat met bestuurlijke middelen (dus ook vergunningverlening en handhaving) een einde moest maken aan deze situatie. Het is dan ook niet verwonderlijk dat sommige ambtenaren de komst van het team met argusogen bekeken.

Dat het project zowel enthousiasme als weerstand heeft weten op te roepen heeft deels te maken met het experimentele karakter en deels met de inhoud van het project. Criminaliteit weren of tegenhouden met bestuurlijke middelen is immers een nieuwe taak voor het openbaar bestuur, waarvan het Van Traa-team binnen de gemeentelijke organisatie als belichaming wordt gezien. Zoals bij de bespreking van de implementatie van de Van Traa aanpak in de reguliere werkprocessen van het stadsdeel Centrum nog zal blijken, wordt de door het Van Traa-team ontwikkelde werkwijze gezien als *fremdkörper*. We zullen hieronder ook zien dat de verschillende lijnafdelingen van het stadsdeel wel het principe van de bestuurlijke aanpak onderschrijven, maar niet altijd de methode die hiertoe door een apart projectteam is ontwikkeld.

4.3.2 *Projectmatige uitvoering*

Beschrijving

Het Wallengebied was te groot om in één keer in kaart te worden gebracht. Om die reden werden bij aanvang van het Wallenproject verschillende deelgebieden geselecteerd die vervolgens nader onder de loep werden genomen.²¹ Zoals in het vorige hoofdstuk is toegelicht waren in het werkplan van de Wallenmanager negen deelprojecten aangewezen. De deelgebieden en deelprojecten kwamen niet geheel met elkaar overeen. In geografisch opzicht kwam het accent te liggen op een inventarisatie van de panden in de Warmoesstraat en de Noordelijke Nieuwendijk. Wat de branchedorlichtingen betreft werd een begin gemaakt met de escort en de “grijze” panden.

Na de start van het Van Traa-project in 2000 werden in diverse stadsdelen gebiedsgebonden projecten gestart.²² Een bijzonder project is het Westelijk havengebied. Dit economisch voor Amsterdam zeer belangrijke gebied valt onder geen stadsdeel, terwijl er door een versnippering van taken en bevoegdheden sprake lijkt te zijn van een handhavingtekort. Naast het in kaart brengen van de criminogene risico's beoogt het Van Traa-team in dit project een handhavingstructuur in het gebied op te zetten. De gebieden Westpoort en de Wallen zijn structurele aandachtsgebieden van het Van Traa-team. De overige projecten zijn tijdelijk.

Branchegerichte projecten hebben de afgelopen jaren betrekking gehad op ‘criminogene’ branches die gevoelig geacht werden te zijn voor criminaliteit. ‘Het betreft veelal branches waarin men geen tot weinig papieren nodig heeft om een zaak te beginnen, waarin onduidelijke omzetten worden gedraaid, waarvoor geen, onduidelijke of zelfs tegenstrijdige regelgeving geldt’, aldus de laatste voortgangsrapportage van het Van Traa-team (2004). Bij de branchegerichte projecten ging het tot dusverre meer om het in kaart brengen van de markt of branche en het doen van voorstellen voor beleid dan om de concrete aanpak van individuele ondernemingen of criminele organisaties. Op deze wijze werden de volgende branches onder de loep genomen: smart shops, belhuizen en escortbedrijven. Een uitzondering vormde het project Casio dat zich richtte op de branche van illegale casino's en bingo's. Dit project had naast een strategisch doel ook een duidelijk operationele kant, namelijk de aanpak van illegale gokgelegenheden in de stad.

Naast gebiedsgebonden en branchegerichte deelprojecten kunnen in het kader van het Van Traa-project ook nog projecten onderscheiden worden die gericht zijn op juridische, beleidsmatige of organisatorische knelpunten bij de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. Veelal hebben deze knel-

²¹ Deze deelgebieden waren de Warmoesstraat en omgeving, de Noordelijke Nieuwendijk en omgeving, de Molensteeg en de Spuistraat.

²² Dit betreft snackbars in stadsdeel Geuzenveld, een deel van de P.C. Hooftstraat in stadsdeel Oud-Zuid, de Javastraat en omgeving in stadsdeel Zeeburg, het industrieterrein Papaverhoek in stadsdeel Amsterdam-Noord en de horeca in de Chassébuurt in stadsdeel de Baarsjes.

punten zich bij de uitvoering van de gebiedsgebonden en branchegerichte projecten gemanifesteerd. Voorbeelden zijn het niet op orde zijn van de gemeentelijke informatiehuishouding, het gebrek aan handhaving op een bepaald beleids-terrein en het ontbreken van bepaalde bevoegdheden. Beleidsgerichte projecten zijn er op gericht deze knelpunten weg te nemen en instrumenten te ontwikkelen voor de bestuurlijke aanpak. Ze zijn dus niet zozeer gericht op het direct bestrijden van georganiseerde criminaliteit, zoals het geval is bij gebiedsgebonden en branchegerichte projecten. Voorbeelden van dergelijke projecten van de afgelopen jaren zijn het project *Horeca* waarin een handboek werd samengesteld waarin alle regels, instructies en procedures op het terrein van horeca zijn opgenomen, het deelproject rond de *Tippelzone* dat gericht was op het creëren van toezichthoudende bevoegdheden om vrouwenhandel tegen te kunnen gaan en het deelproject *Doorzon* dat instrumenten moet leveren om crimineel gebruik van huurwoningen tegen te gaan. In figuur 4.1 worden de diverse deelprojecten schematisch weergegeven. In de bijlage worden ze overigens uitvoeriger beschreven.

Figuur 4.1: schematisch overzicht van diverse deelprojecten

Project	Duur ²³	Doel	Deelnemers	Activiteiten ²⁴	Bijzondere Bronnen ²⁵
1 Wallen- project	09-1997- doorlo- pend (sinds januari 2000 als deelproject van het Van Traa- project)	Het ontwikkelen en toepassen van een methodiek voor de bestuur- lijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in het Wallengebied.	Bestuur, politie, justitie, belasting- dienst	Onderzoek geselecteerde panden. Weigering vergunningen. Sluiting horecazaken. Aankoop panden.	Belasting- dienst
2 Grijze panden (deelpro- ject binnen Wallen- project)	09-1997 - doorlo- pend	Zicht krijgen op panden waarvan het gebruik/ de status onduidelijk is. Papieren wer- kelijkheid overeen laten komen met de praktijk.	Wallenteam, Dienst Binnen- stad, politie, Stedelijke wo- ningdienst, Regis- ter Amsterdam, belasting.	Onderzoek geselecteerde panden. Fiscale naheffing. Handhaving be- stemmingsplan en woningwet. Strafrechtelijk onderzoek.	Observaties buurtregis- seur, Buitendienst controles door BWT inspecteurs.
3 Wonen boven bordelen (deelpro- ject binnen Wallen- project)	1997 (afsplit- sing van grijze panden project) – door- lopend als onderdeel van Grijze panden overleg	Inventariseren van de bestemming en het gebruik van de ruimten boven bordelen.	Wallenteam, Dienst Wonen, Register Amster- dam, Bouw en Woningtoezicht, Stadsdeel Cen- trum	Onderzoek geselecteerde panden. Het inventariseren van de bestemming en het gebruik van de ruimten boven bordelen.	Waarne- mingen ter plaatse Buitendienst controles door BWT inspecteurs

²³ Er is niet altijd sprake van een formele start of einddatum bij projecten. Waar formele data ontbreken is bij benadering een begin of eind aangegeven. Er zijn ook projecten waarbij veel activiteiten in de aanloop naar een startdocument hebben plaatsgevonden. In deze gevallen is het begin van de feitelijke projectactiviteiten bij benadering weergegeven.

²⁴ Activiteiten die hebben plaatsgevonden komen uitgesplitst uitgebreider aan bod in het schema van hoofdstuk 5 en in de bijlage.

²⁵ De bronnen zijn die gegevens die de deelnemers aan het project ter beschikking staan. Het gaat meestal om bronnen van de Kamer van Koophandel, de Gemeentelijke Basisadministratie, het Rijkskadaster, de Basisvoorziening Vastgoed Amsterdam en het Bevolkingsregister. Daarnaast kan gebruik worden gemaakt van gesloten bronnen van politie en justitie als een project geormerkt is in de Subdriehoek Zwa-Cri. Indien deelname van de belastingdienst het geval is dan zijn ook die gegevens beschikbaar. Soms is er sprake van een bijzondere, minder voor de hand liggende, bron. In de projecten waar dat het geval is wordt dat in de kolom aangegeven.

Project	Duur ²⁶	Doel	Deelnemers	Activiteiten ²⁷	Bijzondere Bronnen ²⁸
4 War-moes-straat (deelproject binnen Wallen-project)	1-'98 - 2004 Startnotitie is van 02-99 maar activiteiten in kader van wallenproject zijn van daarvoor.	Algemene doelstelling Wallen-project. Door integrale aanpak de kwetsbaarheid van het gebied voor criminaliteit wegnemen. Het leefklimaat vergroten.	Stuurgroep Wallenproject Van Traa-team, politie, justitie, Belastingdienst, HIT-team, Dienst Binnenstad	Onderzoek geselecteerde panden. Weigering vergunning. Sluiting horecazaak. Aankoop panden. Herinrichting straat.	- Belastingdienst - Onderzoek naar bewoners/ondernemers klimaat. - BWT
5 Noorderlijke Nieuwendijk (deelproject binnen Wallen-project)	Begin '98-dec 2000	Opwaardering van het gebied door een combinatie van stadsvernieuwingsinstrumenten en handhavingsacties gericht op verbetering van panden (inclusief 'achter' de gevel).	Van Traa-team, Dienst Binnenstad Politie, justitie, ondernemers, pandeigenaren.	Onderzoek geselecteerde panden. Controles bewoning, exploitatie, vergunning. Aanschrijvingen. Sluiting horecazaak, illegale hotels. Aankoop panden. Bemiddeling verkoop panden. Wijziging bestemmingsplan. Stimuleringssubsidies. Herinrichting straat.	- Onderzoek naar bewoners/ondernemers klimaat. - BWT

²⁶ Er is niet altijd sprake van een formele start of einddatum bij projecten. Waar formele data ontbreken is bij benadering een begin of eind aangegeven. Er zijn ook projecten waarbij veel activiteiten in de aanloop naar een startdocument hebben plaatsgevonden. In deze gevallen is het begin van de feitelijke projectactiviteiten bij benadering weergegeven.

²⁷ Activiteiten die hebben plaatsgevonden komen uitgesplitst uitgebreider aan bod in het schema van hoofdstuk 5 en in de bijlage.

²⁸ De bronnen zijn die gegevens die de deelnemers aan het project ter beschikking staan. Het gaat meestal om bronnen van de Kamer van Koophandel, de Gemeentelijke Basisadministratie, het Rijkskadaster, de Basisvoorziening Vastgoed Amsterdam en het Bevolkingsregister. Daarnaast kan gebruik worden gemaakt van gesloten bronnen van politie en justitie als een project geormerkt is in de Subdriehoek Zwa-Cri. Indien deelname van de belastingdienst het geval is dan zijn ook die gegevens beschikbaar. Soms is er sprake van een bijzondere, minder voor de hand liggende, bron. In de projecten waar dat het geval is wordt dat in de kolom aangegeven.

Project	Duur ²⁹	Doel	Deelnemers	Activiteiten ³⁰	Bijzondere Bronnen ³¹
6 Escort (deelproject binnen Wallen-project)	Februari 1999-oktober 2001 Sinds 2001 deelname landelijk project.	Het in kaart brengen van escortbureaus en escorts die gevestigd zijn in Amsterdam, met het oog op de ontwikkeling van passende regulering van de branche.	Van Traa-team, politie, extern onderzoeksbureau Landelijk onderzoek: Amsterdam, Den Haag, Eindhoven, de regio-korpsen, het OM en de Belastingdienst	Inventarisatie telefoonnummers en bedrijven. Deelname landelijk project.	Internet, kranten, telefoonboek, tijdschriften, CD-foongids, Hotels, Taxi's
7 Smartshops (deelproject binnen Wallen-project)	Juni 1999-begin 2000 deelname landelijk project-november 2001	Opbouwen van een informatiepositie op basis waarvan geconcludeerd kan worden of er sprake is van criminele verwevenheid in deze branche. Bij positieve beantwoording aanpassen van regelgeving.	Van Traa-team, politie, justitie, belastingdienst	Inventarisatie Smartshops, wijziging bestemmingsplan en leefmilieuverordening, deelname landelijk project.	-Observaties politie en buitendienst - Belastingdienst

²⁹ Er is niet altijd sprake van een formele start of einddatum bij projecten. Waar formele data ontbreken is bij benadering een begin of eind aangegeven. Er zijn ook projecten waarbij veel activiteiten in de aanloop naar een startdocument hebben plaatsgevonden. In deze gevallen is het begin van de feitelijke projectactiviteiten bij benadering weergegeven.

³⁰ Activiteiten die hebben plaatsgevonden komen uitgesplitst uitgebreider aan bod in het schema van hoofdstuk 5 en in de bijlage.

³¹ De bronnen zijn die gegevens die de deelnemers aan het project ter beschikking staan. Het gaat meestal om bronnen van de Kamer van Koophandel, de Gemeentelijke Basisadministratie, het Rijkskadaster, de Basisvoorziening Vastgoed Amsterdam en het Bevolkingsregister. Daarnaast kan gebruik worden gemaakt van gesloten bronnen van politie en justitie als een project geormerkt is in de Subdriehoek Zwa-Cri. Indien deelname van de belastingdienst het geval is dan zijn ook die gegevens beschikbaar. Soms is er sprake van een bijzondere, minder voor de hand liggende, bron. In de projecten waar dat het geval is wordt dat in de kolom aangegeven.

Project	Duur ³²	Doel	Deelnemers	Activiteiten ³³	Bijzondere Bronnen ³⁴
8 Snackbars Geuzenveld/ Slotermeer	Juni 1999- Juni 2000	Voorkomen dat faciliterend optreden wordt tegenover criminelen of personen die zich met illegaal verworven geld in een legale branche willen inkopen. Ten tweede als bestuursorgaan voldoende informatie vergaren om te handhaven. Stappenplan op branche uitproberen.	Van Traa-team, de politie (wijkteam Lodewijk van Deijsselstraat), de Milieudienst en het stadsdeel Geuzenveld/Slotermeer: afdelingen Bouw en Woning Toezicht, vergunningen en juridische zaken	Onderzoek/controles geselecteerde snackbars. Handhaving vergunningvoorschriften. Bouwberaad. Horecaberad.	- Gegevens milieudienst
9 P.C.Hoofstraat	September 2000- maart 2002	Ervaring stadsdeel met 'Wal-len-methodiek'. Zicht geven op het gebruik en exploitatie van het onroerend goed, de vergunningverlening en de handhaving. Zicht te verkrijgen op de aanwezigheid van (georganiseerde) criminaliteit.	Van Traa-team, Stadsdeel; juridische zaken, handhaving en veiligheid, vergunningen, politie (buurt-regisseur).	Onderzoek eigendomsverhoudingen/vergunningen. Instellen functionaris Bestuurlijke Bestrijding Criminaliteit.	

³² Er is niet altijd sprake van een formele start of einddatum bij projecten. Waar formele data ontbreken is bij benadering een begin of eind aangegeven. Er zijn ook projecten waarbij veel activiteiten in de aanloop naar een startdocument hebben plaatsgevonden. In deze gevallen is het begin van de feitelijke projectactiviteiten bij benadering weergegeven.

³³ Activiteiten die hebben plaatsgevonden komen uitgesplitst uitgebreider aan bod in het schema van hoofdstuk 5 en in de bijlage.

³⁴ De bronnen zijn die gegevens die de deelnemers aan het project ter beschikking staan. Het gaat meestal om bronnen van de Kamer van Koophandel, de Gemeentelijke Basisadministratie, het Rijkskadaster, de Basisvoorziening Vastgoed Amsterdam en het Bevolkingsregister. Daarnaast kan gebruik worden gemaakt van gesloten bronnen van politie en justitie als een project geormerkt is in de Subdriehoek Zwa-Cri. Indien deelname van de belastingdienst het geval is dan zijn ook die gegevens beschikbaar. Soms is er sprake van een bijzondere, minder voor de hand liggende, bron. In de projecten waar dat het geval is wordt dat in de kolom aangegeven.

Project	Duur ³⁵	Doel	Deelnemers	Activiteiten ³⁶	Bijzondere Bronnen ³⁷
10 Casio	feb 2001- maart 2002 (startnoti- tie is van mei 2001)	Het sluiten van illegale gokgele- genheden in Amsterdam en deze, na sluiting, gesloten houden	Gemeente, regio- politie, arrondis- sementsparket, GAK, belasting- dienst en de FIOD.	Onderzoek illegale casino's, waarne- mingen ter plaatse door GAK, Belas- tingdienst en poli- tie. Naheffingen, executoriaal beslag, strafrechtelijk onderzoek, weige- ring vergunning. Introductie behen- digheidsspeler- vergunning.	Gegevens belasting- dienst /GAK Waarne- mingen ter plaatse
11 Chassé- buurt	April 2001- nog lopend (maart 2004 tussen- rapport)	Creëren van 'goede' horeca. Inzicht krijgen rond de geselecteerde horeca. De implementatie van de methodiek in het stadsdeel. Pilot of stadsdelen vanuit de 'helpdesk' gedachte ook zelfstandig met de ontwikkelde 'Van Traa-methodiek aan de slag kunnen.	Van Traa-team, stadsdeel de Baarsjes, het Wijkteam en de District politie en sinds 2002, RIF. ³⁸	Onderzoek horeca- zaken. Integrale waarne- mingen ter plaatse, uitbreiding aantal horecacontroles. Sluiting horeca- zaak. Samenwerking corporaties. Overleg 'bonafide' ondernemers.	Gegevens RIF Informatie politie en justitie

³⁵ Er is niet altijd sprake van een formele start of einddatum bij projecten. Waar formele data ontbreken is bij benadering een begin of eind aangegeven. Er zijn ook projecten waarbij veel activiteiten in de aanloop naar een startdocument hebben plaatsgevonden. In deze gevallen is het begin van de feitelijke projectactiviteiten bij benadering weergegeven.

³⁶ Activiteiten die hebben plaatsgevonden komen uitgesplitst uitgebreider aan bod in het schema van hoofdstuk 5 en in de bijlage.

³⁷ De bronnen zijn die gegevens die de deelnemers aan het project ter beschikking staan. Het gaat meestal om bronnen van de Kamer van Koophandel, de Gemeentelijke Basisadministratie, het Rijkskadaster, de Basisvoorziening Vastgoed Amsterdam en het Bevolkingsregister. Daarnaast kan gebruik worden gemaakt van gesloten bronnen van politie en justitie als een project geoormd is in de Subdriehoek Zwa-Cri. Indien deelname van de belastingdienst het geval is dan zijn ook die gegevens beschikbaar. Soms is er sprake van een bijzondere, minder voor de hand liggende, bron. In de projecten waar dat het geval is wordt dat in de kolom aangegeven.

³⁸ Regionaal Interdisciplinair Fraudeteam: een samenwerkingsverband tussen UWV, Sociale Dienst, Belastingdienst en Politie; in het bijzonder actief op het terrein van controle en opsporing van uitkerings- en premiefraude.

Project	Duur ³⁹	Doel	Deelnemers	Activiteiten ⁴⁰	Bijzondere Bronnen ⁴¹
12 Javastraat e.o.	Mei 2001- augustus 2004	Conform de wijze van het Van Traa-team in het Wal-lengebied, een gebieds- en branchegericht onderzoek doen	Van Traa-team, stadsdeel Zeeburg, Politie district 4.	Onderzoek geselecteerde panden.	Bureau Recherche Informatie, HKS, X-pol
13 Papaver- hoek	Nov 2001- mei 2002	Het gehele gebied leefbaar maken voor de ontwikkeling van legale bedrijfsactiviteiten d.m.v. het in kaart brengen van de eigendomsverhoudingen, intensivering van handhaving en het verwerven van eigendom in het gebied.	Van Traa-team, stadsdeel, politie Kernteam: Van Traa-team, afdelingen Beheer & milieu, Ontwikkeling & Realisatie en Vastgoed van de sector Wonen en Werken, de Milieudienst en de politie en het RIF	Onderzoek geselecteerde panden/percelen. Integratie controles. Handhavingprocedures. Aankoop perceel	Milieu-dienst, Bouwtoezicht, Integratie controles. gegevens RIF
14 Westpoort	Meerjarenplan is van augustus 2003, activiteiten vanaf 2001-doorlopend project	Algemeen doel is een veilig gebied met een gezond ondernemers klimaat te creëren. Het opzetten van een integrale handhavingsstructuur in het gebied.	Van Traa-team, de Dienst Milieu, het Grondbedrijf, de KLPD (te water), de centrale recherche, de wijkteams, het OM, de Bestuursdienst en op experimentele basis de belastingdienst.	Onderzoek percelen bedrijven. Criminale risicokaart. Multi-disciplinaire controles. Processen verbaal milieu overtredingen, handhaven milieuvergunningen. Deelprojecten.	Milieu-dienst, grondbedrijf, de Korps Landelijke Politiediensten (te water).
15 Damrak/- Rokin	Maart 2002-nog lopend project	Het terugdringen en tegenhouden van de (georganiseerde) criminaliteit.	Van Traa-team en verschillende partners van de politie het Gak en de gemeente	Onderzoek geselecteerde panden. Inventarisatie gemaakt van incidenten op het Damrak.	

³⁹ Er is niet altijd sprake van een formele start of einddatum bij projecten. Waar formele data ontbreken is bij benadering een begin of eind aangegeven. Er zijn ook projecten waarbij veel activiteiten in de aanloop naar een startdocument hebben plaatsgevonden. In deze gevallen is het begin van de feitelijke projectactiviteiten bij benadering weergegeven.

⁴⁰ Activiteiten die hebben plaatsgevonden komen uitgesplitst uitgebreider aan bod in het schema van hoofdstuk 5 en in de bijlage.

⁴¹ De bronnen zijn die gegevens die de deelnemers aan het project ter beschikking staan. Het gaat meestal om bronnen van de Kamer van Koophandel, de Gemeentelijke Basisadministratie, het Rijkskadaster, de Basisvoorziening Vastgoed Amsterdam en het Bevolkingsregister. Daarnaast kan gebruik worden gemaakt van gesloten bronnen van politie en justitie als een project geormerkt is in de Subdriehoek Zwa-Cri. Indien deelname van de belastingdienst het geval is dan zijn ook die gegevens beschikbaar. Soms is er sprake van een bijzondere, minder voor de hand liggende, bron. In de projecten waar dat het geval is wordt dat in de kolom aangegeven.

Project	Duur ⁴²	Doel	Deelnemers	Activiteiten ⁴³	Bijzondere Bronnen ⁴⁴
16 Belhuizen	Juli 2002- augustus 2003	De (gemeentelijke) overheid en ook opsporingsinstanties en toezichthouders inzicht verschaffen in de branche zelf en aan de branche gerelateerde problematiek en/of criminaliteit.	Van Traa-team en Bureau Financiële Economische Recherche Amsterdam Amsteland.	Fenomeenonderzoek	Nederlandse bank, Opta, Belastingdienst Fiod-ECD, Politie en Telecomproviders
17 Doorzon	Begin 2003- nog lopend project	Het tegengaan van crimineel gebruik van woningen en het onttrekken van woningen aan het criminele circuit.	Van Traa-team, Dienst Wonen, stadsdelen, woningbouwcorporaties, politie	Beëindiging crimineel gebruik van woningen	Politieinformatie

Een bijzonder belangrijk project betreft de implementatie van de wet BIBOB binnen de gemeentelijke werkprocessen. Het landelijk bureau BIBOB gaat ervan uit dat gemeenten de wet (inclusief de weigeringsgrond) als uiterste middel inzetten. Op basis van dit subsidiariteitsbeginsel dient het bestuursorgaan eerst zelf een onderzoek – het ‘eigen huiswerk’ – te verrichten om zich ervan te vergewissen dat de eigen bevoegdheden en of instrumenten wel zijn uitgeput. Bovendien gaat het landelijk bureau er van uit dat gemeenten zelf zo veel mogelijk voorwerk doen voor een eventueel advies. Hoewel het landelijk bureau BIBOB op basis van een screening een advies geeft over de mate van ernstig gevaar dat een subsidie, vergunning of aanbesteding wordt gebruikt voor criminele doeleinden, moeten bestuursorganen eerst zelf selecteren welke zaken ze aan het bureau voorleggen. Bovendien moeten ze bij een advies aanvraag allerlei gegevens uit gemeentelijke registers verstrekken.

Toepassing van de wet BIBOB betekent dus nogal wat voor een bestuursorgaan: extra informatie van aanvragers van vergunning of subsidies of gegadigden voor een opdracht moet worden gevraagd en onderzocht, gegevens

⁴² Er is niet altijd sprake van een formele start of einddatum bij projecten. Waar formele data ontbreken is bij benadering een begin of eind aangegeven. Er zijn ook projecten waarbij veel activiteiten in de aanloop naar een startdocument hebben plaatsgevonden. In deze gevallen is het begin van de feitelijke projectactiviteiten bij benadering weergegeven.

⁴³ Activiteiten die hebben plaatsgevonden komen uitgesplitst uitgebreider aan bod in het schema van hoofdstuk 5 en in de bijlage.

⁴⁴ De bronnen zijn die gegevens die de deelnemers aan het project ter beschikking staan. Het gaat meestal om bronnen van de Kamer van Koophandel, de Gemeentelijke Basisadministratie, het Rijkskadaster, de Basisvoorziening Vastgoed Amsterdam en het Bevolkingsregister. Daarnaast kan gebruik worden gemaakt van gesloten bronnen van politie en justitie als een project geormerkt is in de Subdriehoek Zwa-Cri. Indien deelname van de belastingdienst het geval is dan zijn ook die gegevens beschikbaar. Soms is er sprake van een bijzondere, minder voor de hand liggende, bron. In de projecten waar dat het geval is wordt dat in de kolom aangegeven.

uit gemeentelijke registers moeten worden verzameld en indicatoren moeten worden geformuleerd voor de selectie van ‘bibobabele’ aanvragen. Daartoe heeft de gemeente Amsterdam in 2002 een Coördinatiebureau BIBOB in oprichting (i.o.) opgezet dat organisatorisch is ondergebracht bij het Van Traa-team. Dit bureau heeft extra vragenlijsten voor de aanvraag van vergunningen, handleidingen voor vergunningverlenende ambtenaren en een toetsingsprocedure voor de beoordeling van aanvragen ontwikkeld en begeleidt stadsdelen bij het voorbereiden van adviesaanvragen aan het bureau BIBOB.

Amsterdam was de eerste gemeente die werkafspraken maakte met het landelijk Bureau BIBOB.⁴⁵ Een belangrijke afspraak is dat contacten van stadsdelen, gemeentelijke diensten en bedrijven met het landelijk Bureau BIBOB, met het oog op afstemming en overzicht, via het Coördinatiebureau BIBOB Amsterdam lopen. Naast het Coördinatiebureau BIBOB is er vanwege de ingrijpendheid en het belang dat aan de operatie gehecht wordt ook een Stuurgroep BIBOB geformeerd onder voorzitterschap van de burgemeester, waarin expertise ten aanzien van vergunningen, aanbestedingen en subsidies vertegenwoordigd is.

Er is voor gekozen de wet BIBOB gefaseerd in te voeren. De eerste fase is de implementatie ten aanzien van de horeca-, prostitutie- en de speelautomatenhallenbranche. Het merendeel van de vergunningen in deze branches wordt namens de burgemeester door de stadsdeelvoorzitters via mandaat verleend en leent zich daarmee voor een stadsbrede implementatie van de wet. In deze branches is bovendien al ervaring opgedaan met een onderzoek naar de persoon van de vergunningaanvrager op grond van de weigeringgrond ‘slecht levensgedrag’ uit de Amsterdamse APV.

Evaluatie en beoordeling

Bestudering van de diverse stukken, observaties en gesprekken met direct betrokkenen hebben duidelijk gemaakt dat de concrete uitvoering van de deelprojecten op een aantal punten overeenkomsten en verschillen vertoonde. Er zijn drie gemeenschappelijk aspecten bij de uitvoering van deelprojecten te onderkennen: meerdere partijen participeerden, er vond informatie-uitwisseling plaats en op grond daarvan werden maatregelen getroffen. Voor het overige verschilde de feitelijke uitvoering per deelproject sterk.

Ten eerste verschilden aanleiding en doel. Aanleiding voor het starten van projecten in gebieden en branches waren doorgaans niet zozeer concrete aanwijzingen, maar vooral veronderstellingen over de mogelijke relatie tussen georganiseerde criminaliteit en kenmerken van deze gebieden en branches. Uit de bestudering van verschillende interne notities, interviews met leden van het Van Traa-team en de observatie van vergaderingen kan worden afgeleid dat een belangrijke assumptie bij de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in Amsterdam is dat verloedering een voedingsbodem vormt voor georgani-

⁴⁵ Deze afspraken zijn vastgelegd in de ‘Bestuursovereenkomst gemeente Amsterdam en het ministerie van justitie’.

seerde criminaliteit en dat criminelen dus geïnteresseerd zijn om panden te kopen in verloederde straten. Achterliggende gedachte is dat verloederde gebieden kenmerken hebben die hen aantrekkelijk maken voor criminele activiteiten: de verloedering ontstaat door een tekort aan bestuurlijk toezicht, in verloederde straten is weinig sociale cohesie en dus weinig sociale controle en er kan sprake zijn van lokale vraag naar criminele goederen of diensten, bijvoorbeeld omdat veel drugsverslaafden in de buurt wonen. Kortom, in een verloederde straat is gelegenheid voor het opbloeien van illegale economieën. De assumptie dat verloederde straten in achterstandswijken en industriegebieden extra vatbaar zijn voor criminele beïnvloeding of activiteiten, vinden we onder andere terug bij de keuze voor de deelprojecten betreffende de Noordelijke Nieuwendijk, de Javastraat en omgeving, de horeca in de Chassébuurt en het industrieterrein Papaverhoek. Projecten die om een dergelijke reden werden opgestart, waren dan ook niet alleen gericht op het bestrijden van georganiseerde criminaliteit, maar vooral ook om daarmee de leefbaarheid van het gebied te verbeteren. Om die reden waren deze projecten gekoppeld aan projecten van stadsvernieuwing. Door het verhogen van de leefbaarheid in de gebieden zou een voedingsbodem voor georganiseerde criminaliteit worden weggenomen.

In het vorige hoofdstuk – paragraaf 3.4 – is de bovenstaande assumptie reeds ter discussie gesteld. Daar is vastgesteld dat de veronderstelling aansluit bij criminologische hypothesen over de samenhang tussen georganiseerde criminaliteit en straatcriminaliteit. Druggerelateerde delicten gepleegd door junkies en handel in kleine hoeveelheden verdovende middelen op straat zijn de uiteinden van een proces dat begint met de productie of import van grote hoeveelheden drugs door criminele organisaties. Het zijn de ‘haarvaten’ van de georganiseerde misdaad. Op zich impliceert deze criminologische notie echter nog niet dat criminele organisaties ook geïnteresseerd zijn in het beleggen van hun crimineel verkregen vermogen in de buurten waar hun illegale handelswaar uiteindelijk terechtkomt. Evengoed kan een omgekeerde redenering worden gevolgd en worden verondersteld dat criminelen hun wederrechtelijk verkregen vermogen bij voorkeur investeren in welvarende economische sectoren of gebieden. Deze assumptie ligt ten grondslag aan de keuze voor het project dat zich richtte op de eigendomsverhoudingen van panden in de P.C. Hooftstraat. Juist de hoogwaardige uitstraling en de waarde van de panden zouden deze chique winkelstraat aantrekkelijk maken voor het investeren van crimineel vermogen, zo luidde de veronderstelling die aan dit project ten grondslag lag.

Bij de selectie van deelprojecten speelden zo nu en dan ook politieke en economische belangen een rol, bijvoorbeeld het economische belang van een winkelstraat voor het stadsdeel. Blijkens de stukken is het Van Traa-team gaandeweg als criterium gaan gebruiken dat het betreffende gebied of de branche ‘een (mogelijk) verhoogd risico voor de rechtshandhaving’ moet vormen. Dit criterium is zo ruim omschreven, dat het tal van problemen kan omvatten en de relatie met georganiseerde criminaliteit zoek is.

De politieke gevoeligheid van een mogelijke relatie tussen een bepaald gebied of een bepaalde branche met georganiseerde criminaliteit heeft er in een aantal projecten toe geleid dat de aanpak van criminaliteit niet als expliciet doel in het startdocument werd vermeld. Bij de uitvoering was dit impliciete doel vaak wel doorslaggevend. Ook zijn regelmatig doelstellingen van deelprojecten aangepast op basis van voortschrijdend inzicht en voorlopige resultaten. De kans dat doelen worden bereikt wordt daarmee uiteraard groter.

Een tweede belangrijk verschil tussen de diverse projecten school in de looptijd. Grootschaliger projecten – zoals de implementatie van de wet BIBOB en het project Westpoort – kenden een uitgebreide meerjarenplanning. De geplande looptijd van de andere projecten was korter, zij het dat sommige projecten zich over een aanzienlijk langere periode hebben uitgestrekt dan aanvankelijk de bedoeling was. In de hiervoor weergegeven figuur 4.1 is de looptijd van de diverse projecten – voor zover die kon worden vastgesteld – vermeld.

Ten derde verschilden de participanten per deelproject. Dit hing samen met de aard van het betreffende gebied of de branche. Ook het type functionaris dat betrokken was bij de uitvoering, verschilden per deelproject. Dit was van invloed op de aard van de informatie die in het project beschikbaar kwam. Wanneer bijvoorbeeld medewerkers van de districtsrecherche deelnamen aan een deelproject, was de kans groter dat relevante recherche-informatie beschikbaar kwam dan wanneer alleen buurtregisseurs participeerden.

Ten vierde verschilden de maatregelen die werden getroffen. Omdat het nemen van een maatregel gebonden is aan de bevoegdheid van het betreffende orgaan, beperkte samenwerking zich hier meestal tot afstemming. In overleg werd bepaald wie wanneer welke maatregel zou nemen. Leidraad was het adagium van de Wallenmanager: ‘wie de beste papieren heeft.’ Zo werd in een deelproject afgesproken dat het betrokken stadsdeel een negatieve beschikking zou geven op een vergunningaanvraag, terwijl de politie de toezegging deed om proces-verbaal op te maken van een overtreding. In enkele deelprojecten werden wel gezamenlijke acties ondernomen, zoals de controles (‘waarnemingen ter plaatse’) van illegale casino’s in stadsdeel Centrum en van horecagelegenheden in stadsdeel De Baarsjes.

De observaties hebben duidelijk gemaakt dat de regie over de uitvoering van deelprojecten in de praktijk in handen was van het Van Traa-team, ook wanneer de aansturing formeel vanuit bijvoorbeeld het stadsdeel plaatsvond. Hierboven – in paragraaf 4.2 – is al gewezen op één van de oorzaken hiervan, namelijk het feit dat buiten het terrein van de horeca alleen het Van Traa-team over vertrouwelijke politiegegevens beschikt. Daarnaast speelden twee andere factoren een rol. In de eerste plaats bleek het Van Traa-team de uitvoering van de door haar ontwikkelde werkwijze soms moeilijk uit handen te kunnen geven. In de tweede plaats stelden de andere partners zich doorgaans lijdelijk op en wachtten zij het initiatief van het Van Traa-team af. Hieronder – in paragraaf 4.3.3 – wordt op deze punten nader ingegaan.

Formeel werd over de voortgang van een project verantwoording afgelegd aan de subdriehoek Zware Criminaliteit. In de praktijk hield dit overlegorgaan echter nauwelijks voortgangscntrole op de deelprojecten, zo blijkt uit de bestudeerde documenten en het bijwonen van een aantal van deze vergaderingen. Verantwoording werd eerder afgelegd aan lokale driehoeksoverleggen of stadsdeelvoorzitters: hier zaten de leidinggevenden van diegenen die in de projecten participeerden. Wanneer ambtenaren van een stadsdeel en politiemensen van een wijkteam deelnamen aan een deelproject, dan was vooral het lokale subdriehoeksoverleg met de stadsdeelvoorzitter en de wijkteam- of districtschef geïnteresseerd in de voortgang en de resultaten.

Het is niet verwonderlijk dat zich bij de uitvoering van een experimenteel project allerlei problemen en knelpunten hebben voorgedaan. Van een belangrijk deel van deze problemen lag de oorzaak niet zozeer bij het Van Traa-project zelf, maar elders binnen de gemeentelijke organisatie of daarbuiten. Voorbeelden zijn de gebreken in de gemeentelijke registers en de informatiehuishouding van de politie en justitie. Het Van Traa-team was zich hiervan bewust en heeft geprobeerd oplossingen te zoeken. Daarmee raakte het team aan problemen die een veel breder bereik hebben en werd de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit als het ware de katalysator voor het verbeteren van de kwaliteit van de gemeentelijke informatiehuishouding en werkprocessen. Deels zijn door het Van Traa-team dus de problemen van anderen opgelost, teneinde zelf goed te kunnen werken. Andere voorbeelden zijn in dit verband het creëren van een handhavingstructuur in het Westelijk havengebied, het ontdekken van lacunes in wetgeving en het plan tot ontwikkeling van ‘bestuurlijke dossiers’ binnen grootschalige opsporingsonderzoeken.

Uit de gesprekken met leden van het Van Traa-team en vertegenwoordigers van politie en stadsdelen, alsmede de observatie van het verloop van een aantal deelprojecten, is een aantal knelpunten naar voren gekomen. Deze hebben betrekking op respectievelijk:

- het verkrijgen en analyseren van gegevens,
- de afbakening en prioritering van activiteiten,
- de samenwerking met andere partijen,

Bij de knelpunten op het eerste vlak – het verkrijgen en analyseren van de gegevens – is reeds stilgestaan in paragraaf 4.2, zij het dat in deze paragraaf nog geen aandacht is besteed aan de mate waarin en wijze waarop het Van Traa-project wordt gevoed met informatie door de externe partners. Dit aspect komt aan bod in paragraaf 4.4 waarin de samenwerking met andere partijen centraal staat. Eerst wordt echter ingegaan op de moeilijkheden die zich hebben geopenbaard in de sfeer van prioriteitstelling.

4.3.3 *Afbakening en prioritering van activiteiten*

Beschrijving

Het Van Traa-project beweegt zich in een krachtenveld waar verschillende partijen de agenda van het project proberen te beïnvloeden. Het onderzoek maakt duidelijk dat niet alleen de eigen analyses en hypothesen van het Van Traa-team hebben geleid tot de keuze van een gebied, branche, beleidsprobleem, object of subject voor een project. Ook de wensen van het gemeentebestuur, de stadsdelen en de politie zijn van invloed geweest op de agenda van het project. Tenslotte kan hier gewezen worden op de invloed van de politiek en de actualiteit op uitvoering van het Van Traa-project.

Met het stadsbreed gaan van het Van Traa-project werd de deur opengezet voor initiatieven vanuit stadsdelen. In 1999 nodigde de Wallenmanager namens de burgemeester tijdens een bijeenkomst in diens ambtswoning de stadsdeelvoorzitters uit om te komen met voorstellen voor een project in hun stadsdeel. De stadsdelen Geuzenveld, Oud-Zuid en De Baarsjes hebben nadien uit eigen beweging contact gezocht met het Van Traa-team. Zij wilden ervaring opbouwen met de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. De keuze voor de locatie of branche binnen het stadsdeel was niet altijd van tevoren duidelijk. Soms bestonden hier binnen het stadsdeel al duidelijk ideeën over, maar niet zelden waren het de ideeën van het Van Traa-team of de Wallenmanager die deze keuze bepaalden. De stadsdeelvoorzitter van Geuzenveld twijfelde bijvoorbeeld tussen een project gericht op beluizen en een project gericht op snackbars. In overleg met het Van Traa-team werd de keuze bepaald op snackbars. Stadsdeel Oud-Zuid twijfelde tussen de Albert Cuyp markt en de P.C. Hooftstraat; in overleg met het Van Traa-team viel de keuze op de laatstgenoemde locatie.

Ook door verzoeken van de politie zijn projecten opgestart. Zoals reeds is opgemerkt, was het project *Doorzon* een bestuurlijk vervolg op de politieacties gericht op criminele illegalen, waarbij de politie constateerde dat zij via malafide woningbemiddelaars en woningbouwcorporaties gemakkelijk woonruimte kregen. Het project dat zich richtte op horeca in De Pijp was een reactie op het verzoek van de politie om onderzoek te doen naar de vermoedens dat Bulgaarse prostituees vanuit Turkse horecagelegenheden in de wijk opereerden en naar de mogelijkheid hiertegen bestuurlijk op te treden.

Externe krachten beïnvloedden niet alleen de keuze van projecten, maar ook die van de dagelijkse werkzaamheden van het Van Traa-team. Hoewel formeel een projectmatige werkwijze is gevolgd, is het werk voor een aanzienlijk deel bepaald door de waan van de dag. Naar aanleiding van actuele ontwikkelingen kwamen vanuit het gemeentebestuur allerlei zaken op het bordje van het team terecht. Dit hield veelal in dat leden van het Van Traa-team onderzoek moesten doen naar vermoedens en geruchten van misstanden of dat hun expertise op een bepaald terrein werd gevraagd. Voorbeelden hiervan zijn de ambtenaar

Van E. die bordelen voor criminelen zou beheren⁴⁶, het uit de hand lopen van de situatie op de tippelzone, de problematiek rond de taxi's en het onderzoek rond TCA⁴⁷, de parlementaire enquêtecommissie bouwfraude waardoor ook binnen de gemeente Amsterdam onderzoek werd gedaan naar mogelijke bouwfraude, de vermeende faillissementsfraude rondom de horecagelegenheden van Sjoerd Kooistra⁴⁸ en recentelijk terrorismebestrijding.

Evaluatie en beoordeling

Reeds meermalen is in dit rapport vastgesteld dat het sleepnet in het kader van het Van Traa-project gaandeweg steeds breder is uitgeworpen. Deels is dat het gevolg van het in het vorige hoofdstuk beschreven gebrek aan duidelijkheid over het precieze object en de doelgroep van het project, maar vermoedelijk kan deze vorm van *net widening* ook niet los gezien worden van het netwerk van interne en externe contacten dat het Van Traa-team in de loop der jaren heeft opgebouwd. De observaties maken duidelijk dat – om een metafoor te gebruiken – als gevolg van de wirwar van activiteiten de spin enigszins in zijn eigen web verstrikt is geraakt. Doordat vanwege andere prioriteiten bepaalde projecten tijdelijk moesten worden stilgelegd, is een aantal van deze projecten verzand of op achterstand geraakt. Deze ontwikkeling heeft zich vooral gemanifesteerd bij projecten waar van de overige deelnemende partners weinig initiatief uitging.

Het Van Traa-team is zich na enkele jaren ook zelf zorgen gaan maken over de koers van het project en het gebrek aan overzicht over alle activiteiten. Om de regie van het project en de zeggenschap over de eigen activiteiten niet te verliezen, werden twee maatregelen getroffen.

Een eerste maatregel betrof de invoering van een goed systeem van 'planning en control'. Hiertoe werden eind 2001 door de Bestuursdienst voorgescreven procedures ingevoerd die er toe moesten leiden dat er elk jaar managementdoelen zouden worden geformuleerd, dat er op basis daarvan een werkplan zou worden opgesteld, dat er halverwege het jaar een voortgangscntrole zou plaatsvinden en dat er aan het eind van het jaar een rapportage zou verschijnen waarin verantwoording werd afgelegd voor het al of niet behalen van de doelstellingen. Budget en tijdplanning werden hierop afgesteld. De leidende gedachte was dat met een dergelijke manier van werken de waan van de dag minder vat zou krijgen op de dagelijkse werkzaamheden en dat de uitgestippelde lijnen beter zouden worden gevolgd. De observaties en dossierstudie maken evenwel duidelijk dat de uitvoering van dit systeem binnen het Van Traa-team weinig voortvarend ter hand is genomen. Het opstellen van werkplannen en voortgangsrapportages blijken een grote aanslag op de capaciteit te doen. De

⁴⁶ 'Ambtenaar spil in witwasoperatie', Het Parool 1-2-1, 'Ambtenaar Van E. runt bordelen', Het Parool 24-2-1, 'Taxibazen in zaken met witwasser Van E.', Het Parool, 27-2-1.

⁴⁷ 'Criminele top TCA in arrest', Het Parool 27-2-1, 'TCA-fortuin via Cyprus naar de Wallen', Het Parool, 17-5-1.

⁴⁸ Het faillissement van de Oesterbar en de daarmee samenhangende media-aandacht voor de vermeend frauduleuze wijze waarop door Kooistra ook met andere horecagelegenheden werd omgesprongen leidde op stel en sprong tot inschakeling van een ambtelijke werkgroep onder leiding van het Van Traa-team.

hoge werkdruk en de waan van de dag hebben er toe geleid dat het team aan planning en control onvoldoende is toegekomen.

Een tweede maatregel vormde het opstellen van criteria en procedures voor het starten van nieuwe projecten. De ratio achter deze maatregel was dat niet alle verzoeken vanuit stadsdelen of de politie zouden moeten leiden tot een project. Zo heeft de leiding van politiedistrict 1 meermalen bij het Van Traa-team aangedrongen op een project gericht op de horeca op een bepaalde locatie in Amsterdam-Noord. Omdat het doel en de aanleiding onvoldoende concreet waren zag het Van Traa-team van participatie af. Dit voorbeeld is echter een uitzondering. Gaandeweg het Van Traa-project stelde het Van Traa-team zelf vast dat er weinig structuur zat in de selectie van deelprojecten en dat het team de neiging had om elk verzoek tot ondersteuning of tot de start van een project te honoreren. Het Van Traa-team kreeg daarbij steeds sterker het onbehaaglijke gevoel het werk van anderen te zitten doen. Bij veel projecten werd namelijk als eerste vastgesteld dat de informatiehuishouding van stadsdelen, gemeentelijke diensten of de politie niet op orde was. Hierdoor was het moeilijk om een goed beeld te krijgen van het probleem dat met het project moest worden aangepakt.

Eind 2002 werden door het Van Traa-team een procedure en beoordelingscriteria vastgesteld voor nieuwe projecten. Het centrale uitgangspunt van dit protocol is dat op elke vraag tot bestuurlijk optreden serieus moet worden ingegaan. Volgens het protocol moet na elk verzoek een inventarisatiefase volgen waarbij de vragende partij (politie, het stadsdeel of het Openbaar Ministerie) het probleem helder moet maken. Ook op managementniveau moet het probleem worden herkend en geprioriteerd. Wanneer het probleem helder is en voldoende prioriteit geniet, moet het Van Traa-team op basis van een aantal criteria een afweging maken om al dan niet een deelproject te starten. Een eerste criterium is de mate van ernst van het probleem, hetgeen wordt beoordeeld aan de hand van het soort criminaliteit, de frequentie waarin het zich voordoet, het risico van aantasting van integriteit, de prioriteit die het heeft, de mate van verstoring van de rechtsorde en de mate van inbreuk op het woon- en leefklimaat. Een tweede criterium is de vraag in hoeverre de aanpak bestuurlijke relevantie of meerwaarde heeft. Dit hangt vooral af van de mogelijkheid tot inzet of ontwikkeling van bestuurlijke instrumenten. Dit is bijvoorbeeld niet het geval wanneer het probleem alleen strafrechtelijk effectief is te bestrijden. Een derde criterium is de mogelijkheid tot het vinden van structurele oplossingen. Dit heeft de voorkeur boven het op ad hoc basis ‘blussen van brandjes’. Het vierde criterium is de garantie dat de verschillende samenwerkingspartners voldoende capaciteit inzetten voor het deelproject. Elk van deze criteria vraagt om een nadere invulling. Verder dan het benoemen van deze criteria was het Van Traa-team – althans bij afsluiting van dit onderzoek – nog niet gekomen.

Het hierboven toegelichte protocol reflecteert een interessante verschuiving van de opstelling van het Van Traa-team naar externe partners. Bij de start van het Van Traa-team was het doel vooral het creëren van draagvlak voor de bestuurlijke aanpak. Het team juichte elk initiatief vanuit de stadsdelen of de

politie toe en probeerde zich zo laagdrempelig op te stellen. Door deze opstelling kwam men in een spagaat terecht. Enerzijds werd de boodschap uitgedragen dat de verantwoordelijkheid voor een deelproject primair lag bij het stadsdeel dat het project geïnitieerd had, anderzijds konden de leden van het Van Traa-team moeilijk de neiging onderdrukken om werkzaamheden naar zich toe te trekken zodra de overtuiging postvatte dat de lijnambtenaren er zelf niet goed uitkwamen. Het Van Traa-team kwam met andere woorden voor het volgende dilemma te staan: laten we een deelproject over aan een stadsdeel of gemeentelijke dienst met het risico dat het niet of niet goed wordt uitgevoerd, of doen we het zelf met het risico dat daarmee aan het stadsdeel of de dienst een stimulans wordt ontnomen om het zelf te doen? Dit dilemma is overigens allesbehalve uniek voor het Van Traa-team, maar doet zich voor in elk experimenteel project waarvoor een apart team in het leven geroepen wordt. Dergelijke nieuwe teams hebben de neiging om zich in de begintijd nadrukkelijk te manifesteren teneinde het eigen bestaansrecht te bewijzen, maar creëren daarmee ongewild het perfecte excuus aan de reguliere ambtenaren om zelf niets te hoeven ondernemen (“want daar hebben we toch specialisten voor”?). De parallellen met de introductie ruim tien jaar geleden binnen de politie van de Bureau’s Financiële Ondersteuning – momenteel veelal aangeduid als Bureaus Financiële Recherche – dringen zich op (zie onder andere Nelen en Sabee, 1998; Nelen, 2000; Faber en Van Nunen, 2002). Ook deze teams stelden destijds alles in het werk om de eigen toegevoegde waarde aan de omgeving duidelijk te maken, met als ongewenst neven-effect dat de gewenste cultuuromslag binnen de politieorganisatie als geheel langzamer tot wasdom kwam dan was gehoopt.

4.3.4 Samenwerking met andere partijen

Beschrijving

In hoofdstuk 3 is bij de bespreking van de werkplannen reeds vastgesteld dat het Van Traa-concept gebaseerd is op de premisse van afstemming en samenwerking. Randvoorwaarden voor integrale handhaving zijn dat partijen niet slechts oog hebben voor hun eigen belangen, in staat en bereid zijn om relevante informatie met elkaar te delen en hun handhavingacties op elkaar afstemmen.

Naast stadsdelen en gemeentelijke diensten zijn de belangrijkste partners de politie, het Openbaar Ministerie en de fiscus. In het kader van het Walenproject was de samenwerking tussen deze partijen vastgelegd in een convenant. Zoals beschreven in het werkplan van het Van Traa-project was het de bedoeling dat dit convenant zou worden vernieuwd. Het beoogde raamconvenant voor de samenwerking tussen gemeente, politie, justitie en de belastingdienst is er echter nooit gekomen, omdat de belastingdienst niet verder wilde meewerken. In plaats van in het beoogde ‘vierhoeksoverleg’ kregen de samenwerking en aansturing op strategisch niveau gestalte in de subdriehoek Zware

Criminaliteit.⁴⁹ Deze subdriehoek werd gevormd door het hoofd van de Dienst Centrale Recherche, het hoofd van de afdeling Georganiseerde criminaliteit van het arrondissementsparket en de teamleider van het Van Traa-project. In dit overleg werd op strategisch niveau de voortgang van het project besproken en werden nieuw op te starten deelprojecten 'geormerkt' zodat gebruik kon worden gemaakt van de bevoegdheid om politieke en justitiële informatie binnen de kernteams uit te wisselen. Op het niveau van de verschillende deelprojecten behielden de verschillende geografische driehoeksoverleggen (waaronder de subdriehoek Binnenstad) een coördinerende taak.

De samenwerking met de politie heeft zich niet beperkt tot het regiokorps Amsterdam-Amstelland, maar het Van Traa-team heeft in de loop der jaren ook contacten opgebouwd met bovenregionale kernteams en later de Nationale Recherche. Ook is door het Van Traa-team samengewerkt met het Regionaal Interdisciplinair Fraudeteam (RIF), waarin ook de belastingdienst participeert. Private partners zijn woningbouwcorporaties waar het gaat om het tegen gaan van crimineel gebruik van huurwoningen en NV Stadsgoed en NV Zeedijk waar het gaat om de aankoop en het beheer van panden.

Evaluatie en beoordeling

Het succes van integrale handhaving hangt af van de bereidheid bij de verschillende partners om kennis, kunde en capaciteit te investeren in specifieke deelprojecten en informatie met elkaar te delen. Uit de bestudeerde cases, de interviews en de observaties komt naar voren dat de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit door de verschillende partners mondeling wel beleden wordt, maar dat deze woorden in de praktijk niet altijd in daden worden omgezet. Het management van externe partners van het Van Traa-team (zoals stadsdeelvoorzitters en politiechefs) zien in de regel het belang wel in van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit, maar ambtenaren die uiteindelijk aangewezen worden voor de uitvoering van een deelproject delen dit enthousiasme lang niet in alle gevallen. Samenwerking en afstemming met externe partners moeten zeer nadrukkelijk ook het eigen belang dienen, anders neemt de animo hiervoor af. De evaluatie bevestigt wat dat betreft het beeld van Lipsky (1980) dat *street level bureaucrats* niet zozeer streven naar een maximaal rendement, maar naar voldoening gevende beslissingen.

Mede als gevolg van het sterke imago van het project zijn de verwachtingen van externe partijen van de Van Traa aanpak vaak groot. Uit de bestudeerde deelprojecten blijkt bovendien dat de bestuurlijke aanpak soms als oplossing wordt gezien voor problemen die langs andere wegen onvoldoende konden worden opgelost. Door de hierboven besproken onbepaaldheid van het doelwit werd de Van Traa-aanpak door belanghebbende partijen gezien als panacee voor tal van uiteenlopende problemen. In veel deelprojecten was dan ook een zekere

⁴⁹ De thematische subdriehoek zware criminaliteit is ingesteld op 10 mei 2000. In de regel laten de hoofdofficier van Justitie, de korpschef en de burgemeester zich in dit overlegorgaan door een ambtenaar vertegenwoordigen. Ook de belastingdienst is gerechtigd een vertegenwoordiger af te vaardigen.

teleurstelling te bespeuren wanneer als één van de eerste bevindingen van het project werd vermeld dat partijen zelf eerst beter hun huiswerk moesten doen.

In het Van Traa-project wordt weliswaar met veel partijen samengewerkt, maar dit leidt niet altijd tot een *geïntegreerde* aanpak van georganiseerde criminaliteit. Bij de succesvolle aanpak van de *cosa nostra* in New York was sprake van een veel hechtere wisselwerking tussen strafrechtelijke en bestuurlijke aanpak (Jacobs e.a., 1999; Fijnaut, 2001). De bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit zou deel uit moeten maken van een geïntegreerde aanpak van georganiseerde criminaliteit. Dat is in Amsterdam nu nog niet het geval. De strafrechtelijke en bestuursrechtelijke bestrijding van georganiseerde criminaliteit zijn – enkele succesvolle operationele acties daargelaten – nog gescheiden trajecten. De subdriehoek Zware Criminaliteit is op strategisch niveau het aangewezen platform voor afstemming. Deze driehoek functioneert echter vooral voor de oormerking en bespreking van bestuurlijke initiatieven.

Dat de denkexercitie in de richting over een geïntegreerde aanpak nog niet overal in vruchtbare bodem is gevallen wordt weerspiegeld door het uit de interviews naar gekomen beeld dat het OM, toch niet de minste deelnemer aan het driehoeksoverleg, tot dusverre weinig aandacht aan de dag heeft gelegd voor de ontwikkelingen die zich op het terrein van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit hebben voorgedaan. Waar de politie in beleidsstukken nog met enige regelmaat naar het project verwijst in het kader van het *tegenhouden* van criminaliteit, wekt het OM nog niet de indruk het concept van een *geïntegreerde* aanpak van georganiseerde criminaliteit te hebben omarmd.

Overigens blijkt ten aanzien van de politie soms ook een verschil tussen woord en daad. Het verkrijgen van relevante politie-informatie is namelijk een belangrijk knelpunt in veel deelprojecten geweest, ondanks de afspraken die zijn gemaakt over de verstrekking van politie-informatie aan het Van Traa-team. De bevoegdheid tot het ontvangen van deze informatie betekent kennelijk nog geen garantie dat de gemeente deze gegevens ook daadwerkelijk krijgt. Gebreken in de informatiehuishouding van politie en justitie en terughoudendheid om deze informatie te verstrekken aan een bestuursorgaan hebben ertoe geleid dat voor de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit relevante informatie de gemeente niet heeft bereikt.

Voor de gebrekkige informatietoevoer vanuit de regiopolitie Amsterdam-Amstelland is een aantal oorzaken aan te wijzen. In de eerste plaats is de constatering van belang dat de regiopolitie Amsterdam-Amstelland ten tijde van het evaluatieonderzoek niet beschikte over een infodesk; een centraal punt voor verstrekking van informatie aan derden. Het Van Traa-team moest daarom verschillende onderdelen van de regiopolitie benaderen voor relevante gegevens: (tot voor kort) het kernteam, de Centrale Recherche, de districten en de wijkteams. Bij sommige onderdelen was sprake van terughoudendheid ten aanzien van het verstrekken van recherche-informatie aan het Van Traa-team. De tweede oorzaak is gelegen in de onbekendheid van de politie met de bestuurlijke aanpak en een gebrek aan expertise om daarvoor relevante informatie te genereren. De

voor het Van Traa-team relevante informatie vertoont gelijkenissen met het type informatie dat in het kader van financieel strafrechtelijk onderzoek wordt verkregen. De problemen die de politie heeft met het financieel rechercheren zouden dan ook kunnen gelden voor de bestuurlijke aanpak (Faber en Van Nunen, 2002).

Om de verstrekking van politie-informatie aan het Van Traa-team te verbeteren is er binnen de subdriehoek Zware Criminaliteit een protocol opgesteld. Daarin werden binnen de regiopolitie contactpersonen aangewezen voor het Van Traa-team. Via deze formele lijn uitgezette verzoeken om politie-informatie hadden niet het gewenste resultaat. Daarom is het Van Traa-team het eigen netwerk aan contacten binnen de politie – zoals buurtregisseurs waarmee in deelprojecten wordt samengewerkt – blijven gebruiken. Dit heeft bij de politie geleid tot het verwijt dat het Van Traa-team zich in strijd met de afspraken bezig zou houden met het ‘shoppen’ naar informatie.

Ook het krijgen van informatie van de belastingdienst is een probleem. Zoals eerder is opgemerkt, besloot de belastingdienst om het in het kader van het Wallenproject gesloten convenant niet te verlengen voor het Van Traa-project, omdat de bestuurlijke aanpak niet zou behoren tot de kerntaken en -activiteiten van de belastingdienst. Daarmee viel de bevoegdheid weg om op structurele basis gegevens van de belastingdienst te ontvangen. Bij het vullen van de matrices in het kader van informatieverzameling en analyse leverde dit aanzienlijke problemen op: gegevens over de aan de fiscus opgegeven omzet van een horecazaak konden bijvoorbeeld niet langer meer worden vergeleken met de feitelijke exploitatie. Op ad hoc basis is in sommige deelprojecten overigens wel samengewerkt met de belastingdienst.

Het is tenslotte opvallend dat het Van Traa-team wel de bevoegdheid heeft informatie uit justitiële registers te krijgen, maar daar in praktijk weinig gebruik van heeft gemaakt.⁵⁰ Pas recent is het team zich gaan realiseren dat gegevens uit de Justitiële Documentatie een belangrijke toets of aanvulling kunnen zijn op politie-informatie.

4.4 De implementatie van de methodiek

Beschrijving

In stadsdeel Centrum werd van 2000 tot en met 2001 een project uitgevoerd met als doel de implementatie van de Wallenaanpak in de werkzaamheden van stadsdeel Centrum. Medio 2000 schreef het hoofd van de afdeling Algemene Zaken van de dienst Binnenstad namens het management team een plan van aanpak. Daarin werden het doel, de organisatie, de werkwijze en de te onderne-

⁵⁰ Een kanttekening is hierbij wel op zijn plaats. Als gevolg van het feit dat in het kader van het Van Traa-project op verschillende momenten en ook nog door twee verschillende ministers ontheffing is verleend voor inzage in politieke en justitiële gegevens (zie paragraaf 4.2.1), bleek de bevoegdheid tot inzage in de justitiële registers gedurende enige tijd niet goed geregeld te zijn.

men activiteiten van de implementatie beschreven. De opgave waarvoor de dienst Binnenstad stond werd kernachtig geformuleerd als: de aanpak van het Van Traa-team overnemen. Dit betekende volgens het plan van aanpak “werken aan het management, iets tussen de oren van de medewerkers krijgen, procedures en werkwijzen aanpassen en waar nodig het bestuur aanspreken op de noodzakelijk politiek-bestuurlijke randvoorwaarden.”

Teneinde de implementatie te bewerkstelligen werd een projectorganisatie in het leven geroepen die bestond uit overlegvormen op drie niveau's, alsmede de aanstelling van een projectleider. Op het hoogste niveau was er het 'Managementoverleg Implementatie Wallenaanpak', in de wandelgangen ook wel het 'MT-Wallen' genoemd. De taak van dit overleg was het bewaken van de voortgang van de implementatie, het signaleren van knelpunten, de afstemming met het Van Traa-team en de prioritering van nieuwe projecten.

Vervolgens was er op het niveau van het middenkader het Coördinatieoverleg waarin de hoofden van de diverse afdelingen zitting hadden, alsmede de projectleider en een lid van het Van Traa-team. In dit overleg werd aan de hand van concrete casus gewerkt aan het ontwikkelen van nieuwe instructies en procedures waarmee de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit zou moeten worden geïntegreerd in de reguliere werkprocessen. Het betrof hier hoofdzakelijk de verlening van bouw-, exploitatie- en horecaverGUNningen. Dit overleg resulteerde eind 2001 in een instructie voor de behandeling van bouw-aanvragen.

Tenslotte was er op uitvoerend niveau de Werkgroep Indicatoren waarin, zoals de naam al aangeeft, indicatoren werden ontwikkeld op basis waarvan vergunningaanvragen konden worden herkend die mogelijk gebruikt werden voor criminele doeleinden. Aan dit overleg werd deelgenomen door medewerkers van reeds genoemde afdelingen, alsmede wederom de projectleider en een afvaardiging van het Van Traa-team. Het overleg werd medio 2001 beëindigd en resulteerde in een lijst van risico-indicatoren.

Behalve de deelname aan de diverse overlegvormen, bestond de participatie van het Van Traa-team in het implementatietraject ook uit het verzorgen van een serie workshops voor uitvoerende ambtenaren waarin de door het Van Traa-team ontwikkelde werkwijze voor de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit werd uiteengezet.

In het plan van aanpak werden voor het implementatietraject twee categorieën activiteiten onderscheiden: reguliere en bijzondere werkzaamheden. Onder reguliere werkzaamheden werden verstaan het reageren op meldingen van buiten, het toetsen van vergunningaanvragen en het op orde brengen van de informatievoorziening. In deze reguliere activiteiten moest de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit worden geïntegreerd. Onder bijzondere werkzaamheden werden verstaan de binnen het Wallenproject opgestarte deelprojecten, het gebruik van de bijzondere bevoegdheden inzake informatievergaring en de verdere ontwikkeling van de bestuurlijke aanpak. De dienst Binnenstad was verantwoordelijk voor de uitvoering van de reguliere werkzaamheden

en had volgens het plan van aanpak ook een rol bij de bijzondere werkzaamheden, met uitzondering van het gebruik van de bijzondere bevoegdheden van het Van Traa-team tot het verkrijgen van informatie van politie en justitie.

Evaluatie en beoordeling

Na het opstellen van het plan van aanpak is de Dienst Binnenstad druk aan de slag gegaan om aspecten van criminaliteitsbestrijding te integreren in de reguliere werkzaamheden. Er werd gewerkt aan nieuwe procedures voor de toetsing van vergunningaanvragen, er werd bewustzijn gecreëerd ten aanzien van het reageren op meldingen van buiten en er werd gewerkt aan het verbeteren van de informatiehuishouding teneinde onregelmatigheden in registraties te kunnen herkennen. Daartoe was het onder andere noodzakelijk dat bij aanvragen voor vergunningen of ontheffingen alle relevante gegevens rond aanvraag en aanvrager beschikbaar waren.

Ondanks de bovengenoemde inspanningen moet ook geconstateerd worden dat het Van Traa-team nog geruime tijd reguliere werkzaamheden is blijven uitvoeren, zoals het beoordelen van vergunningaanvragen en het reageren op meldingen van buiten. Ook hield het team bemoeienis met het op orde brengen van de informatievoorziening. Een verklaring hiervoor is dat het proces van implementatie nog volop in ontwikkeling was. Het screenen van aanvragen van bouwvergunningen op 'Van Traa' aspecten werd bijvoorbeeld in 2001 geheel overgedragen aan de Dienst Binnenstad. Alleen in bijzondere gevallen zou het Van Traa-team nog om advies worden gevraagd.

Vanuit de Dienst Binnenstad zelf werden door respondenten twee cruciale voorwaarden aangedragen voor het welslagen van de implementatie: draagvlak en uitvoerbaarheid. Ten aanzien van het draagvlak voor de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit is een voorzichtige kentering waar te nemen. Aanvankelijk werd op alle niveaus van de Dienst Binnenstad met terughoudendheid gekeken naar het Wallenproject. Hier wreekt zich wellicht de afgescheiden organisatie van het Wallenproject. De Dienst Binnenstad zag de door het Van Traa-team ontwikkelde werkwijze als een *fremdkörper* en het Van Traa-team ergerde zich aan de traagheid en het gebrek aan daadkracht binnen de dienst. Dit leidde uiteindelijk tot spanningen binnen het MT-overleg. Dit was één van de redenen om dit overleg in kleiner verband voort te zetten. Ook binnen het coördinatieoverleg bestond aanvankelijk weerstand tegen de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in het algemeen en door het Van Traa-team geïntroduceerde werkwijze in het bijzonder. Tegen de achtergrond dat zelfs in de kring van leidinggevendenden twijfels bestonden over het nut en de noodzaak van de bestuurlijke aanpak is het niet verwonderlijk dat ook bij de uitvoerende ambtenaren in de Werkgroep Indicatoren scepsis bestond ten aanzien van de rol van de gemeente bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit.

Het gebrek aan draagvlak hing ook samen met de tweede genoemde voorwaarde voor de implementatie: de uitvoerbaarheid. Hierbij werd door res-

pondenten een onderscheid gemaakt tussen doel en middel: de doelstelling van het Van Traa-project werd wel onderschreven (voorkomen dat de gemeente criminelen faciliteert), maar niet de in het Van Traa-project ontwikkelde werkwijze. Het zeven-stappenplan werd gezien als niet 'compatible' met de reguliere werkprocessen. Ook heerste het gevoel dat het ambitieniveau voor de implementatie te hoog werd gelegd en dat het Van Traa-team te veel en te snel wilde. Zoals beschreven in de vorige paragrafen, liep het Van Traa-team bij de ontwikkeling van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit aan tegen allerlei organisatorische knelpunten die een veel breder bereik hadden, bijvoorbeeld ten aanzien van de informatiehuishouding en de afstemming tussen verschillende afdelingen binnen de Dienst Binnenstad. Deze knelpunten moesten eerst worden weggewerkt, alvorens tot een effectieve implementatie van de Van Traa aanpak kon worden overgegaan. Het implementatieproces werd door het Van Traa-team en de projectleider Implementatie dan ook gezien als een 'gehele kwaliteitsverbetering van de reguliere werkprocessen van de Dienst Binnenstad'. Dit ging volgens verschillende lijnfunctionarissen bij de dienst een paar stappen te ver. Hoewel een dergelijke kwaliteitsverbetering volgens het Van Traa-team een voorwaarde was voor een effectieve implementatie van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit, ontbrak bij de dienst het draagvlak voor een dergelijke operatie. Bij de dienst zag men de implementatie liever als het invoeren van enkele concrete instructies en procedures met betrekking tot het beoordelen van vergunningaanvragen.

Geconstateerd kan worden dat met het plan van aanpak weliswaar belangrijke kaders zijn geschapen voor de implementatie van de bestuurlijke aanpak van de georganiseerde criminaliteit in de Dienst Binnenstad, maar dat er discussie is ontstaan over de interpretatie en invulling van deze kaders. Het voorgaande betekent dat er een 'ruime' en een 'enge' benadering bestaat van het implementatieproces. De ruime benadering staat voor een algemene kwaliteitsverbetering van de informatiehuishouding en werkprocessen waarmee alle interne barrières voor een effectieve toepassing van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit worden weggenomen. De enge benadering staat voor enkele concrete, maar beperkte aanpassingen van of aanvullingen op bestaande werkprocessen die betrekking hebben op de bestuurlijke aanpak. De discussie over deze twee benaderingen was wellicht een noodzakelijke stap in het implementatieproces, maar heeft de uitvoering van de implementatie wel vertraagd en geleid tot onduidelijkheid bij uitvoerende ambtenaren. Dit heeft een negatieve invloed gehad op het draagvlak van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit.

Zoals gezegd, is ten aanzien van dit draagvlak een kentering waar te nemen. Deels moet de verklaring hiervoor worden gezocht in het feit dat de 'enge' benadering van het implementatieproces voorrang lijkt te hebben gekregen. In plaats van kwaliteitsverbetering op de lange termijn, is er op de verschillende overlegniveaus gesproken over, en gewerkt aan, concrete instructies en

procedures voor de implementatie van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in bestaande werkprocessen.

Op uitvoerend niveau is door de Dienst Binnenstad zelf het initiatief genomen tot het instellen van de zogenoemde ‘afwegingsgroep rayon Centrum/Zuid’. In dit overleg worden initiatieven van burgers en bedrijven besproken die tot de aanvraag van een bouwvergunning kunnen leiden en betrekking hebben op het rayon Centrum/Zuid, oftewel het grootste deel van de binnenstad. Daarbij worden naast planologische, juridische en beleidsmatige aspecten ook ‘Van Traa’ aspecten meegewogen. Aan dit overleg nemen alle afdelingen deel die iets van doen hebben met bouwinitiatieven.⁵¹ Het Van Traa-team en de projectleider implementatie krijgen alle notulen van het overleg. In het overleg worden initiatieven die vragen oproepen vroegtijdig gesignaleerd en besproken. Wanneer deze vragen betrekking hebben op mogelijke relaties met criminaliteit, wordt het Van Traa-team ingeschakeld. De voorzitter van het overleg schat dat in ongeveer 10% van de besproken zaken ‘Van Traa elementen’ een rol spelen.

Minstens zo belangrijk als bovengenoemde ontwikkelingen voor het verbeterde draagvlak binnen de Dienst Binnenstad – thans stadsdeel Centrum – is de implementatie van de wet BIBOB geweest. Het eveneens onder verantwoordelijkheid van het Van Traa-team ontwikkelde implementatietraject voorziet erin dat elke vergunningaanvraag op de geselecteerde beleidsterreinen wordt bekeken en geanalyseerd. Onder bepaalde omstandigheden kan dat leiden tot een verzoek om extra informatie bij de vergunningaanvrager. De toepassing van de wet BIBOB beperkt zich weliswaar tot een aantal criminogene sectoren, maar betreft wel alle aanvragen voor beschikkingen. Het bereik van de implementatie is daarmee breder (alle vergunningverlenende ambtenaren) en diepgaander (een verplicht onderzoek).

4.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is de uitvoering van het Van Traa-project op hoofdlijnen beschreven. Vastgesteld is dat het Van Traa-team een spilfunctie vervult in het project en dat een grote hoeveelheid en verscheidenheid van activiteiten en deelprojecten door dit team wordt ontplooid. De gedrevenheid en deskundigheid van de medewerkers, het netwerk dat zij binnen en buiten de stad hebben opgebouwd, alsmede het sterke imago van het team hebben er toe geleid dat het Van Traa-project een niet meer weg te denken onderdeel is geworden van de bestuurlijke aanpak van criminaliteit in Amsterdam. De keerzijde van de diversiteit van het project is wel dat het alle kanten dreigt op te schieten: aanpak van verloederde straten, doorlichting van in opspraak gekomen ondernemers, het in kaart brengen van economische machtsposities binnen het Amsterdamse bedrijfsle-

⁵¹ Deze afdelingen zijn Rayon Centrum/Zuid, Bouw- en Woningtoezicht, Projectontwikkeling, Ruimtelijk ontwerp, Structuur en Economie, bureau Voorinformatie, Juridische Zaken, Algemene zaken (vergunningen), het handhavingsteam en Beleid, Besluitvorming en Informatiebeheer.

ven, het opzetten van een handhavingstructuur in het Westelijk havengebied, het implementeren van de wet BIBOB in stadsdelen en gemeentelijke diensten. De activiteiten buitelen met andere woorden over elkaar heen: het ene project wordt gestart, terwijl het andere nog niet volledig is afgerond. Hierbij wrekt zich dat een consistent beleid om te beoordelen of een aangedragen deelproject wel of niet tot de kerncompetentie van het Van Traa-team behoort ontbreekt. Verder zien we achterstand en een gebrek aan sturing bij sommige projecten. Dit laatste doet zich vooral voor bij projecten waar van de overige deelnemende partners weinig initiatief uitgaat.

Ten dele is deze ontwikkeling inherent aan elk experimenteel project. Toch zou men na zeven jaar experimenteren, ontwikkelen en verkennen, kunnen en mogen verwachten dat de grenzen zijn verkend. Dan kunnen ook strategische beslissingen worden genomen over doel en kernactiviteiten. Dat moment was bij de afronding van de gegevensverzameling in mei 2004 bij het Van Traa-project nog niet aangebroken. Er was nog weinig sprake van standaardisering van werkprocessen en er werden nog telkens nieuwe en andersoortige activiteiten ondernomen.

Het is duidelijk dat alles oppakken wat op de weg van het Van Traa-project komt de capaciteit van het team overstijgt. Het Van Traa-team dient een heldere strategische visie te ontwikkelen over het probleem dat moet worden bestreden en de wijze waarop dit het beste dient te geschieden. Op basis van deze visie kan prioritering plaats vinden van hetgeen moet worden aangepakt. Er bestaat bij het team wel het besef dat er keuzes moeten worden gemaakt, maar men weet niet goed welke.

Bij het beoordelen van de rol van het Van Traa-team moet wel in het achterhoofd worden gehouden dat Amsterdam het eerste bestuursorgaan in ons land is dat op deze schaal de verantwoordelijkheid voor de bestuurlijke aanpak voor georganiseerde criminaliteit heeft proberen vorm te geven. Het nieuwe, experimentele karakter betekent onvermijdelijk dat het project wordt gekenmerkt door *trial and error*. Op basis van enkele beleidsassumpties en criminologische hypothesen, maar zonder concrete praktijkvoorbeelden, zijn ideeën voor de bestuurlijke aanpak ontwikkeld en uitgevoerd. De ontwikkeling van het project en de evolutie van de werkwijze worden daarom tevens gekenmerkt door voortschrijdend inzicht. Uit het onderzoek komt naar voren dat in nieuwe deelprojecten gebruik wordt gemaakt van de leermomenten van voorgaande projecten, zoals bijvoorbeeld bleek uit het formuleren van criteria voor het ingaan op verzoeken van stadsdelen en politie tot het starten van een deelproject.

Kijken we naar de samenwerkingspartners van het Van Traa-team, dan moet worden vastgesteld dat een zekere mate van opportunisme hen niet vreemd is. Zij schakelen het Van Traa-team in voor allerlei zaken die politiek om een snelle reactie vragen of die door de vragende partij zelf onvoldoende worden opgelost. Zo dreigt de Van Traa-aanpak gebruikt te worden als panacee voor tal van bestuurlijke problemen. Sommige van deze problemen zijn ontstaan omdat de partners zelf onvoldoende hebben gedaan: illegale casino's zijn moeilijk weg

te krijgen omdat ze jarenlang zijn gedoogd, het Van Traa-team kan horecazaken met illegale prostituees pas aanpakken wanneer de politie bevindingen hieromtrent administreert en een voedingsbodemp voor criminele activiteiten in de horeca ontstaat wanneer stadsdelen nalaten vergunningen te verlenen en te handhaven.

Een andere tekortkoming is de verstrekking van informatie. Op deze ze-nuwnknoop van de bestuurlijke aanpak laten verschillende partners het afweten. Opvallend in dezen is de tekortschietende rol van de politie. Het niet willen en/of niet kunnen verstrekken van voor de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit relevante strafrechtelijke gegevens staat in schril contrast met het recentelijk door de politie ontwikkelde concept van het *tegenhouden* van misdaad, waarin nota bene het Wallenproject wordt genoemd als aansprekend voorbeeld van deze nieuwe strategie.⁵² Verder is het opvallend dat in een tijd waarin naast politie en justitie steeds meer publieke en private instellingen medeverantwoordelijk worden gemaakt voor de bestrijding van georganiseerde criminaliteit, de belastingdienst een terugtrekkende beweging heeft gemaakt.

Mede als gevolg van de vaak moeizame verkrijging van relevante politie, justitie en fiscale informatie, de gebrekkige informatiehuishouding van stadsdelen en gemeentelijke diensten, alsmede de beperkt beschikbare capaciteit en de noodzaak van dossieropbouw alvorens maatregelen te kunnen nemen, neemt de fase van informatieverzameling en analyse veel tijd in beslag. Deze grote tijdsinvestering heeft in die zin gerendeerd dat in het kader van het Van Traa-project een uitgebreid bestand is opgebouwd over eigendom en exploitatie van panden in de binnenstad van Amsterdam, in de geselecteerde gebieden in stadsdelen, alsmede in de onderzochte branches. In hoeverre de ontwikkeling van dit bestand ook een bijdrage heeft geleverd aan een beter inzicht in de eigendomsverhoudingen in de Amsterdamse onroerend goed sector, is een andere vraag. Deze vraag zal in het volgende hoofdstuk aan bod komen.

De implementatie van de Van Traa-aanpak in stadsdelen en diensten is onvoldoende uit de verf gekomen en is inmiddels ingehaald door de implementatie van de wet BIBOB. De toepassing van de laatstgenoemde wet heeft weliswaar betrekking op een beperkt aantal sectoren – horeca, seks, speelautomaten, bouw, milieu, subsidies en aanbestedingen – maar juist deze terreinen worden als risicovol aangemerkt in relatie tot innesteling van, dan wel verweving met georganiseerde criminaliteit. De implementatie van de wet BIBOB lijkt – in tegenstelling tot de Van Traa-aanpak – wel te leiden tot integratie van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in de reguliere werkprocessen van stadsdelen en gemeentelijke diensten. De louter preventieve kant van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit lijkt hiermee vorm te hebben gekregen. Het Van Traa-team zou zich als gevolg van deze ontwikkeling op andere speerpunten kunnen toelagen. Aan welke accenten in dat verband te denken valt wordt in het slothoofdstuk toegelicht.

⁵² Zie het visiedocument 'Misdad laat zich tegenhouden' van de Raad van Hoofdcommissarissen, 2001, p. 37.

5. Uitkomsten

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de uitkomsten van het Wallenproject en het Van Traa-project. Daarbij wordt, zoals in hoofdstuk 2 is toegelicht, een onderscheid gemaakt tussen de directe *resultaten* van de projecten en de te verwachten *effecten* op georganiseerde criminaliteit in Amsterdam.

De ontwikkeling van een methodiek voor de bestuurlijke aanpak heeft geresulteerd in de ontwikkeling van een aantal instrumenten: het zevenstappenplan, de nieuwe gronden om vergunningen te weigeren of in te trekken, de criteria voor de selectie van deelprojecten, het protocol voor de aankoop van panden en dergelijke. Vervolgens heeft de uitvoering van de Wallen- of Van Traa-aanpak concrete resultaten opgeleverd die kunnen worden uitgedrukt in aantallen analyses, aangekochte panden, sluitingen van horecazaken, intrekkingen van vergunningen en dergelijke. Een derde aspect waarnaar in het kader van de evaluatie van de resultaten kan worden gekeken betreft de implementatie van de Wallenaanpak in stadsdeel Centrum. Het gaat dan om de vraag in hoeverre de in het Wallenproject ontwikkelde methodiek wordt toegepast door de ambtenaren van stadsdeel Centrum. Hierover is in het vorige hoofdstuk al het nodige gezegd, maar we zetten de belangrijkste resultaten van de implementatie van de Wallenaanpak nog even op een rij.

Het Wallenproject en het Van Traa-project maken deel uit van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in Amsterdam. Een belangrijke vraag is dan ook wat de effecten zijn van deze projecten op de georganiseerde criminaliteit in Amsterdam. In hoofdstuk 2 is reeds uiteengezet dat het antwoord op deze vraag berust op een inschatting van de aannemelijkheid dat door het project georganiseerde criminaliteit is bestreden of voorkomen. Naar twee aspecten is in het bijzonder gekeken: in hoeverre is door beide projecten beter zicht gekregen op georganiseerde criminaliteit en in hoeverre zijn drempels opgeworpen tegen criminele activiteiten?

5.2 Resultaten

Resultaten ontwikkeling methodiek

In hoofdstuk 3 is vermeld dat in het werkprogramma van de Wallenmanager negen activiteiten werden genoemd met ‘einddoelen’ die binnen 2 jaar (aan het eind van het project op 31 december 1999) zouden moeten zijn bereikt. Van de in paragraaf 3.2 genoemde einddoelen moet worden vastgesteld dat een aantal wel en een aantal niet is gerealiseerd. Om met de gerealiseerde doelen te beginnen. Diverse – weliswaar niet alle, maar toch een substantieel aantal – deellocat-

ties in het Wallengebied, waarover de overheid zijn greep dreigde te verliezen op handhavingsgebied zijn in kaart gebracht en een aantal gerichte acties is uitgevoerd voor het weer op peil brengen van de handhaving (einddoel 1). Tevens is een Vastgoed-registratiesysteem ontwikkeld (einddoel 3) en is een afstemmingsoverleg op poten gezet voor bouwaanvragen in stadsdeel Centrum (einddoel 5). Van de niet gerealiseerde doelstellingen vestigen we in het bijzonder de aandacht op de einddoelen 4 en 9. Het uitgangspunt om aan politieke en justitiele acties stevast bestuurlijke acties vast te knopen is slechts in zeer beperkte mate gerealiseerd. Evenmin zijn de betrokken spelers er in de praktijk in geslaagd om het bestuurlijk en justitieel handhavingsbeleid afdoende op elkaar af te stemmen en te integreren. We komen op beide aspecten later terug.

De grote winst van het Wallenproject is dat een methodiek is ontwikkeld voor de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. Deze methodiek is in het Van Traa-project verder verfijnd. De methodiek bestaat enerzijds uit praktische werkwijzen – zoals stappenplannen en protocollen – en anderzijds uit juridische instrumenten – zoals het voorzien van drie gemeentelijke vergunningssystemen van een weigeringsgrond waardoor de desbetreffende vergunning geweigerd kan worden als de aanvrager in verband kan worden gebracht met slecht levensgedrag.

De ontwikkeling van een methodiek voor de bestuurlijke aanpak heeft ook minder voorziene resultaten gehad. In het vorige hoofdstuk is al vastgesteld dat de Wallenmanager en het Van Traa-team tegen allerlei tekortkomingen in administraties en werkprocessen aanliepen die eerst moesten worden verholpen voordat de methodiek kon worden toegepast. Concrete resultaten hiervan zijn het reeds genoemde Vastgoedregistratiesysteem, het 'Handboek Horeca' en het afstemmingsoverleg voor bouwaanvragen in stadsdeel Centrum. Soms ging het om ontwikkelingen die al in gang waren gezet, maar die door het Wallen- of het Van Traa-project extra prioriteit kregen, zoals de ontwikkeling van een Horeca Informatie Systeem.

Resultaten deelprojecten

Hieronder geven we een schematisch overzicht van de resultaten van de uitvoering van de verschillende deelprojecten. Bij het overzicht moeten enkele aanvullende opmerkingen worden gemaakt. Ten eerste bevat het overzicht geen activiteiten die buiten een deelproject zijn verricht, maar wel tot de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit kunnen worden gerekend. Het gaat dan bijvoorbeeld om ad hoc activiteiten van het Van Traa-team of zelfstandige activiteiten van stadsdelen of gemeentelijke diensten. Ten tweede zijn sommige activiteiten in voortgangsrapportages van de deelprojecten opgenomen die wellicht ook zonder het deelproject zouden hebben plaatsgevonden. Zo kan een rapportage van een deelproject vermelden dat een horecazaak is gesloten, terwijl dit het resultaat was van een reguliere horecacontrole van het Horeca Interventie Team. De vraag is dan of de controle een (in)direct gevolg is geweest van het project.

In het overzicht wordt een onderscheid gemaakt tussen drie categorieën hoofdactiviteiten die in het kader van deelprojecten zijn verricht. De eerste hoofdactiviteit is onderzoek. Hieronder valt het in kaart brengen van eigendom en exploitatie van geselecteerde panden of percelen of de inventarisatie van een aantal bedrijven in een geselecteerde branche. Maar ook controleacties zijn in deze categorie ondergebracht. Afhankelijk van het beleidsterrein kunnen deze zijn uitgevoerd door gemeentelijke toezichthouders (controle van de naleving van het bestemmingsplan door Bouw- en Woningtoezicht of de milieuvergunning door toezichthouders van de Dienst Milieu), door ambtenaren van de Belastingdienst of het Regionaal Interdisciplinair Fraude Team (RIF) of door de politie (controles van coffeeshops en bordelen). De tweede hoofdactiviteit is het treffen van maatregelen op grond van een wettelijke bevoegdheid, zoals het op last van de burgemeester sluiten van een horecazaak op grond van de Gemeentewet of de Opiumwet of het intrekken of weigeren van een vergunning op grond van de Drank- en Horecawet of de APV. In de derde hoofdcategorie ten slotte zijn alle andere activiteiten die in de deelprojecten zijn verricht geclusterd, zoals het opzetten van een horecaberaad tussen stadsdeel en politie, het aankopen van panden of het toepassen van stadsvernieuwing.

Figuur 5.1 geeft een globaal overzicht van deze activiteiten. Een uitgebreide beschrijving per deelproject is te vinden in de bijlage.

Deelproject	Onderzoek	Maatregelen	Andere acties
1: Wallenproject (algemeen)	Panden in geselecteerde straten en enkele losse adressen	Vier vergunningen geweigerd, horecaken gesloten	Aankoop 60 panden
2: Grijs panden	X panden onderzocht	Fiscale naheffingen, handhaving bestemmingsplan en Woningwet, 1 strafrechtelijk onderzoek	
3: Wonen boven bordelen	200 adressen, waarnemingen ter plaatse		Aankoop panden
4: Warmoesstraat (Wallenproject)	1999: nrs. 1-100, 2004: hele straat	Sluiting horecazaak, 2 vergunningen geweigerd	Herinrichting straat, aankoop 3 panden
5: Nieuwendijk (Wallenproject)	135 panden: nrs. 1-90 en zijstegen, controles bewoning, exploitatie & vergunning	24 aanschrijvingen, sluiting horecazaak, 2 illegale hotels gesloten, verplaatsing seksinrichting en ontwikkeling wonen boven bedrijven.	Herinrichting straat, aankoop 6 panden, bemiddeling verkoop 8 panden, wijziging bestemmingsplan, stimuleringsubsidies
6: Escort	Inventarisatie 394 telefoonnummers en achterliggende bedrijven		Deelname landelijk project

Deelproject	Onderzoek	Maatregelen	Andere acties
7: Smart shops	Inventarisatie van alle smartshops		Wijziging bestemmingsplan en Leefmilieuverordening, landelijk project
8: Snackbars Geuzenveld/Sloter-meer	13 snackbars onderzocht, controles bij 7 zaken	Handhaving vergunning voorschriften	Bouwberaad, horecaberaad, overleg corporaties, actualisering dossiers
9: P.C. Hoofstraat	Hele straat: eigendomsverhoudingen Bouwblok: vergunningen		functionaris Bestuurlijke Bestrijding Criminaliteit
10: Casio	7 illegale casino's, waarnemingen ter plaatse door Belastingdienst, GAK en politie	Sluiting casino's, Naheffingen, conservatoir executoriaal, beslag, 1 strafrechtelijk onderzoek, weigering vergunning	Behendigheidspeelvergunning in APV
11: Chassébuurt	25 horecazaken, waarnemingen ter plaatse door RIF en politie, uitbreiding aantal horecacontroles	Sluiting horecazaak, 5 horecazaken zijn 'spontaan' gesloten door de exploitanten zelf.	intensievere samenwerking corporaties, overleg met 'bonafide' horecaondernemers
12: Javastraat	49 panden in Javastraat en omgeving, waarvan 18 met politieinformatie, horecacontroles van HIT-team	3 horecazaken gesloten, 3 bestuurlijke waarschuwingen, 2 vergunningen ingetrokken, 2 geweigerd (waarvan 1 zonder succes)	Wijziging bestemmingsplan, horecaberaad, deelproject Belhuizen
13: Papaverhoek	63 panden/percelen, controles stadsdeel en Milieudienst	Handhavingsprocedures	Aankoop perceel
14: Westpoort	Percelen in kaart gebracht, Criminele risicokaart, 35 bedrijven Heining onderzocht, multidisciplinaire controles, thematisch (bv. milieu of export) en integraal	6 processen-verbaal milieu-overtredingen, handhaven milieu-vergunningen	Meerjarenplan Westpoort, SubΔ, stuurgroep, databank, verantwoordelijke wethouder, deelprojecten, beëindiging (onder)huur
15: Damrak/Rokin	Alle panden		
16: Belhuizen	Inventarisatie 116 belhuizen, antecedenten		Inventarisatie instrumenten, kopgroep

Deelproject	Onderzoek	Maatregelen	Andere acties
17: Doorzon	Onderzoek 153 woningen	100 woningen terug in bonafide huur-verhuursituatie	Inventarisatie instrumenten, overleg corporaties, projectgroep. Beëindiging illegale onderhuur, ontmanteling hennepkwekerijen en terugvinden gestolen motorvoertuigen en het opmaken van processen verbaal.

Beoordeling van de resultaten

Het overzicht laat zien dat er in het Van Traa-project uiteenlopende activiteiten zijn verricht en resultaten zijn geboekt. Bij gebrek aan een referentiekader is het moeilijk om te beoordelen of dit nu veel of weinig is. Gezien het feit dat het grootste deel van de acties wordt geïnitieerd en een deel wordt uitgevoerd door het Van Traa-team, valt de verscheidenheid en hoeveelheid activiteiten wel op. Deze constatering is op twee manieren te waarderen. Enerzijds illustreert het de gedrevenheid van het Van Traa-team: door een projectteam van enkele mensen wordt zeer veel ondernomen. Ook bevestigt het de signaleringsfunctie van het Van Traa-project: er wordt gereageerd op signalen uit de stad en daarmee werpt het project ook licht op diverse gebieden en branches in de stad. Anderzijds bevestigt het de in de vorige hoofdstukken geconstateerde *net-widening* van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit.

Veel activiteiten betreffen het analyseren en verzamelen van gegevens, teneinde eigendom, financiering en exploitatie van de geselecteerde panden of ondernemingen in kaart te brengen. Niet alleen de inventarisatie van gegevens uit de verschillende registers zijn hierop gericht, maar ook de fysieke controles (of ‘waarnemingen ter plaatse’) door de verschillende deelnemende handhaven-de instanties. Een belangrijke vraag is dan ook of het Van Traa-team en de samenwerkende partners er in slagen zicht te krijgen op de werkelijkheid ‘achter de gevels’.

Zoals in hoofdstuk 4 beschreven, worden de verzamelde gegevens per pand weergegeven in een matrix. Om een indruk te geven van het type informatie dat het onderzoek oplevert geven we hieronder een voorbeeld van een dergelijke matrix van een fictief pand.

Middenstraat 123hs Grillroom Oasis	
Eigenaar pand:	Pachter
Woningbouwvereniging Het Nut	Per 1-1-3: ABC Speelautomaten BV Industrieweg 1 1111 AA Amsterdam Aandeelhouder/bestuurder Carribean Consultancy Julianastraat 18 Oranjestad, Aruba

Huurder/ondernemer: Beheersmaatschappij M. A. Hoofdstraat 1 3000 AB Utrecht Aandeelhouder/bestuurder: Dhr. D.B. Hogeweg 6 4567 DF Blaricum	Beheerder: Per 1-6-4 Dhr. H.B. Kanaalweg 1023 1000 XY Amsterdam Van 1-1-2 tot 1-6-4 Mw. F.H. Rivierstraat 67 9876 AS Amsterdam
Vergunningen: Drank en Horecawet: horecabedrijf d.d. 1-1-2 Exploitaitevergunning: d.d.1-1-2	
Bijzonderheden: Bij horecacontrole op 1-6-4 bleek beheerder niet aanwezig. In plaats daarvan maakte dhr. Z.A. (Regenweg 4, 1213 AK Amsterdam) zich bekend als beheerder De buurtregisseur heeft een vermoeden van schijnbeheer: de werkelijke eigenaar van de zaak zou dhr. S.A. (Priorijlaan 28, 3567 HK, Hoofddorp) zijn, maar die kan vanwege strafblad (vuurwapenbezit) niet op de vergunning ABC betaalt 1500 euro pacht p.m., maar vraagt vervolgens 4000 euro huur, waarbij 3 speelautomaten moeten worden geplaatst. Wurgconstructie. Niet bekend wie aandeelhouders van Carribean Consultancy zijn. Link met Middenstraat 3, uitzendbureau van S.A. (vermeende stille vennoot)	

Basis voor deze matrix zijn de vergunningaanvragen en correspondentie hierover, uittreksels van het Kadaster en de Kamer van Koophandel, mutaties van het Horeca Informatiesysteem, mutaties uit politieregisters en mondelinge informatie van de buurtregisseur en een inspecteur van de buitendienst van het stadsdeel. In de geselecteerde gebieden en branches is op deze wijze elk pand of elke onderneming in kaart gebracht. Komt de ‘papieren werkelijkheid’ nu ook overeen met de feitelijke werkelijkheid achter de gevels? Dat is moeilijk te zeggen. Soms blijken de verschillende registers al tegenstrijdigheden te bevatten, bijvoorbeeld wanneer de vergunningaanvraag en de Kamer van Koophandel verschillende eigenaren aangeven. Ook kan het zijn dat buurtregisseurs of buitendienstinspecteurs informatie over het economische eigendom of het feitelijke beheer hebben die afwijkt van hetgeen in de registers wordt vermeld. In het bovenstaande voorbeeld betreft dit bijvoorbeeld de vermoedelijke werkelijke eigenaar van de Grillroom. Een andere beperking betreft buitenlandse rechtspersonen, waarvan de werkelijk belanghebbenden niet kunnen worden achterhaald, zoals hierboven het geval is met Carribean Consultancy.⁵³ Tenslotte blijft het natuurlijk mogelijk dat bepaalde zaken noch door raadpleging van de registers, noch door de kennis van lokale handhavers aan het licht komen. Zo kan door

⁵³ Buitenlandse rechtspersonen zijn overigens niet vaak in de dossiers aangetroffen.

middel van het gebruik van een keten van rechtspersonen en het inschakelen van trusts als beheersmaatschappijen een dicht rookgordijn rondom waardeobjecten worden gelegd. Dit type constructies wordt ook in het reguliere zakenleven toegepast, is allesbehalve illegaal, maar vermindert wel de transparantie op de onroerend goed markt. Gezien deze ondoorzichtigheid is het onmogelijk uitspraken te doen over of een totaaloordeel te geven over de juistheid en volledigheid van de matrices.

De kennis over eigendom, financiering en beheer beperkt zich tot de geselecteerde gebieden en branches, alsmede enkele losse casus die door het Van Traa-team zijn onderzocht. Het is dus niet zo dat in het kader van het Van Traa-project 'de' eigendomsverhoudingen in de gehele stad of zelfs het gehele Wallengebied in kaart zijn gebracht. Wel overstijgen de bevindingen van de analyses het niveau van individuele panden. Zo is binnen geselecteerde gebieden en branches bijvoorbeeld wel duidelijk geworden wie meerdere panden of ondernemingen bezit. Ook vallen bepaalde terugkerende fenomenen op, zoals het hierboven geschetste wurgcontract tussen het speelautomatenbedrijf en horecazaken.

Een ander soort van resultaat betreft de beoogde implementatie van de Wallenaanpak in de Dienst Binnenstad (tegenwoordig stadsdeel Centrum). De beschrijving en analyse in het vorige hoofdstuk van het project dat daarop was gericht – zie paragraaf 4.4 – hebben duidelijk gemaakt dat lang niet alle resultaten zijn gerealiseerd die waren beoogd. Er was wel sprake van een bewustwording ten aanzien van risico's en het belang van de aanpak van georganiseerde criminaliteit, maar het moeizame implementatieproces heeft niet geleid tot een structurele integratie van de Wallenaanpak in de werkprocessen van het stadsdeel. Er is wel een afstemmingsoverleg ontstaan waarbij bij de behandeling van bouw aanvragen 'Van Traa-aspecten' worden meegewogen, maar hierbij wordt geen gebruik gemaakt van de ontwikkelde indicatorenlijst en ook de informatievoorziening was ten tijde van de afronding van dit onderzoek nog niet op orde.

Met de implementatie van de Wet BIBOB heeft het stadsdeel een herkansing gekregen. Het eveneens onder verantwoordelijkheid van het Van Traa-team ontwikkelde implementatietraject voorziet erin dat bij elke vergunningaanvraag op de geselecteerde beleidsterreinen de ontwikkelde indicatorenlijst wordt gehanteerd en dat extra informatie wordt aangevraagd en geanalyseerd.

5.3 Effecten op de georganiseerde criminaliteit

Het antwoord op de vraag naar de effecten van het Wallenproject en Van Traa-project op de georganiseerde criminaliteit in Amsterdam berust, zoals eerder is opgemerkt, op een inschatting van de aannemelijkheid dat door deze projecten georganiseerde criminaliteit is bestreden of voorkomen. Achtereenvolgens zal worden besproken in hoeverre door beide projecten beter zicht is verkregen op georganiseerde criminaliteit en in hoeverre drempels zijn opgeworpen tegen criminele activiteiten.

5.3.1 Zicht op georganiseerde criminaliteit

Met de uitvoering van de verschillende deelprojecten is veel informatie verzameld over de geselecteerde gebieden en branches. Het betreft informatie over eigendom, financiering, huur en verhuur, exploitatie van panden en antecedenten of verdenking van betrokkenheid bij strafbare feiten van eigenaars, huurders, exploitanten, werknemers of andere betrokkenen. Een belangrijke vraag is in hoeverre hiermee ook zicht is gekregen op georganiseerde criminaliteit. Om een aantal redenen is deze vraag moeilijk te beantwoorden.

De eerste reden is reeds in hoofdstuk 3 besproken en betreft de onduidelijkheid over de term georganiseerde criminaliteit. De keuze om het aan te pakken fenomeen in het kader van het Van Traa-project niet te specificeren of af te bakenen heeft niet alleen geleid tot de eerder beschreven *net widening*, maar heeft ook met zich gebracht dat het moeilijk is om aan te geven of en in hoeverre georganiseerde criminaliteit in beeld is gebracht.

De tweede reden is in hoofdstuk 4 aan bod geweest en betreft het feit dat het Van Traa-team niet altijd over de daartoe benodigde (strafrechtelijke) gegevens beschikt. Er zijn in dit verband drie situaties denkbaar: politie en justitie beschikken zelf niet over de benodigde informatie, er zijn wel criminele inlichtingen maar die kunnen bestuurlijk niet worden gebruikt of het Van Traa-team wordt niet in kennis gesteld van relevante informatie.

Voor de bestuurlijke aanpak bruikbare strafrechtelijke informatie valt vooral te verwachten van opsporingsonderzoek naar witwassen en investering van crimineel vermogen. Misdadondernemers zijn in Nederland vooral actief op illegale markten, maar ten behoeve van de uitvoering van criminele activiteiten en het witwassen van de opbrengsten vinden ook activiteiten plaats op legale markten (Kleemans e.a., 2002). Voor sommige van die activiteiten is medewerking van bestuursorganen nodig. Dit is het aangrijpingspunt voor de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. Het zijn echter doorgaans niet de hoofddaders die zich met deze ondersteunende activiteiten bezighouden, maar de stromannen, de zakenrelaties en de witwassers. Juist deze activiteiten en daders komen in beeld door middel van financieel rechercheren. Uit ander wetenschappelijk onderzoek is gebleken dat financieel rechercheren in de researchpraktijk nog onvoldoende wortel heeft geschoten (Faber en Van Nunen, 2002). Ook bij de Amsterdamse politie kan aan de financiële facetten van georganiseerde criminaliteit meer prioriteit worden gegeven en dan niet alleen ter ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel (Huisman e.a., 2003:59). Respondenten binnen de recherche geven bijvoorbeeld aan dat in verschillende onderzoeken dezelfde financiële dienstverleners naar voren komen. Gericht opsporingsonderzoek naar deze 'bovenwereld'-contacten zou ook voor de bestuurlijke aanpak relevante resultaten kunnen opleveren.

In hoofdstuk 4 is al vastgesteld dat het Van Traa-team niet alle relevante informatie krijgt die de politie voorhanden heeft. Informatie wordt door de politie vooral verstrekt op verzoek van het Van Traa-team, maar nauwelijks op ei-

gen initiatief. Er zijn verschillende opsporingsonderzoeken geweest waarvan de resultaten ook voor de bestuurlijke aanpak relevant waren maar waarin het Van Traa-team verstoken bleef van informatie. Een voorbeeld van een zaak waarin het Van Traa-team niet gevoed werd met relevante gegevens betreft een strafrechtelijk onderzoek naar Albanese vrouwenhandelaren die Oost-Europese prostituees met behulp van valse paspoorten achter het raam van bordelen op de Wallen zetten (Huisman e.a., 2003:12).

Het Van Traa-team is zich ervan bewust dat de strafrechtelijke en bestuurlijke aanpak nog te weinig gemeenschappelijke aanknopingspunten hebben en probeert de uitvoering van lopende opsporingsonderzoeken te beïnvloeden. De basis hiervoor is gelegd in de afspraak binnen het subdriehoeksoverleg Zwarte Criminaliteit om ten behoeve van de bestuurlijke aanpak in opsporingsonderzoeken naar georganiseerde misdaad een zogenaamd ‘bestuurlijk dossier’ aan te leggen. Het Van Traa-team zou dan de beschikking krijgen over dat dossier. In dat kader heeft het Van Traa-team overleg gevoerd over de vermeende witwastrajecten in een opsporingsonderzoek naar XTC-handel. Dit overleg heeft wel enkele gerichte activiteiten van het opsporingsteam opgeleverd, maar heeft niet geleid tot het door het Van Traa-team gewenste onderzoek naar ondernemers uit de binnenstad die betrokken zouden zijn bij het witwastraject. De prioriteit bleef (ook) in dit onderzoek liggen bij de drugshandel.

Gezien de aanleiding van het Wallenproject – zie hoofdstuk 1 – is het verder opvallend dat het Van Traa-team niet de beschikking heeft gehad over de analyses van de districtsrecherche waarop de bevindingen van Fijnaut en Bovenkerk (1996) waren gebaseerd. Het Van Traa-team draagt dan ook geen kennis van de werkelijke identiteit van de zestien (groepen) criminele ondernemers. Het team heeft wel een idee om wie het gaat: op basis van berichtgeving in de media zijn zelf namen bij de beschrijvingen gevoegd. Het Van Traa-team heeft zelf de indruk dat zij nog grotendeels aanwezig zijn op de Wallen. Maar het objectief vaststellen van die aanwezigheid is nauwelijks gelukt; evenmin is een eenduidig antwoord te geven op de vraag of hun machtsposities door het project zijn aangetast. Binnen de districtsrecherche bestaat de indruk dat bepaalde criminele groeperingen nog steeds economische machtsposities hebben in de Amsterdamse binnenstad.

5.3.2 *Drempels tegen georganiseerde criminaliteit*

Hoewel we geen feitelijke uitspraken kunnen doen over de mate waarin georganiseerde criminaliteit is bestreden en voorkomen, kunnen we wel kijken naar de aannemelijkheid dat het Van Traa-project effecten heeft op georganiseerde misdaad. We nemen daartoe nogmaals de beleidstheorie onder de loep die aan het project en de daarin ontwikkelde bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit ten grondslag ligt. In hoofdstuk 3 is in dat verband al gewezen op twee belangrijke assumpties: a) een gemeente die haar zaakjes niet op orde heeft geeft gelegenheid voor criminele activiteiten en b) verloedering en marginalisering

vormen een voedingsbodem voor georganiseerde criminaliteit. Uit deze assumpties vloeien twee soorten aanpak voort: een directe en een indirecte.

Bij een directe aanpak gaan bestuursorganen op zoek naar die verschijningsvormen van georganiseerde criminaliteit die met bestuurlijke middelen kunnen worden bestreden. In het Van Traa-project vinden we dit terug bij het weren van ondernemers en activiteiten die in verband kunnen worden gebracht met georganiseerde criminaliteit. Deze aanpak heeft naast een preventieve ook een repressieve kant: maatregelen worden genomen vanwege vermeende betrokkenheid bij criminele zaken.

Wanneer de bestuurlijke aanpak zich direct richt op georganiseerde criminaliteit, dient rekening te worden gehouden met twee beperkingen. Ten eerste de hierboven besproken afhankelijkheid van de bestuurlijke aanpak van politieke en justitiële informatie. Dit hangt weer samen met de definitie en operationalisering van het begrip georganiseerde criminaliteit. De definitie is strafrechtelijk georiënteerd en komt voort uit een traditie van onderzoek op basis van informatie van politie en justitie.⁵⁴ In de praktijk van het Van Traa-project moeten gegevens van politie en justitie daarom de doorslag geven of sprake is van georganiseerde criminaliteit. Waarschijnlijk – toekomstig evaluatieonderzoek zal dat definitief uit moeten wijzen – is dat bij de toepassing van de wet BIBOB niet anders (Struiksma, 2000; Koetser, 2001). Zonder deze informatie blijven aanwijzingen van een relatie tussen ondernemers en georganiseerde criminaliteit vaak beperkt tot vage vermoedens. Deze afhankelijkheid van de bestuurlijke aanpak van strafrechtelijke informatie is extra precair gezien de beperkingen bij verstrekking van politie-informatie en de informatiepositie van de politie zelf.

De tweede beperking van de bestuurlijke aanpak schuilt in haar bereik. In New York richt de bestuurlijke aanpak zich op de *core business* van de *cosa nostra*: het illegaal opereren binnen legale branches. Het zwaartepunt van georganiseerde criminaliteit in Nederland ligt echter bij het bedienen van illegale markten. Deze markten zijn niet door de overheid gereguleerd en daarmee heeft het bestuur geen instrumenten in handen. Pas wanneer ten behoeve van illegale activiteiten gebruik moet worden gemaakt van legale voorzieningen, komen bestuurlijke instrumenten in beeld. Nu zijn deze ‘bovenwereld’ aspecten van georganiseerde criminaliteit talrijk. Ten behoeve van afscherming, logistiek en witwassen maken criminelen gebruik van legale ondernemingen. Deze ondernemingen kunnen onderhevig zijn aan bestuurlijke regelgeving, zoals bestemmingsplannen, vergunningplicht en voorschriften. Wanneer deze regelgeving wordt overtreden of bestuurlijke voorzieningen worden misbruikt ten behoeve van criminele activiteiten, is dat een bedreiging voor de integriteit van het openbaar bestuur, maar ook een aanknopingspunt voor de bestuurlijke aanpak. De bestuurlijke aanpak in Nederland richt zich dus niet zozeer op de kernactivitei-

⁵⁴ Wanneer we – net als de gemeente – ‘georganiseerde’ tussen haakjes plaatsen, blijft dit probleem bestaan. Ook de definitie van criminaliteit is doorgaans strafrechtelijk bepaald, namelijk het plegen van strafbare feiten.

ten van georganiseerde criminaliteit, maar wel op cruciale ondersteunende activiteiten.

Daarnaast wordt in het Van Traa-project ook een meer indirecte aanpak van georganiseerde criminaliteit gehanteerd. De achterliggende assumptie is dat door aanpak van lokale problemen tevens een voedingsbodem voor georganiseerde criminaliteit wordt weggenomen. Dit vinden we terug in de doelstelling van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in Amsterdam: het tegengaan van ongewenste ontwikkelingen die een voedingsbodem voor criminele activiteiten vormen. Daartoe worden buurten en branches geselecteerd waar niet zozeer aanwijzingen zijn van georganiseerde criminaliteit, maar waar wel sprake is van verloedering en marginale bedrijfsvoering die een dergelijke voedingsbodem zouden kunnen vormen. Waar wel aanwijzingen van georganiseerde criminaliteit zijn, richt een deelproject zich doorgaans niet alleen hier op, maar ook op aanpak van verloedering en overlastproblemen.

De onderzoeksgroep Fijnaut legde in 1996 eveneens een verband tussen georganiseerde misdaad en de sociale veiligheid in buurten. Illegale activiteiten als drugshandel, mensenhandel, wapenhandel, illegaal gokken en *racketeering*-praktijken in horeca en aanverwante bedrijfstakken zouden volgens de onderzoekers verweven zijn met het probleem van de zogenaamde kleine criminaliteit en publieke overlast. Ten aanzien van het Wallengebied stelden Fijnaut en Bovenkerk dat 'enkele leden van de staf van het politiedistrict (II) langzamerhand ook tot de overtuiging zijn gekomen dat een hele hoop van de problemen die zij in de sfeer van de openbare orde op en rond de Wallen ondervinden, voor een belangrijk deel voortvloeien uit het feit dat een aantal criminele groepen in dit gebied er alle (economisch) belang bij heeft volop de illegale activiteiten te (laten) ontplooiën die de bedoelde overlastproblemen met zich meebrengen, zo niet veroorzaken' (Kamerstukken II, 1995-1996, nr.20:119).

5.3.3 *Indicaties van effecten*

De daadwerkelijke effecten van de directe en indirecte aanpak van georganiseerde criminaliteit, hangen niet alleen samen met de beleidstheorie, maar uiteraard ook met de uitvoering daarvan. Het meest zichtbaar zijn de effecten van de directe aanpak van ondernemers en activiteiten waarbij aanwijzingen zijn van relaties met georganiseerde criminaliteit. De dossiers van het Van Traa-project laten zien dat met wisselend succes ondernemers zijn geweerd of activiteiten zijn beëindigd door het niet verlenen van een vrijstelling, het weigeren van een vergunning, het sluiten van een bedrijfsruimte of het aankopen van een pand. Het meest duidelijk zien we dit in het project *Casio*, dat o.a. leidde tot de sluiting van alle bekende illegale casino's in de binnenstad. Wel kunnen in sommige gevallen kanttekeningen worden geplaatst bij de hardheid van de aanwijzingen waarop acties zijn gebaseerd. De juistheid en volledigheid van deze aanwijzingen bepalen in hoeverre met deze acties georganiseerde criminaliteit wordt bestreden. Door de hierboven besproken belemmeringen om zicht te krijgen op

georganiseerde criminaliteit zijn de juistheid en volledigheid van deze aanwijzingen allesbehalve gegarandeerd. We hebben kunnen vaststellen dat veel voor de bestuurlijke aanpak relevante informatie over georganiseerde criminaliteit niet aanwezig is, of het openbaar bestuur van Amsterdam niet bereikt. Een gebrek aan operationalisering en analyse van de bestuurlijke relevante facetten van georganiseerde criminaliteit leidt er verder toe dat de selectie van aangepakte ondernemers aan een zekere willekeur onderhevig is.

Nauwelijks zichtbaar zijn de preventieve effecten van de directe aanpak van ‘foute’ ondernemers en ongewenste activiteiten. In hoeverre criminelen of ondernemers die daar zaken mee doen worden afgeschrikt en hun activiteiten verleggen naar andere gebieden of branches – of er helemaal van afzien – is nauwelijks vast te stellen.

Uitgaande van het grondprincipe van de bestuurlijke aanpak – criminelen hebben voorzieningen van het openbaar bestuur nodig – is het echter wel aannemelijk dat Amsterdam dankzij het Van Traa-project minder aantrekkelijk is geworden voor het ontplooiën van bepaalde criminele activiteiten. Dit is geen empirische vaststelling, maar een hypothese die uit de in het kader van het Van Traa-project ondernomen activiteiten kan worden afgeleid. Een enkele indicatie van een dergelijk preventief effect kunnen we afleiden uit de evaluatie van de eerste maanden van de uitvoering van de wet BIBOB. Volgens vergunningverlenende ambtenaren van stadsdelen werkt de vragenlijst die aanvragers in het kader van de wet BIBOB moeten invullen preventief bij ‘onzuivere bedrijven’.⁵⁵ De ambtenaren hebben de indruk dat bepaalde ondernemers afzien van een vergunningaanvraag. Interessant in dit verband is ook dat vijf van de 25 geselecteerde horecaondernemingen in de Chassébuurt hun deuren sloten nadat controles op naleving van voorschriften waren aangekondigd. Het is niet verwonderlijk dat het stadsdeel dit ziet als een resultaat van het deelproject, maar daarmee is het causaal verband nog niet aangetoond. Tenslotte laat het veldonderzoek onder ondernemers op de Wallen ook enkele afschrikeffecten zien van het Wallenproject (Gruter en Kruize, 2005 in Bijlage 2). Zo hebben zowel de komst van de Wallenmanager als de introductie van de wet BIBOB geleid tot onrust bij bepaalde ondernemers in het Wallengebied. Sommige ondernemers zouden daarom hebben besloten hun zaak van de hand te doen. Kopers zouden echter niet altijd bona fide zijn: uit angst voor een administratieve aanpak zouden kleine ondernemers in de armen van grotere – soms malafide – ondernemers zijn gedreven.

De effecten van de indirecte aanpak, die er meer op is gericht een vermeende voedingsbodem weg te nemen, zijn veel moeilijker vast te stellen. Maatregelen gericht op het bestrijden van criminaliteit worden gecombineerd met maatregelen als stadsvernieuwing, economische herstructurering, subsidiëring en straatmanagement. Positieve resultaten zijn de verbetering van de uitstraling van de publieke ruimte, de afname van leegstand, de toenemende betrokkenheid

⁵⁵ Evaluatie vragenlijst BIBOB binnen de gemeente Amsterdam, Brief van de Burgemeester aan stadsdeelvoorzitters, 8 maart 2004.

van ondernemers en een afname van onveiligheidsgevoelens. De vraag blijft echter wat hiervan de effecten zijn op georganiseerde criminaliteit. Is hiermee een voedingsbodem weggenomen of een drempel opgeworpen? Hoe plausibel deze veronderstelling ook is, empirisch bewijs voor de houdbaarheid er van is er niet. Slechte buurten behoeven geen oorzaak van de vestiging van georganiseerde misdaad te zijn. Dus uit oogpunt van georganiseerde misdaadpreventie is het ook niet op voorhand aangewezen om aan de verbetering te werken van leefbaarheid in buurten.

5.3.4 *Verplaatsingseffecten*

Bij overheidsingrijpen zoals dat vorm heeft gekregen in het Van Traa-project moet rekening worden gehouden met verplaatsingseffecten. Denkbaar is dat een criminele ondernemer op een andere plaats of met een andere activiteit probeert toch voet aan de grond te krijgen. Er zijn drie soorten verplaatsingseffecten te verwachten, die ook in verschillende mate in het Van Traa-project zijn waar te nemen.

Ten eerste kan het zijn dat een ondernemer zijn activiteiten verlegt naar een andere locatie. Het gaat dan om geografische verplaatsingseffecten. Uiteraard zijn deze voor het Van Traa-team alleen waarneembaar wanneer een ondernemer zich bijvoorbeeld door een vergunningaanvraag kenbaar heeft gemaakt en zijn activiteiten verlegt naar een ander deel van de stad. Uit de dossiers van het Van Traa-team zijn hiervan enkele voorbeelden af te leiden.

Ten tweede kan een ondernemer weliswaar in hetzelfde gebied actief blijven, maar zijn aandacht verleggen naar een andere bedrijvigheid, bij voorkeur een branche die niet is gereguleerd en waar geen gemeentelijke instrumenten toegepast kunnen worden. Het gaat dan om functionele verplaatsing. Dit verplaatsingseffect klinkt plausibel, maar omdat dergelijke branches niet onderworpen zijn aan een systeem van vergunningen of ontheffingen heeft de gemeente hier ook geen informatie over. Toch heeft het Van Traa-team wel vermoedens en ook aanwijzingen dat criminele organisaties belangstelling hebben voor dergelijke ongereguleerde branches. Deze aanwijzingen liggen ook ten grondslag aan de projecten betreffende smartshops en beluizen. Ook zijn er aanwijzingen dat de invoering van de bordeelvergunning ertoe heeft geleid dat vrouwenhandelaren hun slachtoffers hebben verplaatst van de raamprostitutie naar de escortsector, omdat die nog niet onder de vergunningplicht viel.

Ten derde is het mogelijk dat een ondernemer actief blijft in dezelfde branche en op dezelfde locatie, maar dat hij het ondernemingsplan en de vergunningaanvraag zodanig aanpast, dat de gemeente geen grond heeft om een vergunning te weigeren of anderszins de exploitatie te dwarsbomen. Wanneer het bezwaar de persoon van de aanvrager betreft, bijvoorbeeld wegens antecedenten, dan is de klassieke strategie dat een andere persoon naar voren wordt geschoven die voor dezelfde onderneming een vergunning aanvraagt. Deze weinig geavanceerde contrastrategie komt in meerdere dossiers voor. Er is dan een

vermoeden van schijnbeheer door een stroman voor de oorspronkelijke aanvrager. Dit is vaak een eerste reactie bij tegenwerking door de gemeente. Soms is het duidelijk dat de nieuwe aanvrager stroman is voor de oorspronkelijke aanvrager, maar soms is dit moeilijker aan te tonen. Wel zijn er zaken waar het beheer van horecazaken continu wijzigt. Wat zit hier achter? Is de zaak economisch niet rendabel of is er sprake van een afschermingconstructie?

In dit soort gevallen is het formele argument van weigering echter niet de onwenselijkheid van de persoon van de aanvrager, maar de aard van het ondernemingsplan, bijvoorbeeld seksueel getinte horeca. In verschillende casus zien we dat de reactie van de ondernemer is dat hij een nieuw plan indient waarin het seksuele karakter van de exploitatie minder duidelijk is. Hij kijkt hoe ver hij daarmee komt. Hetzelfde geldt voor kansspelen. Na invoering van de vergunningplicht voor behendigheids spelen in de APV probeerde een ondernemer of hij met een nieuw spel in aanmerking kon komen voor een vergunning. Een effect in dit soort zaken is dat ondernemers op zoek gaan naar vormen van exploitatie die door de mazen van de regelgeving glippen.

Vanuit verschillende kanten is tenslotte gewezen op twee mogelijk contraproductieve effecten van de bestuurlijke aanpak. Het eerste ongewenste neveneffect betreft het stigma dat komt te rusten op de gebieden en branches die zijn geselecteerd als deelproject. Deelprojecten worden in openbare, bestuurlijke vergaderingen besproken en gaan vaak gepaard met media-aandacht. Verschillende respondenten geven aan dat het eerste effect van zo'n project is dat het betreffende gebied of de branche in een kwaad daglicht komt te staan. Het is bijzonder lastig om vervolgens met positieve berichtgeving over de resultaten van het project dit beeld te herstellen. Wanneer gemeld wordt dat naar aanleiding van de bestuurlijke aanpak drie horecazaken wegens vermoedelijke witwasactiviteiten zijn gesloten, bevestigt dit toch het beeld dat het betreffende gebied besmet is met georganiseerde misdaad. Verschillende respondenten spreken de angst uit dat dit negatieve imago een belemmering vormt om bona fide ondernemers aan te trekken.

Het tweede ongewenste neveneffect is vervat in de hypothese dat door de bestuurlijke aanpak slechts de kleine, marginale ondernemers worden afgeschrikt en in de armen gedreven van grote, machtige en niet altijd smetteloze ondernemers die wel de opgeworpen administratieve barrières weten te slechten. Een indicatie van een dergelijke effect is de schaalvergroting die in de prostitutiebranche door respondenten wordt waargenomen als gevolg van de invoering van de bordeelvergunning, de komst van de wet BIBOB en de activiteiten van het Van Traa-team: kleine bordeelhouders hebben hun ramen verkocht aan enkele grote spelers.

5.3.5 *Percepties van ondernemers in het Wallengebied*

In hoofdstuk 2 is al toegelicht dat, teneinde zicht te krijgen op mogelijke effecten van het Van Traa-project op georganiseerde criminaliteit, naast dossieranaly-

se en interviews bij openbaar bestuur en politie ook interviews zijn gehouden met ondernemers en belangenvertegenwoordigers uit het Wallengebied. Uitgangspunt voor het veldonderzoek was de volgende probleemstelling: Wat is de perceptie van ondernemers van het gemeentelijk beleid ten aanzien van integriteit en bestuurlijke criminaliteitspreventie en heeft dit beleid invloed op de activiteiten van deze ondernemers?

Het veldonderzoek is verricht door bureau Ateno en heeft geleid tot een separaat rapport (Gruter en Kruize, 2005, in bijlage 2). Aandachtspunten in de interviews waren het ondernemingsklimaat in het Wallengebied, de aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit, overlast van drugsgebruikers, gemeentelijke regelgeving en toezicht en in het bijzonder de bestuurlijke aanpak van (georganiseerde) criminaliteit.

Er zijn zestien interviews gehouden met in totaal 26 personen. Alle – voor dit gebied – meest relevante branches waren in meer of mindere mate vertegenwoordigd, te weten: prostitutie (verhuur van ramen), horeca (café, coffeeshop, hotel) en smartshops. Een aantal van de respondenten is te kwalificeren als grotere ‘spelers’ in het gebied. De handel in onroerend goed blijkt nauw verweven te zijn met veel van de benaderde branches. Zover op basis van de inhoud van de gesprekken is vast te stellen, zijn de geïnterviewden vaak actief in meerdere branches tegelijk.⁵⁶

Uit de interviews komt het volgende beeld naar voren. Het gemeentelijk handhavingsbeleid is met de jaren strenger geworden. Dit uit zich bijvoorbeeld in het beleid van Bouw- en Woningtoezicht; een gemeentelijke instantie waar de meeste ondernemers geregeld mee te maken hebben (gehad). Met de komst van het Wallenteam – later het Van Traa-team – nam de gemeentelijke bemoeienis met het zaken doen in het Burgwallengebied verder toe. In het begin zat de schrik er goed in en zorgde de komst van het team er voor dat een aantal ondernemers hier op anticipeerde door bijvoorbeeld af te zien van illegale werknemers. Deze aanvankelijke schrik verdween echter snel, zeker toen de Wallenmanager afscheid nam. Het Van Traa-project is naar het oordeel van de meeste respondenten beduidend minder zichtbaar dan het Wallenproject: de leden van het Van Traa-team zijn minder bekend en minder fysiek aanwezig en bestuurlijke maatregelen worden minder snel aan hen toegeschreven.

Naar het oordeel van de vertegenwoordigers van belangenorganisaties is in het kader van het Van Traa-team wel degelijk nuttig werk verricht, waarbij in het bijzonder is gerefereerd aan het feit dat voorkomen is dat bepaalde panden in handen zijn gevallen van ‘verkeerde figuren’. Tegelijkertijd valt bij deze res-

⁵⁶ De gesprekken geven een indruk van hoe er door ondernemers in het Wallengebied wordt aangekeken tegen problemen van (georganiseerde) misdaad en de aanpak hiervan door de gemeente. Daarnaast is het beeld dat respondenten schetsen op een aantal punten min of meer gelijk. Tenslotte is het opvallend dat veel respondenten elkaar goed kennen. Het feit dat de respondenten elkaar bijna allemaal blijken te kennen, is slechts in één geval debet aan de wijze van respondentenwerving (via sneeuwbal methode). In de andere gevallen zijn de respondenten echter niet op deze wijze geworven, maar op basis van hun naam en/of betekenis voor de desbetreffende branche of op basis van hun functie binnen een stichting of vereniging die een rol speelt in het gebied.

pondenten ergernis te bespeuren over het opstellen en aanscherpen van vergunningsregels zonder dat – in hun beleving althans – de handhaving van deze regels is gegarandeerd. Vele ondernemers daarentegen hebben juist de klacht geventileerd dat de strenge regelgeving en het toezicht daarop het zakendoen in het gebied hebben bemoeilijkt. Sommige grotere ondernemers uit het gebied zijn nog een stap verder gegaan door op te merken dat ze het gevoel hebben sedert de inwerkingtreding van het Wallenproject te zijn dwarsgezet door de gemeente. In één adem voegden ze aan deze ‘aanklacht’ overigens de relativering toe dat ze op de een of andere manier hun zaakjes toch wel geregeld hebben. Deze reactie weerspiegelt de belangenconstellatie in het gebied: de gemeente beschikt weliswaar over een pressiemiddel in de vorm van het vergunningstelsel, maar ondernemers hebben eveneens een machtsmiddel in handen, namelijk het bezit van onroerend goed. Als de gemeente niet mee wil werken, dan lijken ze de gemeente min of meer voor het blok te kunnen zetten door ‘te dreigen’ met een (nog) minder aantrekkelijke oplossing voor het Burgwallengebied en de gemeente. De grotere ondernemers en de gemeente zijn dan ook min of meer op elkaar aangewezen: ze zijn ‘gedwongen’ met elkaar te overleggen, willen ze hun eigen belang met enig succes kunnen nastreven.

Gesteund door deskundige adviseurs hebben de grotere ondernemers in het Burgwallengebied aan de vergunningseisen weten te voldoen. De BIBOB-formulieren hebben aanvankelijk weliswaar voor enige irritatie gezorgd, maar door de administratieve rompslomp uit te besteden hebben de grotere ondernemers tot dusverre betrekkelijk weinig hinder van de nieuwe regelgeving en procedures ondervonden. Anders ligt dat bij de ‘kleinere’ ondernemers. In eerste instantie leken vooral zij enigszins uit het veld geslagen te zijn door de nieuwe interventies van overheidszijde.

5.4 Conclusie

In dit hoofdstuk is gekeken naar de uitkomsten van het Wallenproject en het Van Traa-project. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen de directe resultaten van de ondernomen activiteiten en de te verwachten effecten daarvan op het te bestrijden fenomeen: georganiseerde criminaliteit.

Met de uitvoering van beide projecten zijn diverse resultaten geboekt: vanaf de start van het Wallenproject zijn 56 panden aangekocht in de binnenstad om er een bonafide exploitatie aan te geven, vier illegale casino’s gesloten, (minimaal) acht vergunningen voor horecazaken geweigerd of ingetrokken, verschillende horecazaken – tijdelijk of definitief – gesloten, eigendom en financiering van hele straten en branches in kaart gebracht, een handhavingstructuur voor het Westelijk Havengebied opgezet en zo meer. Tevens wordt beter samengewerkt tussen stadsdelen en de politie en zijn in het kader van de invoering van de wet BIBOB preventieve screeningprocedures voor vergunningverlening ingevoerd.

De vervolgvraag is welke effecten deze resultaten hebben op georganiseerde criminaliteit. Daartoe is eerst de vraag gesteld in hoeverre met de projecten zicht is gekregen op georganiseerde criminaliteit. Het Wallenproject en het Van Traa-project bieden maar beperkt en fragmentarisch zicht op georganiseerde criminaliteit in het Wallengebied, respectievelijk de stad Amsterdam. Dit is ten eerste een logisch gevolg van de projectwijze aanpak. De onderzoeksactiviteiten en de daartoe verleende bevoegdheden zijn beperkt tot de geselecteerde gebieden en branches in de stad. Ten tweede is het bereik van de bestuurlijke aanpak beperkt. Het betreft alleen de criminele activiteiten op legale markten en heeft geen betrekking op de kernactiviteiten van criminele organisaties op illegale markten. Investering van criminele opbrengsten in legale branches kan dus wel in kaart worden gebracht, aard en omvang van bijvoorbeeld drugshandel niet.

Ten derde speelt het probleem dat de gemeente er voor heeft te gekozen het te bestrijden fenomeen niet helder te definiëren of af te bakenen. Het tussen haakjes plaatsen van het begrip 'georganiseerde' heeft als gevolg gehad dat vormen van criminaliteit of misstanden in kaart worden gebracht waarvan niet duidelijk is of het ook gaat om georganiseerde misdaad. Ten vierde is het openbaar bestuur afhankelijk van strafrechtelijke informatie om te bepalen of sprake is van georganiseerde criminaliteit. Deze informatie is er niet altijd of wordt niet altijd aan het Van Traa-team verstrekt.

Ondanks deze beperkingen heeft het project wel vormen van georganiseerde criminaliteit blootgelegd. De tweede vraag is dan of tegen deze vormen van georganiseerde criminaliteit dan ook drempels zijn opgeworpen. In het Van Traa-project wordt op twee manieren getracht om deze drempels op te werpen en gelegenheden voor georganiseerde misdaad weg te nemen. Enerzijds wordt een subjectgerichte aanpak gevolgd waarbij ondernemers die in verband kunnen worden gebracht met criminele activiteiten bestuurlijk de voet dwars worden gezet. Er hebben zich diverse gevallen aangediend waarbij na verzameling en analyse van gegevens betreffende een pand of persoon, een relatie met georganiseerde criminaliteit aannemelijk werd geacht. Vervolgens zijn maatregelen genomen, zoals het intrekken of weigeren van een vergunning, het sluiten van een horecagelegenheid of een illegaal casino of het aankopen van een pand. Anderzijds wordt een situationele aanpak gevolgd waarbij door het tegengaan van verloedering en het actualiseren van gemeentelijke administraties een vermeende voedingsbodem voor georganiseerde criminaliteit wordt weggenomen.

Ten aanzien van de effecten van het Wallen- en Van Traa-project op georganiseerde criminaliteit kan worden geconcludeerd dat in individuele casus effecten wel zichtbaar zijn en dat het ook aannemelijk is dat er een drempel is opgeworpen tegen georganiseerde criminaliteit. Hoe sterk de preventieve werking van deze drempel is, laat zich echter niet vaststellen. Daartoe is onvoldoende informatie beschikbaar. Wat wel duidelijk is, is dat vele deelprojecten leunen op de veronderstelling dat er een relatie kan worden gelegd tussen de aanpak van verloedering en georganiseerde criminaliteit. Het empirische bewijs voor het bestaan van deze relatie ontbreekt echter. Er zijn wel indicaties dat door Van

Traa-acties de leefbaarheid in buurten verbeterd is – of voorkomen is dat de situatie is verslechterd – maar het blijft de vraag in hoeverre hiermee ook georganiseerde criminaliteit is bestreden

6. Conclusies en aanbevelingen

6.1 Inleiding

In dit evaluatieonderzoek zijn de doelen en de opzet van het Wallenproject en het Van Traa-project, de uitvoering hiervan en de uiteindelijke uitkomsten bestudeerd. Het doel van het Wallenproject was het ontwikkelen en toepassen van een methodiek voor de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in het Wallengebied in Amsterdam. Doelen van het Van Traa-project waren (en zijn) het toepassen van deze methodiek in de gehele stad en de implementatie van de Wallenaanpak in stadsdeel Centrum. Het uiteindelijke doel van deze aanpak is te voorkomen dat het openbaar bestuur criminele activiteiten faciliteert.

De probleemstelling van dit evaluatieonderzoek luidde als volgt:

Wat zijn de effecten van de in het kader van het Wallenproject respectievelijk het project Van Traa gehanteerde werkwijze ter bestrijding van georganiseerde criminaliteit?

Uit deze probleemstelling zijn de volgende onderzoeksvragen afgeleid:

1. Hoe ziet de methodiek er uit die in het kader van het Wallenproject en het Van Traa-project is ontwikkeld voor de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit en op welke wijze krijgt deze methodiek in de praktijk gestalte?
2. Wat zijn de effecten van het Wallenproject en het Van Traa-project op de georganiseerde criminaliteit in Amsterdam?

Belangrijke aandachtspunten bij de beantwoording van beide vragen waren de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan het Wallenproject en het Van Traa-project, de wijze van uitvoering van deze projecten, de (directe) resultaten die zijn geboekt en de mate van aannemelijkheid dat bepaalde, op voorhand geëxpliciteerde effecten zijn gerealiseerd.

Hieronder worden eerst de conclusies vermeld die ten aanzien van deze aandachtspunten zijn getrokken. Daarna volgt een slotbeschouwing waarin voorstellen worden gedaan voor de verdere verbetering van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad in Amsterdam.

6.2 De beleidstheorie

In de plannen van het Wallenproject en het Van Traa-project is geen expliciete beleidstheorie geformuleerd. Uit de beschikbare documenten en interviewverslagen zijn door ons enkele assumpties afgeleid die aan de ontwikkelde 'Wallenaanpak' respectievelijk 'Van Traa-aanpak' ten grondslag liggen. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen normatieve, causale en finale assumpties.

Normatieve assumpties hebben betrekking op de normatieve fundering van het beleid. In het geval van het Wallen- en Van Traa-project gaat het daarbij in hoofdzaak om het uitgangspunt dat de overheid crimineel gedrag niet dient te faciliteren. Dit uitgangspunt wordt door alle betrokkenen onderschreven en in dat opzicht rusten beide projecten dus op een sterke pijler. Probleem met deze centrale premisse is wel dat impliciet wordt verondersteld dat de overheid voldoende mogelijkheden heeft om te voorkomen dat criminelen misbruik maken van bepaalde publieke voorzieningen. Deze assumptie is echter in een aantal opzichten kwetsbaar. Zo kan de vraag worden opgeworpen of er wel sprake is van een faciliterende overheid als door criminelen wederrechtelijk verkregen voordeel wordt aangewend om, zonder dat daarvoor een vergunning noodzakelijk is, een onderneming te starten in een goeddeels ongereguleerde branche. De overheid valt moeilijk het verwijt te maken dat criminele activiteiten worden gefaciliteerd wanneer de regulerende instrumenten ontbreken om die activiteiten te voorkomen of te beëindigen.

Het beeld van de 'faciliterende overheid' moet derhalve worden genuanceerd. Er is sprake van een continuüm, waarbij aan het ene uiteinde de overheid goeddeels met lege handen staat en aan het andere uiteinde door middel van (het intrekken of weigeren van) vergunningen, bestemmingsplannen en andere bestuurlijke middelen daadwerkelijk drempels kunnen worden opgeworpen tegen georganiseerde criminaliteit en/of het investeren van wederrechtelijk verkregen voordeel. In dit verband is het goed om nogmaals te wijzen op de aard van de georganiseerde criminaliteit zoals die zich in Nederland manifesteert. In tegenstelling tot Italië en New York, waar de bestuurlijke aanpak van de georganiseerde criminaliteit zich richt op de kernactiviteiten van de maffia: *racketeering*, oftewel het op illegale wijze controleren van legale markten (Jacobs e.a., 1999), manifesteert de Nederlandse georganiseerde misdaad zich vooral op illegale markten, zoals de smokkel van drugs en illegalen (Kleemans e.a. 1998; 2002). Deze markten zijn niet door de overheid gereguleerd en daarmee heeft het bestuur geen instrumenten in handen. Pas wanneer ten behoeve van illegale activiteiten gebruik moet worden gemaakt van legale voorzieningen komen bestuurlijke instrumenten in beeld. Ten behoeve van afscherming, logistiek en witwassen kunnen criminelen gebruik maken van legale ondernemingen. Deze ondernemingen kunnen onderhevig zijn aan bestuurlijke regelgeving, zoals bestemmingsplannen, vergunningstelsel en voorschriften.

Bij causale assumpties wordt vanuit de veronderstelde oorzaken van een probleem doorgeredeneerd naar de meest wenselijke aanpak en de beoogde ge-

volgen daarvan. In deze sfeer springen twee veronderstellingen er uit. De eerste is dat het openbaar bestuur door administratieve achterstanden en gebrekkige handhaving de greep verliest in gebieden en beleidsterreinen en daardoor gelegenheid biedt voor criminele activiteiten en het investeren van wederrechtelijk verkregen vermogen. Veel activiteiten in beide projecten zijn dan ook gericht op het in overeenstemming brengen van de papieren en de feitelijke werkelijkheid en op het stimuleren van 'integrale' handhaving. In hoofdstuk 3 is bij de empirische grondslag van de veronderstelling dat versterking van overheidsoptreden (betere informatie, coördinatie in optreden) tot verzwakking van georganiseerde misdaad leidt een aantal kanttekeningen geplaatst. Geconcludeerd is dat in diverse strategische beleidsstukken van het bestaan van een dergelijke relatie wordt uitgegaan, maar dat de aard van de relatie nergens wordt geëxpliciteerd: hoe wordt de positie verzwakt? Is het vooral door preventieve of ook door repressieve acties? Is de kracht van het project dat er vergunningen kunnen worden ingetrokken? Of is de kracht ervan dat personen met crimineel geld uitwijken naar andere gebieden? Evenmin wordt in de plannen overwogen dat er verplaatsingseffecten zouden kunnen optreden of dat zelfs een 'wapenwedloop' tussen de overheid en het criminele circuit zou kunnen ontstaan. Het is niet denkbeeldig dat criminele organisaties tegenmaatregelen treffen om de situatie achter de gevels schimmig te houden. Meer in het algemeen gesproken wordt in de plannen niet stilgestaan bij de mogelijke problemen waarmee men geconfronteerd zou kunnen worden bij het transparant maken van de werkelijkheid achter de gevels. Op de problematiek van buitenlandse rechtspersonen en op de mogelijkheid dat eigendomsoverdrachten via aandelenoverdrachten van deze rechtspersonen het zicht volledig kunnen verduisteren wordt bijvoorbeeld niet ingegaan.

De tweede relevante causale assumptie is dat er een relatie wordt verondersteld tussen leefbaarheid en georganiseerde criminaliteit. Leefbaarheid wordt zowel in sociale als in economische zin opgevat. Deze assumptie verklaart de selectie van verloederde gebieden en marginale branches voor gebiedsgerichte en branchegebonden projecten. Binnen de gebiedsgebonden projecten concentreert de aandacht zich vervolgens op bijvoorbeeld leegstaande panden of laagwaardige horecabedrijven. De gedachte die hieraan ten grondslag ligt is dat deze verloedering en marginalisering een voedingsbodem vormen voor georganiseerde criminaliteit.⁵⁷ Dat georganiseerde misdaad een negatieve invloed heeft op leefbaarheid is wel aangetoond (o.a. Fijnaut en Zaat e.a., 2003; Bovenkerk en Hogewind, 2003), maar de omgekeerde relatie is minder evident. Empirisch

⁵⁷ Deze assumptie verklaart overigens niet alle geselecteerde gebieden en activiteiten. Zo richtten projecten zich ook op de florierende P.C. Hooftstraat en het economisch belangrijke Westelijk havengebied. In het geval van de P.C. Hooftstraat leek de veronderstelling te zijn omgedraaid, in die zin dat er in dat deelproject van uit werd gegaan dat een aantal criminelen hun wederrechtelijk verkregen vermogen bij voorkeur juist investeert in welvarende economische sectoren of gebieden. De hoogwaardige uitstraling en de waarde van de panden zouden de P.C. Hooftstraat aantrekkelijk maken voor het investeren van crimineel vermogen.

bewijs dat verloederde straten en marginale bedrijvigheden een voedingsbodem zijn voor georganiseerde criminaliteit is er nauwelijks.

Finale assumpties ten slotte hebben betrekking op de relaties tussen de nagestreefde doelen en de daartoe beschikbare middelen (menskracht, expertise, informatie, juridisch instrumentarium etc.) De beleidsplannen stralen in dit opzicht veel optimisme uit: verwacht werd dat met de middelen die ter beschikking stonden de gewenste transparantie kon worden gerealiseerd en dat met de aanwezige juridische en andersoortige instrumenten ook daadwerkelijk in bestuurlijke zin een dam zou kunnen worden opgeworpen tegen de georganiseerde criminaliteit. Ook hiervoor geldt dat de wens de vader van de gedachte lijkt te zijn geworden en dat – in de stukken althans – onvoldoende rekening werd gehouden met mogelijke problemen in de sfeer van gegevensverzameling en analyse en met de moeilijkheid om door schijnconstructies met onroerend goed heen te breken.

Resumerend kan worden gesteld dat de beleidstheorie die achter het Wallenproject en het Van Traa-project schuil gaat, niet in alle opzichten goed is onderbouwd. Het normatieve uitgangspunt dat de overheid crimineel gedrag niet dient te faciliteren, heeft op het eerste gezicht een stevig fundament onder de projecten gelegd, maar nadere bestudering van de overige assumpties – in het bijzonder de causale en finale – heeft duidelijk gemaakt dat een aantal veronderstellingen onvoldoende is uitgewerkt, dan wel een empirische grondslag mist.

6.3 Uitvoering

In het Wallenproject is een methodiek ontwikkeld voor de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. In het Van Traa-project is deze methodiek verder ontwikkeld en toegepast in verschillende gebieden en branches in de stad. De methodiek bestaat in hoofdlijnen uit twee stappen: de eerste betreft het verzamelen en analyseren van relevante informatie en de tweede betreft het op basis daarvan treffen van maatregelen. In het Wallenproject en het Van Traa-project is een methode voor bestuurlijke criminaliteitsanalyse ontwikkeld, het zogenaamde ‘zeven-stappen-plan’. Daarnaast zijn verschillende bestuurlijke maatregelen ontwikkeld, deels door gebruik te maken van bestaande bevoegdheden voor een nieuw doel en deels door nieuwe instrumenten te ontwikkelen, zoals vergunningstelsels en daarbij behorende intrekking- en vergunningstelsels in de APV. De methodiek is toegepast in verschillende gebieden en branches in de stad.

De Van Traa aanpak is een *bestuurlijke* aanpak omdat het zwaartepunt van de informatieverzameling en de maatregelen ligt bij het openbaar bestuur. De ontwikkelde aanpak beoogt ook een *integrale* aanpak te zijn, doordat wordt samengewerkt met andere partners waarmee informatie wordt uitgewisseld en maatregelen worden afgestemd. De belangrijkste partners zijn de politie, het Openbaar Ministerie, de NV Zeedijk en woningbouwcorporaties. De belastingdienst was een belangrijke partner, maar wilde de samenwerking in het Van Traa-project niet op structurele basis voortzetten.

Het Van Traa-team vervult een spilfunctie in het project. In betrekkelijk korte tijd is door het team een grote hoeveelheid en verscheidenheid van activiteiten en deelprojecten ontplooid. De gedrevenheid en deskundigheid van de medewerkers, het netwerk dat zij binnen en buiten de stad hebben opgebouwd, alsmede het sterke imago van het team hebben er toe geleid dat het Van Traa-project een niet meer weg te denken onderdeel is geworden van de bestuurlijke aanpak van criminaliteit in Amsterdam. De keerzijde van de diversiteit van activiteiten is dat het project als geheel te ongericht dreigt te worden. Hierbij wreekt zich het ontbreken van consistent beleid om te beoordelen of een aangedragen deelproject wel of niet tot de kerncompetentie van het Van Traa-team behoort.

Ten dele is deze ontwikkeling inherent aan elk experimenteel project. Toch zou men na zeven jaar experimenteren, ontwikkelen en verkennen, kunnen en mogen verwachten dat de grenzen zijn verkend. Dan kunnen ook strategische beslissingen worden genomen over doel en kernactiviteiten. Dat moment was bij de afronding van de gegevensverzameling in mei 2004 bij het Van Traa-project nog niet aangebroken. Er was nog weinig sprake van standaardisering van werkprocessen en er werden nog telkens nieuwe en andersoortige activiteiten ondernomen.

Kijken we naar de samenwerkingspartners van het Van Traa-team, dan moet worden vastgesteld dat een zekere mate van opportunisme hen niet vreemd is. Zij schakelen het Van Traa-team in voor allerlei zaken die politiek om een snelle reactie vragen of die door de vragende partij zelf onvoldoende worden opgelost. Zo dreigt de Van Traa-aanpak gebruikt te worden als panacee voor tal van bestuurlijke problemen.

Een andere tekortkoming is de verstrekking van informatie. Op deze zeuwknoop van de bestuurlijke aanpak laten verschillende partners het afweten. Opvallend in dezen is de tekortschietende rol van de politie. Het niet willen en/of niet kunnen verstrekken van voor de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit relevante strafrechtelijke gegevens staat in schril contrast met het recentelijk door de politie ontwikkelde concept van het *tegenhouden* van misdaad, waarin nota bene het Wallenproject wordt genoemd als aansprekend voorbeeld van deze nieuwe strategie.⁵⁸ Verder is het opvallend dat in een tijd waarin naast politie en justitie steeds meer publieke en private instellingen medeverantwoordelijk worden gemaakt voor de bestrijding van georganiseerde criminaliteit, de belastingdienst niet langer op structurele basis in het Van Traa-project participeert. Dit is een groot gemis, want juist de informatie over omzetbelasting, onroerend goedbelasting etc. is van wezenlijk belang om goed inzicht te verwerven in de verhouding tussen economisch en juridisch eigendom.

Het feit dat diverse partners op ad hoc basis kunnen besluiten wel of niet met projecten mee te doen en/of informatie te verstrekken legt een gevoelig punt in de Van Traa-aanpak bloot. Het Van Traa-team verkeert niet in de positie om de medewerking van derden af te dwingen. Elk deelproject drijft dan ook op

⁵⁸ Zie het visiedocument 'Misdaad laat zich tegenhouden' van de Raad van Hoofdcommissarissen, 2001, p. 37.

het principe dat alle betrokken partijen er voldoende van overtuigd moeten zijn dat dat project ook voor henzelf toegevoegde waarde heeft. “Synergie van overheidshandhaving” – zoals dat in beleidsdocumenten zo fraai heet – heeft alleen kans van slagen wanneer het algemene belang correspondeert met de deelbelangen van de betrokken diensten. Slechts in uitzonderlijke gevallen lopen die belangen geheel parallel. Projecten waarin een speler die in een machtspositie verkeert – zoals de politie en de belastingdienst – de kar (mede) trekt, lijken in dat verband meer kans van slagen te hebben dan projecten waarin de samenwerking tussen partijen uitsluitend is gebaseerd op consensus en vrijblijvendheid. Het succes van het Amsterdamse deelproject Casio kan bijvoorbeeld niet worden losgezien van het landelijke project illegale casino’s dat onder leiding van de belastingdienst plaats heeft gevonden.

Mede als gevolg van de vaak moeizame verkrijging van relevante politieke, justitiële en fiscale informatie, de gebrekkige informatiehuishouding van stadsdelen en gemeentelijke diensten, alsmede de beperkt beschikbare capaciteit en de noodzaak van dossieropbouw alvorens maatregelen te kunnen nemen, neemt de fase van informatieverzameling en analyse veel tijd in beslag. Deze grote tijdsinvestering heeft in die zin gerendeerd dat in het kader van het Van Traa-project een uitgebreid bestand is opgebouwd over eigendom en exploitatie van panden in de binnenstad van Amsterdam, in de geselecteerde gebieden in stadsdelen, alsmede in de onderzochte branches.

Het juridisch instrumentarium kent enkele beperkingen, zoals de beperking van weigerings- en intrekkinggronden van geïntroduceerde vergunningssystemen tot de handhaving van de openbare orde en het ontbreken van katvan-gerbepalingen. Met de inwerkingtreding van de wet BIBOB is een aantal van deze lacunes aangevuld.

6.4 Resultaten

Ondanks de hierboven beschreven kinderziekten en problemen zijn in beide projecten verschillende resultaten geboekt. Zo zijn in de periode vanaf de start van het Wallenproject in 1997 tot en met mei 2004 56 panden aangekocht in de binnenstad om er een bonafide exploitatie aan te geven, vier illegale casino’s gesloten, acht vergunningen voor horecazaken geweigerd of ingetrokken, verschillende horecazaken tijdelijk gesloten, eigendom en financiering van hele straten en branches in kaart gebracht en een handhavingstructuur voor het Westelijk Havengebied opgezet. Ook wordt er beter samengewerkt tussen stadsdelen en de politie en in het kader van de invoering van de wet BIBOB zijn preventieve screeningprocedures voor vergunningverlening ingevoerd.

Het Wallenproject en het Van Traa-project hebben bovendien grote bekendheid gekregen en hebben daarmee de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit op de politieke en bestuurlijke agenda’s gezet en gehouden. Binnen Nederland en zelfs binnen Europa geldt de Van Traa aanpak als ‘best practice’ van een preventieve aanpak van georganiseerde criminaliteit. Binnen

de gemeentelijke organisatie heeft de aanpak mede een bewustzijn gecreëerd van de noodzaak en mogelijkheden van bestuurlijke criminaliteitsbestrijding. Verder hebben het Wallenproject en het Van Traa-project verschillende partijen samen gebracht die elkaar anders niet of moeilijker had gevonden. Dit heeft geleid tot informatie-uitwisseling en afstemming van maatregelen. Ook zijn de projecten katalysator geweest voor verbeteringen van de kwaliteit van regulering en handhaving bij stadsdelen, gemeentelijke diensten en andere samenwerkingspartners. Zo zijn vergunningbestanden geactualiseerd, bestemmingsplannen uitgebreid, handhavingtekorten weggewerkt en gedoogsituaties beëindigd. Maar misschien wel het belangrijkste is dat de Van Traa aanpak een duidelijk signaal heeft afgegeven dat de gemeente Amsterdam zich niet langer lijdzaam, maar weerbaar opstelt tegenover criminele activiteiten.

De implementatie van de Van Traa-aanpak in stadsdelen en diensten is onvoldoende uit de verf gekomen. Bij een eerste procesevaluatie van het Wallenproject in 1999 concludeerde het onderzoeksbureau AEF reeds dat de ontwikkelde methodiek en instrumenten geen deel uitmaakten van de normale werkwijzen van de betrokken organisaties en dat de informatiepositie sterk was gebaseerd op persoonlijke netwerken (AEF, 1999; Köbben, 2001:89). Na de onderhavige evaluatie moet geconstateerd worden dat deze conclusie – ondanks duidelijke verbeteringen – in 2004 nog steeds geldingskracht had. De aanjaagfunctie van het Van Traa-project komt wat betreft het signaleren en oppakken van problemen wel uit de verf, maar heeft er nauwelijks toe geleid dat de bestuurlijke aanpak binnen stadsdelen zelfstandig wordt toegepast.

Ten dele is deze omissie het gevolg van een gebrek aan bereidwilligheid binnen de stadsdelen, maar deels hangt hij ook samen met de ambivalente houding die het Van Traa-team (vooral in de beginjaren) aan de dag heeft gelegd: uit angst dat een deelproject door een stadsdeel of gemeentelijke dienst niet of niet goed werd uitgevoerd, heeft het team teveel zaken naar zich toe getrokken. Het gevolg was dat aan het stadsdeel of de dienst de stimulans werd ontnomen om zelf dingen uit te proberen. Deze ontwikkeling is allesbehalve uniek voor het Van Traa-team maar doet zich voor in elk experimenteel project waarvoor een apart team in het leven geroepen wordt. Dergelijke nieuwe teams hebben de neiging om zich in de begintijd nadrukkelijk te manifesteren teneinde het eigen bestaansrecht te bewijzen, maar creëren daarmee ongewild het perfecte excuus aan de reguliere ambtenaren om zelf niets te hoeven ondernemen (“want daar hebben we toch specialisten voor?”).

De pogingen om de Van Traa-methodiek te incorporeren in de reguliere werkprocessen is inmiddels ingehaald door de implementatie van de wet BIBOB. De toepassing van de wet BIBOB beperkt zich weliswaar tot een aantal criminogene sectoren, maar betreft daarbinnen in Amsterdam wel alle aanvragen voor beschikkingen. Het bereik van de implementatie is daarmee breder (alle vergunningverlenende ambtenaren) en diepgaander (een verplicht onderzoek). De implementatie van de wet BIBOB lijkt – in tegenstelling tot de Van Traa-aanpak – wel te leiden tot integratie van de bestuurlijke aanpak van georgani-

seerde criminaliteit in de reguliere werkprocessen van stadsdelen en gemeentelijke diensten. Dit blijft wel beperkt tot de beleidsterreinen waar de implementatie zich op richt: horeca, seks, speelautomaten, bouw, milieu, subsidies en aanbestedingen. Dit zijn de terreinen waarvan de risico's van infiltratie door georganiseerde criminaliteit het grootst wordt geacht. De louter preventieve kant van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit lijkt hiermee vorm te hebben gekregen. Het Van Traa-team zou zich als gevolg van deze ontwikkeling op andere speerpunten kunnen toeleggen. Aan welke accenten in dat verband te denken valt wordt in de slotparagraaf uit de doeken gedaan.

6.5 De effecten op georganiseerde criminaliteit

De effecten van het Wallenproject en het Van Traa-project op de georganiseerde criminaliteit in Amsterdam zijn moeilijk vast te stellen. Daar is een aantal redenen voor te geven. Ten eerste zijn de effecten van preventieve maatregelen per definitie nauwelijks te meten. Hoe moet worden vastgesteld dat iets *niet* is gebeurd als gevolg van een genomen maatregel? Hooguit kan de mate van aanneemelijkheid worden aangegeven dat bepaalde effecten zijn bewerkstelligd. Ten tweede brengt de onzichtbaarheid van het verschijnsel georganiseerde misdaad met zich dat de aanneemelijkheid van effecten van maatregelen op deze vorm van criminaliteit heel moeilijk is vast te stellen. Ten derde is in het Wallen- en Van Traa-project niet duidelijk omschreven welke vormen van criminaliteit moeten worden bestreden. De bestuurlijke aanpak richt zich – ondanks de aanleiding – niet exclusief op georganiseerde criminaliteit. Om die reden staat in de meeste beleidsstukken het woord 'georganiseerde' tussen haakjes vermeld. Ten vierde is het openbaar bestuur veelal afhankelijk van strafrechtelijke informatie om te bepalen of sprake is van georganiseerde criminaliteit. Deze informatie is er niet altijd of wordt niet altijd aan het Van Traa-team verstrekt.

Ondanks deze beperkingen heeft het project wel vormen van georganiseerde criminaliteit blootgelegd. De tweede vraag is dan of tegen deze vormen van georganiseerde criminaliteit ook drempels zijn opgeworpen. In het Van Traa-project wordt op twee manieren getracht om deze drempels op te werpen en gelegenheden voor georganiseerde misdaad weg te nemen. Enerzijds wordt een vrij directe aanpak gevolgd waarbij ondernemers die in verband kunnen worden gebracht met criminele activiteiten bestuurlijk de voet dwars worden gezet. Er hebben zich diverse gevallen aangediend waarbij na verzameling en analyse van gegevens betreffende een pand of persoon, een relatie met georganiseerde criminaliteit aanneemelijk werd geacht. Vervolgens zijn maatregelen genomen, zoals het intrekken of weigeren van een vergunning, het sluiten van een horecagelegenheid of een illegaal casino of het aankopen van een pand. Anderzijds wordt een indirecte aanpak gevolgd waarbij door het tegengaan van verloedering en het actualiseren van gemeentelijke administraties een vermeende voedingsbodem voor georganiseerde criminaliteit wordt weggenomen.

Bij een eindoordeel over de Van Traa aanpak is het niet alleen van belang te kijken naar de uitvoering van deze aanpak en de effecten daarvan op georganiseerde criminaliteit, maar ook naar – soms onvoorziene – neveneffecten.

Een positief neveneffect is dat de bestuurlijke aanpak een katalysator is gebleken voor de verbetering van de bestuurlijke organisatie en processen van stadsdelen, gemeentelijke diensten en andere partners. Voorbeelden zijn het wegwerken van achterstanden in de vergunningverlening, het actualiseren van administratiesystemen en het initiëren van afstemmingsoverleg met andere instanties. Andere positieve neveneffecten zijn de verbetering van de leefbaarheid in buurten – onder andere door het opknappen van panden en straatmeubilair – de afgenomen leegstand en de toegenomen betrokkenheid van ondernemers bij het wel en wee in de buurt.

Vanuit verschillende kanten is ook gewezen op twee mogelijk contra-productieve effecten van de bestuurlijke aanpak. Het eerste ongewenste neveneffect betreft het stigma dat komt te rusten op de gebieden en branches die worden geselecteerd als deelproject. Deelprojecten worden in openbare, bestuurlijke vergaderingen besproken en gaan vaak gepaard met negatieve media-aandacht. Dit zou de economische belangen in het betreffende gebied of de branche kunnen schaden. Het tweede ongewenste neveneffect betreft de observatie van een aantal respondenten dat door de bestuurlijke aanpak vooral de kleine, marginale ondernemers zouden worden afgeschrikt. Zij zouden in de armen worden gedreven van grote, machtige en niet altijd smetteloze ondernemers die wel de opgeworpen administratieve barrières weten te slechten.

6.6 Slotbeschouwing

6.6.1 Voorwaarden voor een effectieve aanpak

De vaststelling dat de effectiviteit van het Wallenproject en het Van Traa-project zeer moeilijk te bepalen is moet niet worden uitgelegd als een pleidooi om maar met deze aanpak te stoppen. Integendeel. Veeleer moet uit deze vaststelling worden afgeleid dat het een heilloze weg is om de vraag naar de voortzetting van het Van Traa-project al te direct te verbinden met vragen omtrent de feitelijke, objectiveerbare effectiviteit. Een vruchtbaardere benadering is om een andere vraag centraal te stellen, namelijk of de noodzakelijke voorwaarden voor een effectieve aanpak zijn vervuld en of de mogelijke risico's van een preventieve aanpak voldoende zijn onderkend. Deze voorwaarden en risico's kunnen worden afgeleid uit de resultaten van de procesevaluatie en uit andere evaluaties van preventie van georganiseerde misdaad (Faber en Van Nunen, 2002; Van de Bunt en Van der Schoot, 2003; Levi, 2004; Van der Schoot, 2005).

De eerste voorwaarde is dat er daadwerkelijk sprake is van georganiseerde criminaliteit. Empirisch bewijs dat er sprake is van georganiseerde misdaad in Amsterdam is er voldoende. Amsterdam zou immer een 'brandpunt' zijn

van internationale georganiseerde criminaliteit (Fijnaut en Bovenkerk, 1996) en fungeren als een ‘criminele marktplaats’ (Huisman e.a., 2003). Maar is dit empirisch bewijs voldoende concreet om bestuurlijke maatregelen te nemen? Tien jaar geleden waren er concrete aanwijzingen dat zestien criminele organisaties in de Amsterdamse binnenstad, het Wallengebied in het bijzonder, machtsposities zouden hebben opgebouwd in onroerend goed en horeca (Fijnaut en Bovenkerk, 1996). Hoewel op basis van het onderhavige onderzoek geen aantallen kunnen worden genoemd, is het onaannemelijk om te veronderstellen dat deze (criminele) machtsconcentraties volledig zijn gebroken. Minder concrete aanwijzingen zijn er voor andere gebieden en branches in de stad.

Indien er sprake is van georganiseerde criminaliteit, dan is de *tweede* voorwaarde dat daarbij ook publieke voorzieningen worden gebruikt – of beter: misbruikt – dan wel dat de gemeente anderszins criminele activiteiten faciliteert. Anders heeft de gemeente immers geen instrumenten in handen. Dit is ook het uitgangspunt van de allereerste gemeentelijke notitie over de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit uit 1995. In paragraaf 6.2 bij de bespreking van de normatieve assumpties is al vastgesteld dat de ervaringen in het Wallenproject en het Van Traa-project leren dat er verschillende soorten ‘faciliteren’ zijn te onderscheiden. Het meest duidelijk zijn actieve varianten: het verlenen van vergunningen aan criminelen en zelfs het creëren van een afzetmarkt voor vrouwenhandel in het geval van de inmiddels opgeheven tippelzone op de Theemsweg. Maar ook meer passieve gedragingen kunnen als faciliteren worden gezien, zoals het gedogen van illegale activiteiten of het niet beperken van bepaalde bedrijvigheden in een bestemmingsplan.

Empirisch bewijs dat criminelen in Amsterdam misbruik maken van publieke voorzieningen – of in bestuurlijke zin niet afdoende zijn gehinderd – is er zeker. In de studie van Fijnaut en Bovenkerk (1996) werd dit reeds aangegeven en ook daarna is het gebruik van publieke voorzieningen voor criminele activiteiten meermalen vastgesteld, binnen (Huisman e.a., 2003) en buiten Amsterdam (o.a. Kleemans e.a. 1998). In het Van Traa-project zijn diverse activiteiten gestart op basis van aanwijzingen of vermoedens dat criminelen gebruik hadden gemaakt van publieke voorzieningen of juist van een gebrek aan overheidscontrole. Voorbeelden zijn het project *Westpoort* dat is gestart op grond van het vermoeden dat criminelen gebruik maakten van het handhavingvacuüm in het Westelijk havengebied en de aanpak van illegale casino’s die jarenlang zijn gedoogd. Echter niet in alle gevallen blijkt in de geselecteerde gebieden van het daadwerkelijk faciliteren van criminele activiteiten. Ten aanzien van bijvoorbeeld de beluizenbranche bleek de gemeente nauwelijks over regulerende instrumenten te beschikken. Evenmin kon met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid worden vastgesteld dat beluizen op grote schaal voor criminele doeleinden werden misbruikt.

De *derde* voorwaarde voor een effectieve aanpak is dat de beleidstheorie waarop de aanpak is gebaseerd plausibel is. De kanttekeningen die in paragraaf 6.2 zijn gemaakt bij diverse assumpties die aan het Van Traa-project ten

grondslag liggen impliceren dat het noodzakelijk is om een aantal uitgangspunten van de Van Traa-aanpak nader uit te werken en/of beter te onderbouwen. Tevens zullen de verwachtingen omtrent de te behalen resultaten moeten worden bijgesteld. Onder ogen moet worden gezien dat het transparant maken van de werkelijkheid achter de gevels om tal van redenen een veel moeilijker exercitie is dan aanvankelijk werd verondersteld. Het is geen schande om dat te onderkennen. Integendeel. Beter een aanpak die blijkt geeft van realiteitszin dan een aanpak waarin suggesties worden gewekt die nimmer kunnen worden waargemaakt.

Een vierde voorwaarde is dat het doelwit van de aanpak helder is. Is dat niet het geval, dan doet zich het risico van *net widening* voor: de interventie wordt toegepast op situaties waar die niet voor is bedoeld. De formulering van de doelstellingen van het Wallen- en Van Traa-project lijkt helder: de ontwikkeling, toepassing en implementatie van een methodiek voor de bestuurlijke aanpak. Wel een probleem is de formulering van het doelwit waar deze aanpak zich op moet richten: '(georganiseerde) criminaliteit'. Doordat het doelwit niet helder is omschreven kon het gebeuren dat de in het kader van het Wallen- en Van Traa-project ondernomen activiteiten zich zijn gaan richten op tal van uiteenlopende zaken waarvan niet altijd duidelijk is hoe die zich verhouden tot het probleem dat aanleiding was voor beide projecten: georganiseerde criminaliteit.

Het feit dat nog niet aan alle bovengenoemde voorwaarden is voldaan doet niets af aan de ***aanbeveling om onverkort met het Van Traa-project door te gaan***. Hoewel in dit rapport bij diverse aspecten kritische kanttekeningen zijn geplaatst, mag het experimentele karakter van het Van Traa-project niet uit het oog verloren worden. De gemeente Amsterdam is het eerste bestuursorgaan in ons land dat op deze schaal de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit heeft proberen vorm te geven. Dat een dergelijke aanpak gekenmerkt wordt door *trial and error* is geenszins verwonderlijk. De knelpunten en dilemma's die in dit rapport zijn besproken moeten dan ook vooral worden opgevat als aanknopingspunten om de Van Traa aanpak te verbeteren.

6.6.2 Gelegenheidsperspectief of subjectgericht?

Blijkens de plannen en rapportages van beide projecten, alsmede de werkplannen en rapportages van het achterliggende stadsbrede project 'De bestuurlijke aanpak van (georganiseerde) criminaliteit in Amsterdam', is het doel van de bestuurlijke aanpak het voorkomen van het door de gemeente faciliteren van criminele organisaties, alsmede het tegengaan van "ongewenste" ontwikkelingen die een goede voedingsbodem voor criminele activiteiten vormen. De formulering van dit hoofddoel geeft aan dat de bestuurlijke aanpak in Amsterdam vooral een preventief karakter beoogt te hebben. Dit wordt ook benadrukt in de diverse publicaties over de bestuurlijke aanpak en de interviews met diverse betrokkenen.

Toch laat dit evaluatieonderzoek zien dat in de Wallen- en Van Traa aanpak ook wel degelijk plaats is voor een subjectgerichte benadering. Uit de schets van de dagelijkse praktijk van het Van Traa-project gedurende de looptijd van dit evaluatieonderzoek komt naar voren dat activiteiten binnen deelprojecten zich regelmatig hebben toegespitst op ondernemers waarvan banden met georganiseerde misdaad werden vermoed. Deze ontwikkeling lijkt het Van Traa-team te hebben onderkend, want in de laatste voortgangsrapportage van 2004 spreekt zij van ‘preventie en repressie van (georganiseerde) criminaliteit’.

Het Van Traa-team heeft veel geworsteld met deze ‘Januskop’ van de Van Traa-aanpak. Teamleden vroegen zich soms af of ze nu misdaadbestrijder waren of organisatieadviseur. Beide vormen van aanpak vragen andere organisatie, informatie, expertise en kwaliteiten. ***Aanbevolen wordt derhalve om de bestuurlijke, situationele preventie en de subjectgerichte benadering organisatorisch van elkaar te scheiden.*** De implementatie van de preventieve bestuurlijke aanpak in de reguliere organisatie en werkprocessen dient verder uitgevoerd te worden in het kader van de uitvoering van de wet BIBOB. Daarnaast moet er een gespecialiseerd team – een soort ‘flying squad’ - blijven voor de subjectgerichte benadering, waarvan het Van Traa-team in verschillende casus heeft laten zien dat deze effectief kan zijn. Zoals we hieronder zullen betogen is het kunnen beschikken over gegevens uit de strafrechtelijke keten hiervoor van cruciaal belang. De nu aan het Van Traa-team verleende bevoegdheden moeten dan ook worden gecontinueerd.

6.6.3 *Naar een geïntegreerde aanpak van georganiseerde criminaliteit*

De ervaringen van het Wallenproject en het Van Traa-project illustreren dat de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit inherent beperkingen heeft. In de eerste plaats richt de bestuurlijke aanpak zich niet zozeer op de kernactiviteiten van georganiseerde criminaliteit in Nederland, maar op (cruciale) ondersteunende activiteiten. In de tweede plaats is het bestuur voor informatie over de criminele kernactiviteiten aangewezen op het strafrechtelijke apparaat. Strafrechtelijke informatie bepaalt of sprake is van georganiseerde criminaliteit en is vervolgens nodig om bestuurlijke maatregelen te motiveren.

Deze twee factoren tezamen onderstrepen de noodzaak om het Van Traa-project deel uit te laten maken van een *geïntegreerde* aanpak van georganiseerde misdaad. Bovendien zou de subjectgerichte aanpak zich moeten beperken tot zaken en personen waar daadwerkelijk strafrechtelijke informatie over voorhanden is. ***De subjectgerichte bestuurlijke aanpak zou veel directer aan de subjectgerichte strafrechtelijke aanpak moeten worden verbonden.*** Discussies of er in een deelproject wel of niet sprake is van georganiseerde criminaliteit of dat het adjectief ‘georganiseerde’ tussen haakjes moet worden gezet, horen dan ook tot het verleden. Immers, er wordt aangehaakt bij een strafrechtelijk georiënteerde definitie van het te bestrijden fenomeen en de keuzen in de sfeer van prioriteitsstelling worden in samenspraak met de politie en het openbaar ministe-

rie gemaakt. Gezien de voor de bestuurlijke aanpak relevante facetten van georganiseerde criminaliteit, is in een dergelijke setting het Bureau Financieel Economische Recherche in de dagelijkse uitvoeringspraktijk de meest voor de hand liggende counterpart bij de politie.

Bovenstaande aanbeveling impliceert dat de huidige werkwijze bij de Van Traa-aanpak wordt omgedraaid. Niet het bestuur selecteert gebieden of branches om vervolgens te kijken of daarover strafrechtelijke informatie voorhanden is, maar de selectie van bestuurlijk aan te pakken zaken wordt bepaald door de aanwezigheid van strafrechtelijke informatie. Maar op deze voor de bestuurlijke aanpak relevante informatie moet niet passief worden gewacht. Een effectieve aanpak van georganiseerde criminaliteit vraagt niet om een bestuurlijke aanpak *naast* een strafrechtelijke, maar om een *geïntegreerde* aanpak. De aanpak in New York laat hiervan de synergetische effecten zien.

Hier is een belangrijke taak weggelegd voor de subdriehoek Zware Criminaliteit. Van een strategische beleidsvorming voor een *geïntegreerde* aanpak was gedurende het evaluatieonderzoek onvoldoende sprake. De mogelijkheden voor een bestuurlijke *follow up* zouden veel meer dan thans het geval is de selectie van opsporingsprioriteiten moeten bepalen. Bovendien moeten politie en justitie voor de bestuurlijke aanpak relevante informatie beter ontsluiten, beheeren en daadwerkelijk verstrekken. De Centrale Recherche en het Van Traa-team hebben enkele jaren terug al een plan gemaakt om bij opsporingsonderzoek naar georganiseerde misdaad een ‘bestuurlijk dossier’ te openen, waarin voor de bestuurlijke aanpak relevante informatie wordt verzameld. Deze informatie kan na afsluiting van het onderzoek worden verstrekt aan het Van Traa-team voor bestuurlijke maatregelen. Dit plan is in de praktijk nog niet tot wasdom gekomen en in het kader van een geïntegreerde aanpak van georganiseerde criminaliteit zal één van de eerste stappen moeten zijn om hieraan op korte termijn concreet handen en voeten te geven.

6.6.4 Tenslotte

Het zwaartepunt van dit onderzoek lag bij participerende observatie van de activiteiten die door het Van Traa-team zijn ontplooid. Dit maakte het mogelijk om van binnenuit de sterke en zwakke punten van het project en de dilemma's waarmee het team worstelde bloot te leggen. Een risico is dat hiermee het beeld zou kunnen ontstaan dat de geconstateerde tekortkomingen vooral aan het team te wijten zijn. Op de valreep zij nogmaals benadrukt dat een dergelijk beeld de sociale werkelijkheid geweld aandoet. Sterker nog, vooral de inspanningen van het team hebben voorkomen dat het project ten prooi is gevallen aan de wet van de bestuurlijke zwaartekracht en vroegtijdig is stilgevallen.

7. Geraadpleegde literatuur

Andersson Elffers Felix (1999). Evaluatie Wallenproject – van Traa na 2000 – Utrecht.

Bovenkerk, F. (2002). Hennepteelt in Nederland: het probleem van de criminaliteit en haar bestrijding, Utrecht: Willem Pompe Instituut voor Strafrechtwetenschappen.

Bunt, H.G van de & Schoot, C.R.A van der (2003). Prevention of Organised Crime. A situational approach, Onderzoek en beleid 215. Den Haag : Justitie Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.

De Volkskrant (28 april 2001). ‘Pand en in P.C.Hoof in bezit van criminelen.’

Faber, W. & Nunen, A. van (2002). Het Ei van Columbo?; Evaluatie van het Project Financieel Rechercheren Oss: Faber organisatievernieuwing.

Felson, M. (1994). Crime and Everyday Life. Insights and Implications for Society. Thousand Oaks: Pine Forge 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

Fijnaut, C. & Jacobs, J. (eds.) (1991). Organized Crime and Its Containment; a Transatlantic Initiative. Deventer: Kluwer Law and Taxation Publishers.

Fijnaut, C. (2001). De bestuurlijke aanpak van (georganiseerde) criminaliteit in Amsterdam, Gemeente Amsterdam.

Fijnaut, C. & Zaat, I. (2003). De sociale (on)veiligheid in Tilburg; een kritische analyse van de problemen en een reeks aanbevelingen voor hun aanpak. Tilburg: Gemeente Tilburg,

Garland, D. (1996). ‘The limits of the sovereign state; strategies of crime control in contemporary societies’. The British Journal of Criminology, 36 (4), 445-471.

Gemeente Amsterdam (2001). 'Naar een stedelijke integrale handhaving'. Amsterdam.

Gemeenteblad Amsterdam afd. 1, 1998, nr. 189

Gemeenteblad Amsterdam, 1998, nr.189:1150

Gemeenteblad 2000, afd. 3, nr. 112, p. 3

Gemeenteblad 2001, afd. 3, volgnr. 32

Heddeghem, K. van (2002). Gewapend bestuursrecht gescreend: fundamenteel onderzoek naar de juridische consequenties van het gewapend bestuursrecht als instrument in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit. Antwerpen: Maklu.

Het Parool (27 oktober 1998). 'Criminaliteitsbestrijding op de Wallen samen en apart.'

Het Parool (1 februari 2001). 'Ambtenaar spil in witwasoperatie.'

Het Parool (24 februari 2001) 'Ambtenaar Van E. runt bordelen.'

Het Parool (27 februari 2001) 'Taxibazen in zaken met witwasser Van E.'

Het Parool (27 februari 2001) 'Criminele top TCA in arrest'.

Het Parool (17 mei 2001) 'TCA-fortuin via Cyprus naar de wallen'.

Huisman, W., Huikeshoven, M., Bunt, H.G. van de, Wijk, J. van & Meijer, A.D. (2003a). De Zwakste Schakel. Criminaliteitsbeeldanalyse Nederlandse Netwerken. Logistieke processen van georganiseerde criminaliteit. Amsterdam: Politie Amsterdam-Amstelland.

Huisman, W., Huikeshoven, M. & Bunt, H.G. van de (2003b). Marktplaats Amsterdam. Op zoek naar de zwakste schakel in de logistiek van criminele processen aan de hand van Amsterdamse rechercheonderzoeken. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Jacobs, J.B., Friel, C. & Radick R. (1999). Gotham unbound. How New York City Was Liberated from the Grip of Organized Crime. New York en London: New York University Press.

Kamerstukken II 1992/93, 22838, nr. 2.

Kamerstukken II 1995/96, 24072, nr. 20.

Kamerstukken II 1996/1997, 25 298, nr. 3, p.12

Kamerstukken II 2001/2002, nrs. 21,22,50,54,59 en 63 en Handelingen 2001/2002, nr.12, pp. 606-633

Kamerstukken II 2003/2004, 29243, nrs. 1-2.

Kleemans, E.R., Berg, E.A.I.M. van den & Bunt, H.G. van de (1998). Georganiseerde criminaliteit in Nederland – Rapportage op basis van de WODC-monitor, Onderzoek en beleid nr. 173. Den Haag: WODC.

Kleemans, E.R., Brienens, M. & Bunt, H.G. van de (2002). Georganiseerde criminaliteit in Nederland – Tweede rapportage op basis van de WODC-monitor, Onderzoek en beleid nr. 198. Den Haag: WODC.

Köbben, A.C. (2001). ‘Het Wallenproject’, in: C. Fijnaut (red.), De bestuurlijke aanpak van (georganiseerde) criminaliteit in Amsterdam. Amsterdam: Directie Openbare Orde en Veiligheid Gemeente Amsterdam, pp.79-102

Koetser, M.B. (2001). De wet BIBOB, een bestuurlijk wangedrocht. NTB nr. 3.

Levi, M. (2004), ‘The making of the United Kingdom’s organised crime control policies’, in: C. Fijnaut en L. Paoli (red.), Organised crime in Europe. Concepts, patterns and control policies in the European Union and beyond. Dordrecht: Springer.

Lipsky, M. (1980). Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services. New York: Russell Sage.

Nelen, J.M. (2000). Gelet op de wet: de evaluatie van strafwetgeving onder de loep. Amsterdam: Vrije Universiteit.

Nelen, J.M. (2003). Integriteit in publieke functies. Het Centraal Registratiepunt Integriteitschendingen van de gemeente Amsterdam doorgelicht. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Nelen, J.M. & Sabee, V. (1998). Het Vermogen te Ontnemen; Evaluatie van de Ontnemingswetgeving – Eindrapport. Den Haag: ministerie van Justitie, WODC.

Niemeijer, E., Huisman, W. & Beijers, W.M.E.H. (1997). Gemeentelijk integriteitbeleid: Een blik op de praktijk. Publicatiereeks Vakgroep Criminologie, nr. 4, Amsterdam: Vrije Universiteit.

Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden, Inzage Opsporing, Bijlage V, Tweede Kamer 1995-1996, 24072, nrs. 10-11.

Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden, Inzage Opsporing, Bijlage V, Tweede Kamer 1995-1996, 24072, nr. 14

Poot, C.J. de, Bokhorst, R.J. Bokhorst, Koppen, P.J. van & Muller, E.R (2004). Rechercheportret. Over dilemma's in de opsporing. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Rossi, P.H., Freeman, H.E. & Lipsey, M.H. (1999). Evaluation: a systematic approach (6e druk). Thousand Oaks (CA) / London / New Delhi: Sage.

Raad van Hoofdcommissarissen (2001). Misdaad laat zich tegenhouden. 37.

Schoot, C.R.A. van der. Organised crime prevention in The Netherlands. Exposing the effectiveness of preventive measures against organised crime (diss. Rotterdam Erasmus, in voorbereiding).

Struiksmā, J. & Michiels, F. (1994). Gewapend Bestuursrecht. Een onderzoek naar de mogelijkheid om misdadige activiteiten te bestrijden met behulp van de regelgeving op hert gebied van de bouwvergunning, de milieuvergunning en de aanbesteding. Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.

Struiksmā, J. (2000). Bibob: voltreffer of afzwaaiert?, Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht, nr.9, november 2000, 265 - 270.

Bijlage 1

Overzicht deelprojecten Van Traa

Deze bijlage bestaat uit een korte beschrijving van de deelprojecten die in het kader van het Van Traa-project zijn uitgevoerd. Een korte beschrijving doet per definitie afbreuk aan de inhoud en het dynamische verloop van de verschillende projecten. Dat is zeker het geval bij de projecten van het Van Traa-team. In deze bijlage gaat het om een globale beschrijving en overzicht van de belangrijkste geografische en branchegerichte projecten. Een type project dat als zodanig in de bijlage buiten beschouwing blijft zijn projecten gericht op het ontwikkelen en beter benutten van (juridische) instrumenten. Deze projecten zijn niet zozeer gericht op de aanpak van georganiseerde criminaliteit maar meer op het creëren van een instrumentarium om beleid uit te kunnen voeren. Voorbeelden zijn het project *Horeca* en het omvattende *BIBOB-project* dat in de hoofdttekst aan bod is gekomen.

De projecten zijn in chronologische volgorde beschreven. Bij sommige projecten ontbreekt een formele begindatum en is bij benadering de chronologie vastgesteld. De beschrijvingen in het algemeen zijn gebaseerd op de bestudeerde dossiers, rapportages, correspondentie, het bijwonen van overleggen, interviews en de participerende observatie bij het Van Traa-team zelf. Hetgeen onder het kopje *Uitkomsten* wordt weergegeven is goeddeels gebaseerd op documentatie van het Van Traa-team. De nog lopende projecten zijn tot aan de duur van de evaluatieperiode beschreven (mei 2004).

1. Wallenproject

Het Wallenproject loopt vanaf september 1997 en is sinds januari 2000 een doorlopend deelproject van het Van Traa-project. Het Wallengebied is zo omvangrijk dat het Van Traa-team binnen het Wallenproject een aantal deellocaties heeft geselecteerd voor nader onderzoek. Het gaat onder meer om de projecten in de Warmoesstraat, de Noordelijke Nieuwendijk en het Damrak/Rokin.

Daarnaast zijn er tal van activiteiten die wel onder de algemene noemer van het Wallenproject zijn verricht. Voorbeelden hiervan zijn het Grijze panden project en Wonen boven bordelen.

2. Grijze panden (deelproject binnen het Wallenproject)

Aanleiding

Het Grijze panden project is sinds september 1997 een doorlopend project. Vanaf de start van het Wallenproject heeft het Van Traa-team zich als specifiek deelproject bezig gehouden met ‘grijze’ panden; Panden waarvan de status en/of

het gebruik onduidelijk zijn en die zich daardoor lenen voor misbruik. Er zou, in navolging van de conclusies van Fijnaut en Bovenkerk, een illegale economie zijn ontstaan van onderverhuur, illegale verblijfsinrichtingen en illegale hotelbemiddeling. De meeste aandacht ging uit naar criminele netwerken die zich diep in het onroerend goed zouden hebben genesteld.⁵⁹ De gedachte was dat juist in de meer kwetsbare gebieden van het centrum, vooral de Wallen, veel grijze panden voorkomen en juist daar de grootste negatieve effecten zouden hebben op de leefomgeving. Bovendien was er bij de dienst Binnenstad een achterstand in de vergunningverstrekking (i.c. de gebruikersvergunning voor verblijfsinrichtingen) waar verandering in moest komen.

Verloop

Doel van het project was een papieren werkelijkheid te krijgen die overeen kwam met de daadwerkelijke situatie. Er werd een multidisciplinaire projectgroep ingesteld met medewerkers van de betrokken afdelingen van de dienst binnenstad, politie, de Stedelijke Woningdienst, Register Amsterdam, de gemeentebelasting en het Van Traa-team (toen nog Wallen-team).

Al snel werd vanuit het grijze panden project naast het screenen van dubieuze panden in het algemeen de focus op één ondernemer gericht, dit vanwege de omvang van diens bezit (65 woningen en 40 bedrijfspanden). Naar deze ondernemer liep al een strafrechtelijk onderzoek. Uiteindelijk heeft dit strafrechtelijk traject (tegen het huisvesten van illegalen) geleid tot een schikking. Dit leidde tot verontwaardigde berichtgeving in de media. Het Van Traa-team stelde echter in een reactie⁶⁰ dat deze ondernemer, zoals vele anderen, object was van een gezamenlijke aanpak waarbij het strafrecht niet noodzakelijkerwijs de aangewezen instantie was. In het kader van het Wallenproject werd de strafrechtelijke aanpak naar deze ondernemer gecombineerd met een bestuurlijk en fiscaal traject. Omdat in deze zaak het bestuur de 'beste papieren' had diende het bestuur ook op te treden. Het ging namelijk om overtredingen van bestemmingsplanbepalingen van de Woningwet en de Huisvestingswet waarop, naast de strafrechtelijke schikking, bestuurlijk gehandhaafd kon worden.

Uitkomsten

Bij het onder de loep nemen van 'grijze' panden bleek dat verschillende disciplines uit de projectgroep om daadwerkelijk vorderingen te kunnen maken sterk van elkaar afhankelijk waren. In de praktijk bleek dan ook dat soms met buitendienstcontroles gewacht moest worden omdat administratief nog niet alles was verwerkt of andersom. De administratieve controles en vergelijking van bestanden bleken zeer veel tijd te kosten. Mede doordat verschillende diensten verschillende begrippen hanteerden. Hierdoor werd het trekken van conclusies op basis waarvan eventueel handhavingacties moesten volgen bemoeilijkt. De grijze panden zijn middels het 'grijze panden overleg' tussen het Van Traa-team en

⁵⁹ 2^e voortgangsrapportage januari-augustus 1998 van het Wallenproject

⁶⁰ Het Parool 27-10-98: 'Criminaliteitsbestrijding op de Wallen samen en apart'.

het wijkteam structureel onderdeel van het Wallenproject gebleven. Dit overleg is toegespitst op de ruimtes boven bordelen wat geresulteerd heeft in het deelproject 'Wonen Boven Bordelen'.

3. Wonen boven bordelen (deelproject binnen het Wallenproject)

Aanleiding

Het Wonen boven bordelen project is sinds 1997 een doorlopend onderdeel van het Grijs Panden project. Bij het Wallenproject kwamen in het kader van het Grijs Pandenproject regelmatig meldingen binnen dat het gebruik van de ruimten boven de bordelen in het Wallengebied dubieus, althans onduidelijk van aard was. Het Grijs Pandenproject is gaandeweg dan ook uitgebreid met een aparte inventarisatie van de woningen boven bordelen en kreeg als projectnaam Wonen Boven Bordelen(WOBO).

Uitvoering

Doel van het WOBO project is het inventariseren van de bestemming en het gebruik van de ruimten boven bordelen. Centrale vragen zijn: Is er sprake van woonruimte? Gaat het dan om zelfstandige of onzelfstandig woningen? Staan deze ruimtes leeg of worden ze voor een ander doel gebruikt? Er is een projectteam gevormd met deelnemers van de Dienst Wonen, Register Amsterdam, Bouw en Woningtoezicht, Stadsdeel Centrum en het Van Traa-team als projectcoördinator. Er is begonnen met het verzamelen van informatie omdat recente huisnummerbesluiten⁶¹ bleken te ontbreken. Ruim 200 adressen met prostitutiebedrijven en sexinrichtingen zijn geïnventariseerd door een werkgroep. Omdat gegevens op papier niet met elkaar overeenkwamen zijn waarnemingen ter plaatse verricht. Met name de Dienst Binnenstad heeft dit onderzoek op zich genomen. Alle verzamelde relevante gegevens van de verschillende deelnemers zijn ingevoerd in een matrix. Aan de hand van de matrix is gekeken waar relevante informatie ontbrak. Tijdens de bijeenkomsten van het projectteam werden de controleacties afgestemd en besproken.

Uitskomsten

Uit de voortgangsrapportages van het Wallenproject werd ten aanzien van dit deelproject geconcludeerd dat de fase van informatievergaring een moeizaam proces was. Hoewel er veel informatie aanwezig was bleek deze veelal in de hoofden van de BWT-inspecteurs te zitten zonder dat dit verwerkt werd in huisnummerbesluiten. Bovendien waren wel geregistreerde gegevens niet met elkaar te vergelijken door de verschillende invalshoeken bij optekening.

Uit de inventarisatie bleek uiteindelijk dat woningen in het Wallengebied, die vrijwel allemaal in particuliere handen waren steeds duurder werden. Het vermoeden bestond dat verhuur vaak plaatsvond via malafide kamerbemiddelingsbureaus, die zonder vergunning opereerden. Met de woonfunctie werd

⁶¹ In een huisnummerbesluit worden de feitelijke, toegestane functies in panden bijgehouden.

gerommeld (pensions, illegalen huisvesting, overloop voor lowbudget hotels). Het bleek lastig voor de verhuurder om van de gemeente de gegevens te krijgen die onderverhuur bewijzen, terwijl zij zelf moeilijk controle kunnen uitoefenen omdat ze geen toezichthouder zijn. Bij ongeveer de helft van alle getelde woningen was geen bewonersregistratie. Deze enorme leegstand (althans op papier) was onderwerp van nader onderzoek.

Tijdens de projectperiode werden een aantal panden met bordelen via de gemeente aangekocht door het woningcorporatie het Oosten dan wel de NV Zeedijk en is de bordeelfunctie gewijzigd naar wonen (andere bordelen kregen in ruil daarvoor de mogelijkheid om uit te breiden).

Naar aanleiding van de ingevulde matrix en opgetekende conclusies werd een nieuw plan van aanpak gemaakt. Knelpunt bleef echter dat er geen systeem voorhanden is waarin wijzigingen in bestemming of gebruik/bewoning worden aangegeven, waardoor verzamelde gegevens al snel achterhaald zijn.

In het bestemmingsplan staat bescherming van de woonfunctie als één van de uitgangspunten omschreven. Aan het wonen boven bordelen wordt in het kader van de functiemenging in het gebied (naast horeca en seks ook andere bedrijvigheid en wonen) een belangrijke plaats toegekend. Omdat wonen in het gebied ook goed zou zijn voor de sociale controle in het gebied wordt er waarde aan gehecht het project structureel te continueren en zo bewoning op een zo hoog mogelijk peil te krijgen. Het project blijft onderdeel van het Wallenproject in het kader van het 'grijze panden overleg' om de geconstateerde leegstand aan te pakken.

4. Warmoesstraat (deelproject binnen het Wallenproject)

Aanleiding

Het Warmoesstraat project loopt sinds januari 1998. Het project in de Warmoesstraat is in veel opzichten vergelijkbaar met het project op de Noordelijke Nieuwendijk. Aanleidingen voor de Warmoesstraat (en aangrenzende stegen) als speciaal aandachtsgebied voor een integrale aanpak waren: de uiteenlopende overlastgevende groepen, de gesignaleerde concentratie van min of meer criminele activiteiten die het gebied kwetsbaar maakten, en de bouwtechnische staat van een aantal panden (aldus de startnotitie in 1999). Dit bleek uit eerdere bouwkundige en functionele inventarisaties van het Van Traa-team in het kader van het meer omvattende Wallenproject.

Als deelproject van het Wallenproject stonden dezelfde instrumenten en werkwijze model waarbij in de Warmoesstraat met name het pand voor pand screenen in de straat centraal stond. Mede in het kader van de reeds ondernomen gebiedsgerichte aanpak van de Warmoesstraat werd in mei 2000 besloten tot de herprofilering van de straat en aangrenzende stegen. Het deelproject en de herprofilering moesten elkaar aanvullen. Het besluit tot herprofilering was bovendien aanleiding om ook te kijken naar andere wenselijke veranderingen in het gebied. Hiervoor werd in opdracht van de Dienst Binnenstad door Strabo bv een grootschalig onderzoek gehouden onder bewoners, ondernemers en eigenaren.

In de Warmoesstraat speelden zo drie activiteiten in aanvulling op elkaar een rol; het Van Traa project, de herprofilering en het onderzoek naar het bewoners- en ondernemers-klimaat.

Doel

Het doel van het deelproject vanuit het Van Traa-team was gelijk aan het doel van het Wallenproject in het algemeen. In het deelproject moest volgens de startnotitie een gecombineerde aanpak van bestrijding van de straatoverlast en verbetering van de hulpverlening, herinrichting van de openbare ruimte, particuliere verbetering van woon- en bedrijfspanden en het aankopen en herontwikkelen van panden in het kader van het Wallenproject de situatie in de Warmoesstraat verbeteren. Door een integrale aanpak moest de kwetsbaarheid van het gebied voor criminele invloeden tegen worden gegaan en de straatoverlast verminderd worden. Het onderzoek naar het woon- en ondernemersklimaat in de straat moest daarnaast meer specifiek antwoord geven op de vraag wat de mogelijkheden zouden zijn voor verbetering van de veiligheid, leefbaarheid en kwaliteit van de Warmoesstraat.

Verloop

Het Van Traa-team hield zich samen met andere leden van het kernteam en de subgroep van het Wallenproject voornamelijk bezig met de 'panden aanpak'. In '98/99 vond screening van de panden 1 t/m 100 in de Warmoesstraat plaats. Alle relevante informatie uit open en gesloten bronnen werd geraadpleegd en in een uitvoerige matrix uitgeschreven. Van belang daarbij was informatie van het kadaster, de kamer van koophandel, politie, BWT, de Belastingdienst en het bestuur zelf. Aan de hand van de matrix werden verschillende conclusies ten aanzien van de panden getrokken waardoor een selectie ontstond van panden die nadere aandacht behoefden. Het onderzoek naar een pand werd afgesloten als dat zowel de conclusie van het kernteam als van de stuurgroep was. Een conclusie van het kernteam kon ook een verzoek aan de stuurgroep van het Wallenproject inhouden om op een pand een apart project te richten. Zes panden kwamen hiervoor in aanmerking. Een andere mogelijkheid was dat er aanvullende gegevens nodig waren om tot een conclusie te komen. Het HIT (Horeca Interventie Team) speelde een rol bij een strikter handhavingsbeleid. In ieder geval één zaak werd n.a.v. optreden van het HIT gesloten.

Uitkomsten

Het project in de Warmoesstraat bestond uit verschillende elementen: herinrichting van de straat, stadsvernieuwingsmaatregelen, verbeteren veiligheid en leefbaarheid, onderzoeken en handhavingsacties ter bestrijding van de criminaliteit en overleg met ondernemers, eigenaren en bewoners over de mogelijkheden om gezamenlijk het leefklimaat te verbeteren.

Het Van Traa-team speelde voornamelijk een rol bij de totstandkoming van een grote matrix met een uitgebreid overzicht van panden in de Warmoesstraat. Dat er geen aparte rapportage uit het project is voortgekomen komt omdat

het deelproject onder het Wallenproject viel. Van de honderd doorgelichte panden werd besloten 19 geselecteerde panden kritisch te blijven volgen. Mede op basis van door de Belastingdienst aangedragen informatie werden 6 van deze panden aangewezen voor een vervolg-aanpak, omdat er hele hoge schulden bij de Belastingdienst waren, er aanwijzingen van criminaliteit op het adres bestonden, de bouwkundige staat van het pand heel slecht was, er woonfuncties aan het verkeer werden onttrokken enz. Door het voorkomen van uitbreidingen, wijzigingen van bestemmingsplannen en strategische aankopen is getracht geselecteerde zaken te belemmeren in het voeren van hun onderneming. Voor het wijzigen van bestemmingsplannen is echter medewerking vanuit het bestuur nodig. Uit interne correspondentie bleek in de Warmoesstraat een door het Van Traa-team gewenste wijziging – het opheffen van een bepaalde horeca functie – in het bestemmingsplan uit te blijven waardoor het Van Traa-team zich genoodzaakt zag een andere koers te varen en minder daadkrachtig op te treden bij een van de geselecteerde zaken. Door een actief aankoopbeleid in de straat heeft de gemeente wel meer volume in de straat verworven. De opknapbeurt van de Warmoesstraat verbeterde het algemeen aanzien van de straat en werd vanuit het project gesteund.

Het onderzoek naar het ondernemers- en bewonersklimaat resulteerde in een uitgebreide rapportage waarin het verloederde karakter van de straat en sommige bezoekers een terugkerend thema was. Uit het onderzoek kwam echter niet naar voren dat men last heeft van het type ‘louche’ ondernemer. Volgens het rapport is dit te verklaren door het verborgene van criminele activiteiten waardoor er geen directe last van wordt ondervonden.

Het onderzoek concludeerde in het algemeen dat naar aanleiding van de uitgevoerde activiteiten in de straat de contacten tussen bewoners en ondernemers en tussen politie en gemeente zijn verbeterd.

Vervolg onderzoek

In navolging van het deelproject zijn twee vergunningen geweigerd en een horecazaak gesloten.

Het Van Traa-team zag begin 2004 opnieuw aanleiding om een deelproject aan de Warmoesstraat te wijden. Dit kwam voort uit de conclusies van het eerste Warmoesstraat project en de constatering dat bepaalde objecten in de straat onveranderd punten van zorg zijn gebleven, zonder dat dit zelfstandig – ondanks het implementatieproject – opgepakt is door stadsdeel Centrum.

Het nieuwe project houdt in dat er nogmaals gekeken gaat worden naar de eigendomsverhoudingen en naar het mutatiebeeld van alle panden in de straat. De gegevens uit het eerdere project dienen daarbij als ondersteuning. Dit met als doel op doordachte gronden meer strategische panden aan te kopen.

5. Noordelijke Nieuwendijk (deelproject binnen het Wallenproject)

Aanleiding

Het Noordelijke Nieuwendijk project liep van begin 1998 tot december 2000. Het project Noordelijke Nieuwendijk was een geografisch project dat vanuit het Wallenproject is gestart. In het noordelijke deel en omliggende stegen waren 48 ondernemers gevestigd waarvan 80 procent aangemerkt kon worden als horeca-inrichting. Volgens de eerste voortgangsrapportage van het Wallenproject (over september-december 1997) kenmerkte de noordelijke Nieuwendijk zich door 'marginale bedrijvigheid en (drugs)overlast, tot grote frustratie van de reguliere ondernemers en bewoners.' De overlast bestond onder andere uit geluidsoverlast, wildplassen, vernieling, zwerfvuil en gevoelens van onveiligheid. Ondernemers stuurden meerdere brandbrieven aan politie en gemeente met het verzoek om op te treden. Er was volgens de rapportage van het Wallenproject sprake van veel 'ongewenste functies' zoals seksshops, budgethotels, wisselkantoren en een hoge concentratie aan coffeeshops, growshops en smartshops. In de rapportage werd tevens gesteld dat de maatregelen die op de Nieuwendijk werden genomen, onvoldoende waren om de problematische situatie op te lossen. Vanuit het kernteam van het Wallenproject werd daarom besloten een apart project op de Noordelijke Nieuwendijk te starten.

Doel

Door een combinatie van stadsvernieuwingsinstrumenten en handhavingsacties gericht op verbetering van panden (inclusief 'achter' de gevel), moest het project volgens het 'Plan van Aanpak Noordelijke Nieuwendijk' leiden tot een opwaardering van het gebied en tot een afname van de verloederings. De activiteiten zouden zich richten op het bewerkstelligen van een structurele verandering van de eigendomssituatie en het gebruik van een aantal panden in dit gebied.

Verloop

De uitvoering van activiteiten in het kader van het project vonden voornamelijk plaats in de aanloop naar het plan van aanpak dat op 1 december 2000 aan de gemeenteraad werd voorgelegd, ten einde aanvullende stadsvernieuwing mogelijk te maken in het kader van het Wallenproject. Het plan van aanpak zou vervolgens overgenomen en uitgevoerd worden door het stadsdeel Centrum in het kader van de implementatie van de bestuurlijke aanpak.

Er was in het project sprake van een tweesporen beleid. Ten eerste werd een stadsvernieuwingsproject gestart dat vanuit het Van Traa-team (toen nog Wallenteam) werd gecoördineerd. In 1998 werd in dat kader een convenant gesloten tussen de gemeente en ondernemers/pandeigenaren dat zich richtte op versterking van het economisch functioneren en de leefbaarheid van de wijk. Ten behoeve van het convenant werd een omvangrijk economisch onderzoek uitgevoerd. Daaruit bleek het gebied economisch goed te functioneren, in tegenstelling tot het verloederde beeld dat er van de straat bestond en dat er dus sprake was van een imagoprobleem. Afspraken uit het convenant waren onder ande-

re: de herinrichting van de straat, verbeteren van de veiligheid, onderzoek naar panden en gevels en het versterken van de woonfunctie boven winkels.

Ten tweede liep naast dit bredere project – eveneens vanuit het Van Traa-team – een tweede specifiek project waarin het ‘zeven-stappenmodel’ werd toegepast op het gebied teneinde handhavingsacties uit te kunnen voeren. Daartoe werd samenwerking gezocht met politie, justitie en Belastingdienst.

In het kader van de uit te voeren handhavingsacties werd begin 1998 door de stuurgroep van het Wallenproject een werkgroep ‘Noordelijke Nieuwendijk’ ingesteld. Aan deze werkgroep werd deelgenomen door vertegenwoordigers van het Wallenproject, de dienst Binnenstad van de gemeente en het wijkteam Nieuwezijds Voorburgwal van de politie. De werkgroep stond onder voorzitterschap van de projectleider Stadsvernieuwing van het Wallenproject. De Belastingdienst nam – in tegenstelling tot het overkoepelende Wallenproject – geen deel aan dit project omdat het convenant in het kader van het Wallenproject niet gold voor dit specifieke project. De Belastingdienst nam derhalve niet daadwerkelijk deel aan de vergaderingen van de werkgroep. Wel werd voorgesteld de Belastingdienst een rol te laten spelen bij een aantal vervolgacties.

De werkgroep kreeg de opdracht te analyseren in welke gevallen (panden, natuurlijke personen en rechtspersonen) een repressieve aanpak wenselijk was. Deze repressieve aanpak zou parallel met de stadsvernieuwingsaanpak moeten worden uitgevoerd.

De werkgroep kwam vier keer bijeen. De adressen van 135 panden werden conform het zevenstappenplan ten aanzien van bewoning, exploitatie en vergunningen pand voor pand besproken en de pandeigenaren, de exploitanten en de bewoningssituaties werden in beeld gebracht. Na het invullen van de matrix werd geconcludeerd dat ten aanzien van ongeveer 20% van deze panden nader onderzoek noodzakelijk was. Het ging daarbij om vermoedens van betrokkenheid bij diverse uiteenlopende illegale activiteiten. Uit onderzoek van de politie bleek bijvoorbeeld dat bij de exploitant van een tweetal smartshops thuis een wietplantage was aangetroffen. De werkzaamheden van de werkgroep leidde tot een verslag dat op 15 juli 1998 aan de stuurgroep van het Wallenproject werd aangeboden. Belangrijkste conclusie uit het verslag was dat ten aanzien van verschillende panden overgegaan moest worden tot repressieve acties. Deelnemende partijen en de Belastingdienst kregen daartoe een brief met de acties die ten aanzien van bepaalde panden voorgesteld werden. Indicaties waren onder andere illegale activiteiten van eigenaren en ondernemers, overlast en de ‘negatieve uitstralingseffecten ten gevolge van beheer en/of bedrijfsvoering’.

Ten aanzien van een aantal panden heeft nader onderzoek plaatsgevonden. Daarnaast heeft de voorzitter veelvuldig bilateraal overlegd met de leden van de werkgroep.

Beide activiteiten – stadsvernieuwing en handhaving – resulteerden in het genoemde plan van aanpak voor de Noordelijke Nieuwendijk in december 2000.

Uitkomsten

De inventarisatie van de werkgroep toonde aan dat drie panden in eigendom waren van groeperingen uit het onderzoek van Fijnaut en Bovenkerk voor de parlementaire enquête commissie opsporingsmethoden (TK, 24072, nr 20).

Naar aanleiding van de uitgevoerde inventarisatie vonden 24 aanschrijvingen plaats en de sluiting van een horecazaak en twee illegale hotels. Opvallend is dat achteraf vastgesteld kon worden dat met het inventariserend onderzoek toch niet alle relevante informatie boven water is gekomen. Zo werd later pas bekend dat in een van de panden een illegaal casino was gevestigd. Binnen het project vond algemene herinrichting van de straat plaats in het kader van het ruimere stadsvernieuwingsproject. Daarnaast werden zes panden aangekocht. Met een van de verkopers werd afgesproken dat deze zijn nering mocht verplaatsen naar een locatie in het Wallengebied. Verder werd er bemiddeld bij de koop van acht panden door NV Stadsgoed. Daarnaast werd het bestemmingsplan gewijzigd ten aanzien van het sterk in aantal toenemende smartshops en was er sprake van stimuleringssubsidies voor nieuw te starten ondernemingen.

De werkgroep constateerde een sterke toename van het aantal smartshops. Vooral vanwege de negatieve uitstraling werd deze ontwikkeling als ongewenst ervaren. Bestemmingsplannen werden dienaangaande gewijzigd.

Bij dit project werden de Van Traa activiteiten afgerond met een vertrouwelijke rapportage waarin aangegeven werd welke panden blijvend punt van aandacht zouden blijven. Tegelijkertijd gaf het Van Traa-team aan de hand van deze rapportage een aanzet tot het starten van een stadsvernieuwingsplan, uit te voeren door het stadsdeel Centrum.

Het uiteindelijke 'Plan van Aanpak Noordelijke Nieuwendijk' werd op 1 december 2000 door de Gemeenteraad goedgekeurd. Een deel van de activiteiten was toen reeds in gang gezet of uitgevoerd. Het stadsvernieuwingsdeel van het project werd vanaf 1 januari 2000 overgedragen aan de Dienst Binnenstad. Onderdelen van het project hebben navolging gevonden in het Smartshop project en het Grijs panden project.

Er lijkt een discrepantie te zijn tussen de resultaten van de inventarisatie en de op basis daarvan ondernomen acties. Er zijn door de werkgroep – middels brieven naar de verschillende partners – wel acties geïnitieerd, maar niet duidelijk is in hoeverre deze acties ook daadwerkelijk zijn uitgevoerd.

In april 2003 heeft bureau Seinpost een inspectie-onderzoek verricht van dertien panden die in eigendom zijn van NV Stadsgoed. Aanleiding was dat NV Stadsgoed samen met andere partners een visie voor dit gebied wilde ontwikkelen dat te kampen heeft met een aantal problemen: overlast van rondhangende groepen jongeren, junks en dealers, een slecht imago, op enkele locaties slecht ondernemerschap en hier en daar 'slecht' onroerend goed. De conclusies uit het onderzoek kwamen overeen met de bevindingen van het Van Traa-team die al in 1999 aanleiding waren om een plan van aanpak op te stellen. Een en ander was voor het Van Traa-team aanleiding om in 2004 de aandacht wederom op de Noordelijke Nieuwendijk te richten.

Verder laat het project zien dat de afwezigheid van deelname van de Belastingdienst een gebrek is: relevante informatie ontbreekt en niet duidelijk is in hoeverre de Belastingdienst, ondanks herhaalde verzoeken van het Van Traa-team, de gevraagde activiteiten heeft uitgevoerd.

6. Escort (deelproject binnen het Wallenproject)

Aanleiding

Het Escortproject liep van februari 1999 tot oktober 2001. Daarna werd aan een landelijk project deelgenomen. Aanleiding voor het deelproject Escort van het Van Traa-team was de opheffing van het souteneursverbod (beter bekend als de opheffing van het bordeelverbod) in oktober 2000. De algemene vrees bestond dat door regulering van de meer zichtbare vormen van prostitutie (bordelen en raamprostitutie), de minder zichtbare vormen, zoals escort, overspoeld zouden worden door illegale praktijken.

In 1999 is door het onderzoeksbureau Eysink Smeets & Etman een gericht fenomeenonderzoek verricht in opdracht van de Wallenmanager. De gegevens van het onderzoek werden anoniem gepresenteerd. Om dit onderzoek te concretiseren werd door het Van Traa-team (toen nog Wallen-project) besloten zelf een project aan de escortbranche te wijden teneinde te komen tot een handhaafbare regulering van de branche.

Doel

Het doel van het onderzoek naar de escortbranche was het in kaart brengen van escortbureaus en escorts die gevestigd zijn in Amsterdam, met het oog op de ontwikkeling van passende regulering van de branche.

Uitvoering

Een overzicht van escortbureaus werd gemaakt door middel van het raadplegen van verschillende open bronnen zoals de Kamer van Koophandel, kranten, tijdschriften en het Internet. Hierdoor kwam alleen het zichtbare gedeelte van de escortbranche in beeld. De verzamelde gegevens werden beschouwd als een indicatie, omdat waarschijnlijk een groot deel van de branche ongrijpbaar is door de vele wisselingen in het escortaanbod en het gebruik van mobiele telefoonnummers.

Juist door het onzichtbare karakter van de escortbranche bestond vanuit het Van Traa-team de angst dat regulering van deze branche door middel van een vergunningensysteem geenszins handhaafbaar zou zijn en diensengevolge enkel de schijn van regulering op zou wekken. De keuze van de gemeente Amsterdam om van het landelijk beleid af te wijken bleef niet zonder kritiek. Met name de rapporteur mensenhandel sprak de angst uit dat het uitblijven van een vergunningensysteem een aanzuigende werking zou hebben op escort uit steden die wel een vergunningstelsel invoerden. Amsterdam wilde echter eerst onderzoeken of een ontheffingen systeem, waarbij escort in principe wordt verboden tenzij aan bepaalde regels wordt voldaan, niet beter te handhaven zou zijn. Bo-

vendien bracht de mobiliteit van de branche met zich mee dat een landelijk onderzoek volgens het Van Traa-team te verkiezen was boven een gemeentelijk onderzoek.

Uitkomsten

Het escortproject heeft vanuit het Van Traa-team de rapporten 'Zicht op Escort' en 'Zicht op Escort II' opgeleverd. Het eerste rapport betrof vooral een concrete invulling van het rapport van Eysink Smeets & Etman. Deze invulling mondde uit in een overzicht van verschillende categorieën escortbedrijven in Amsterdam. Belangrijke conclusie was de constatering dat de escortbranche doorgaans een ondoorzichtige, niet locatiegebonden bedrijfsstructuur kent. In het rapport 'Zicht op Escort' werd al aangegeven dat daarom landelijk onderzoek een betere benadering zou zijn. De conclusies van het tweede rapport waren een aanvulling op het eerste rapport, met dien verstande dat werd opgemerkt dat het met name de controle van de Belastingdienst sinds de opheffing van het souteneursverbod maakte dat prostituees hun vlucht zoeken naar illegale circuits.

In navolging op de wens de escortbranche landelijk te onderzoeken is door het Van Traa-team sinds 2001 deelgenomen aan de landelijke projectgroep 'Handhaven op niveau' met als doel te komen tot een antwoord op de vraag hoe tot regulering te komen die ook goede handhavingsmogelijkheden biedt.⁶² Conclusies van dit onderzoek zijn dat hoewel handhaving van de gehele branche met de huidige gemeentelijke regelgeving niet mogelijk zal zijn er toch meer mogelijk is op het gebied van handhaving dan aanvankelijk werd aangenomen. Wel wordt nadere regelgeving vanuit het Rijk wenselijk geacht. Er zal dus, ondanks beperkingen, toch overgegaan worden tot regulering van de branche, hetzij door middel van een vergunningenstelsel, hetzij middels een ontheffingensysteem.

7. Smartshops (deelproject binnen wallenproject)

Aanleiding

Het smartshop-project liep van juni 1999 tot begin 2000. Het smartshop-project speelde zich af binnen het Wallenproject. Naast dit lokale project nam het Van Traa-team in 2000 ook deel aan de landelijke werkgroep Smartshop II, waarmee het lokale project op een laag pitje kwam te staan. In 1998 kwam de landelijke werkgroep Smartshops I met een eerste rapport waarin de belangrijkste conclusie was dat er in deze branche in het algemeen geen sprake was van onaanvaardbare gezondheidsrisico's of risico's inzake openbare orde en criminaliteit⁶³. Wel werd gesteld dat gemeenten niet beschikten over de mogelijkheid eisen te stellen aan de antecedenten van exploitanten van smartshops. Een aanbeveling van de nota smartshops '98 was periodiek een 'quick scan' te doen naar onder meer criminele antecedenten van exploitanten.

⁶² Deelnemers aan dit landelijk onderzoek zijn Amsterdam, Den Haag, Eindhoven, de regiokorpsen, het OM en de Belastingdienst.

⁶³ Dit rapport kwam zonder deelneming van het Van Traa-team tot stand

Ondanks deze conclusies zag het Van Traa-team⁶⁴, mede door de explosieve stijging van het aantal smartshops in het wallengebied, aanleiding om een lokaal project op smartshops te beginnen. In het kader van het Wallenproject waren al acties ten aanzien van smartshops ondernomen waar in enkele gevallen criminele betrokkenheid werd vermoed. Volgens informatie van de Wallenmanager was uit kleinschalig onderzoek van het HIT (Horeca Interventie Team) in Amsterdam gebleken dat er sprake was van verwevenheid met drugsbranches en dat een aantal ondernemers over criminele antecedenten beschikte.

Bij de belastingdienst was naar aanleiding van een onderzoek naar smartshops aan de hand van een aantal gevallen het vermoeden gerezen van criminele praktijken zoals het witwassen van crimineel geld. Temeer omdat dure locaties werden gebruikt waar weinig klandizie werd waargenomen. Bovendien baarde het de Wallenmanager zorgen dat door de aanwezigheid van tientallen smartshops in het wallengebied een versterking van de drugsuitstraling had plaatsgevonden met volgens hem verloedering als gevolg. Achterliggende hypothese bij smartshops was dat deze in de schemerzone van de regelgeving (en de handhaving) opereerden waardoor in deze branche bij uitstek gewaakt moest worden voor criminele praktijken. Doordat voor het exploiteren van een smartshop geen gemeentelijke (exploitatie) vergunning nodig is, werd gezocht naar andere manieren de branche enigszins te reguleren en te controleren.

Doelstelling

De kleinschaligheid van de individuele HIT-onderzoeken en de achterliggende hypothesen verdienden nadere onderbouwing. Het doel van het project was het opbouwen van een dusdanige informatiepositie door alle partners⁶⁵ binnen het Wallenproject op basis waarvan geconcludeerd zou kunnen worden of er daadwerkelijk sprake was van criminele verwevenheid in deze (toen nog) nieuwe branche. Indien conclusies deze verwachtingen zouden onderschrijven zou regelgeving moeten volgen, zoals het wijzigen van de APV.

Verloop

Het smartshopproject werd voorafgegaan door bovenbeschreven acties ten aanzien van smartshops binnen het Wallenproject. Voor het lokale Smartshopproject werden aan de stuurgroep van het Wallenproject als bijzondere deelnemers vertegenwoordigers van de FIOD en de ECD toegevoegd. Naast dit lokale project nam het Van Traa-team in 2000 deel aan de tweede landelijke werkgroep Smartshops.

Binnen het Wallenproject werd een inventarisatie gemaakt van alle smartshops. Gegevens van de KvK werden gecombineerd met gegevens uit het Rijkskadaster. Deze gegevens leken in een aantal gevallen niet te kloppen. In aanvulling op deze vergelijking werd de politie verzocht een verdere analyse uit te voeren, dit leverde weinig nieuwe informatie op. Er kwamen wel anteceden-

⁶⁴ In die tijd nog als Wallenproject.

⁶⁵ Justitie, Politie, Fiscus en Openbaar bestuur

ten van Smartshop houders naar voren maar deze waren naar aard en omvang niet alarmerend.

Het Wallenproject stuurde in 1998 namens de gemeente aan op het in bestemmingsplannen vastleggen en bevestigen van het snel groeiende aantal smartshops. Dit ter versterking van de centrumfunctie en handhaving van de functiemenging en ter bevordering van leefbaarheid en veiligheid in de binnenstad. Dit gebeurde onder andere door het herzien van bestemmingsplannen en het wijzigen van de Leefmilieuverordening (een 'anti-verloederingsverordening').

Uitkomsten

Hoewel de samenwerkende partijen van het lokale smartshopproject door het vergelijken van ieders gegevens een breed en diep uitgevoerde analyse hadden willen krijgen, bleek dat in de praktijk lastig omdat er te weinig concrete onderzoeken liepen waaruit harde conclusies getrokken konden worden. Onbekendheid met het fenomeen en capaciteitsgebrek speelden bij sommige partijen parten.

Bij het starten van de landelijke werkgroep 'Smartshops II 2000' gaf het Van Traa-team te kennen aan deze werkgroep deel te willen nemen. Met name ten aanzien van het aan de orde stellen van de noodzaak tot handhaving zag het Van Traa-team een rol voor zichzelf weggelegd in de landelijke discussie. Het tweede rapport van de landelijke werkgroep Smartshops kwam moeizaam tot stand door de complexiteit van de problematiek en het groot aantal deelnemende partijen met deels verschillende belangen.⁶⁶ Vanuit het Van Traa-team gezien bestond de problematiek rondom smartshops vooral uit overlast, verloedering en criminaliteit. Het team benaderde het fenomeen en niet zozeer vanuit een gezondheidsperspectief zoals andere partijen wel deden. Toch was het Van Traa-team met een aantal opgenomen aanbevelingen tevreden. Een van de conclusies van de werkgroep was het belang van beter zicht op de ontwikkelingen op het gebied van criminele betrokkenheid rond smartshops met als aanbeveling een diepgaand landelijk onderzoek. Een andere aanbeveling was een 'Handreiking lokaal beleid voor smartshops' te maken waaraan het Van Traa-team heeft meegewerkt. Deze handreiking is in maart 2003 door het Steun- en informatiepunt drugs en veiligheid (Sidv)⁶⁷ openbaar gemaakt. Hierin wordt door een beschrijving van de problematiek en de beschikbare instrumenten een concrete handreiking gedaan voor een integrale aanpak van de handhaving op lokaal niveau.

Een officiële afsluitende rapportage van het Van Traa-team wat betreft het lokale project is voorlopig uitgebleven in afwachting van resultaten van het landelijk onderzoek naar de branche. Indien naar aanleiding van dergelijk onderzoek vastgesteld kan worden dat de smartshop-branche criminogeen is zal het Van Traa-team aanbeveling doen om net als voor de horeca ook voor de smart-

⁶⁶ De werkgroep bestond onder andere uit leden van het ministerie VWS, Justitie, OM en Binnenlandse Zaken en twee leden van het Van Traa-team; toen nog Wallenproject.

⁶⁷ Het Sidv is een samenwerkingsverband van de ministeries van Binnenlandse Zaken, Justitie en Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

shops tot een exploitatie-regeling te komen zodat de integriteit van de ondernemer en de wijze van bedrijfsvoering op voorhand getoetst kunnen worden.

8. Snackbars Geuzenveld/Slotermeer

Aanleiding

Het Snackbar project liep van juni 1999 tot juni 2000. Met het stadsbreed gaan van het Wallenproject en de 'helpdeskfunctie' voor stadsdelen gaf stadsdeel Geuzenveld/Slotermeer in een vroeg stadium te kennen graag met de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit te experimenteren onder de aangeboden begeleiding van het Van Traa-team. Het ging het stadsdeel niet om een traditioneel geografische aanpak maar om de aanpak van een specifieke branche, waar de handhavers (politie en bestuur) in de uitvoering van hun praktijk dikwijls tegenaan liepen. Concreet ging het hierbij om een dertiental laagwaardige horecazaken, veelal snackbars, die voor veel overlast zorgden, onduidelijke exploitatie voerden, 'verkeerde' klanten aantrokken en toch door bleven draaien, ondanks het geringe aantal klanten en ondanks het verdwijnen van een aantal gokkasten uit deze zaken als gevolg van de nieuwe Wet op de kansspelen.

Doelstelling

Door het stadsdeel werd, met goedkeuring van de geografische subdriehoek, een formele bestuursopdracht gegeven voor samenwerking met het Van Traa-team. In de bestuursopdracht werd een tweeledige doelstelling verwoord. Ten eerste voorkomen dat het stadsdeel 'faciliterend optreedt tegenover criminelen of personen die zich met illegaal verworven geld in een legale branche willen inkoop'. Ten tweede als bestuursorgaan voldoende informatie vergaren om een gegronde mening over aanvragers te kunnen vormen en adequaat actie te kunnen ondernemen op grond van die informatie. Deze doelstellingen stonden in lijn met de algemene doelstellingen van het Van Traa-team, zij het dat de tweede doelstelling in dit project ruimer geformuleerd werd dan het bestrijden van georganiseerde criminaliteit. Het project was voor het Van Traa-team bovendien een pilot met als doel te kijken of de werkwijze van het Wallenproject ook toepasbaar was op branche-gerichte projecten buiten het Wallengebied. In die zin had het project een stedelijke voorbeeldfunctie.

Verloop

Er werd een kernteam samengesteld dat bestond uit het Van Traa-team, de politie (wijkteam Lodewijk van Deijsselstraat), de Milieudienst en het stadsdeel Geuzenveld/Slotermeer (afdelingen Bouw en Woning Toezicht, vergunningen en juridische zaken). Dit kernteam kwam ruim 10 keer bij elkaar. Hechte samenwerking en strikte handhaving van de regels moesten zorgen dat de doelstelling werd gehaald. Conform het 7-stappenplan werd begonnen met het verzamelen van allerlei informatie voor het invullen van een matrix. Aan de hand van de ingevulde matrix werd aanvankelijk een selectie gemaakt van 3 zaken die zich bij uitstek leenden als pilot voor het project omdat zij volgens een plus en min

systeem eenduidig voor nader onderzoek naar voren kwamen.⁶⁸ In een later stadium werden hier nog 4 zaken aan toegevoegd omdat deze overgingen naar nieuwe exploitanten waarbij niet duidelijk was wie dat waren, of dat er meteen al duidelijk sprake was van schijnbeheer. Bij de selectie speelden onder andere een rol: politierapportages⁶⁹ (o.a. schijnbeheer, overtredingen sluitingstijden), de wijze van exploitatie, of er direct van een verhuurder werd gehuurd of dat er een pachter tussen zat, de inschrijving bij de Kamer van Koophandel, milieuklachten, of de dossiers compleet waren, of de verschillende gegevens met elkaar in overeenstemming waren en of een en ander in overeenstemming was met de bestemmingsplannen. Speciale aandacht ging in het project uit naar zaken met speelautomaten omdat daar sprake leek te zijn van ongewenste pachtconstructies.

Tijdens het project werden extra controles uitgevoerd door de handhavende diensten en werden exploitanten uitgenodigd voor gesprek. Uit deze gesprekken kwam duidelijk naar voren dat gok- en speelautomatenbedrijven vaak als verhuurder opereerden aan wie hoge huur betaald moest worden, terwijl deze bedrijven zelf een relatief lage huur betaalden aan woningbouwbedrijven. In een aantal gevallen leek daarbij sprake te zijn van wurgcontracten. Van de 13 zaken waren er 6 met een tussenpersoon voor het sluiten van een huurcontract. Deze constructie leidde tot vragen van het kernteam richting woningbouwverenigingen. Het beleid van het project werd er op gericht dergelijke pachtconstructies op te heffen.

Belangrijke bijdrage van het Van Traa-team aan het project was het intensieve contact met woningbouwverenigingen om deze bewust te maken van het misbruik dat plaatsvond door gok- en speelautomatenbedrijven die als tussenschakel fungeerden tussen woningbouwverenigingen en snackbarexploitanten. Het Van Traa-team wees er op dat wanneer deze ongewenste pachtconstructies zouden verdwijnen er meer toezicht door de woningbouwverenigingen zou zijn op de exploitatie. Bovendien liepen de woningbouwverenigingen geld mis door tussenpersonen en zou het middels huurprijsharmonisatie mogelijk zijn meer huur te vragen.

Uitkomsten

In het projectverslag werd een ruime en een enge conclusie getrokken: ‘het resultaat van de pilot in ruimere zin is de ontwikkeling van bestuurlijke instrumenten zodat bij een vermoeden van criminele activiteiten in de snackbar-branches adequaat kan worden opgetreden. Het resultaat van de pilot in engere zin is de doorlichting van de achtergrond van snackbar, die zo op basis van geobjectiverde criteria in aanmerking komen voor nader onderzoek’.

⁶⁸ Een zaak kreeg een ‘min’ als alle bestandsregistraties kloppen met de werkelijkheid en een ‘plus’ wanneer dat niet zo was. Bij een ‘plus’ werden alle mutaties in het kernteam nauwlettend in de gaten gehouden teneinde waar mogelijk handhavend op te treden.

⁶⁹ Politie informatie werd op basis van artikel 15 wet Pol. Reg. gedeeltelijk bekendgemaakt binnen de kerngroep.

Het invullen van de matrix bleek heel veel tijd te kosten. Duidelijk werd dat de ondernemers profiteerden van de slechte informatiepositie en doelbewust een grijs gebied creëerden waarbinnen zij hun gang konden gaan.

Bij afsluiting van het project waren volgens het eindrapport alle dossiers uit het project compleet en actueel en werd door de opgebouwde informatiepositie de vergunningverstrekking beter afgewogen. Er vonden gerichte handhavingsacties en gesprekken met exploitanten plaats, termijnen werden scherper gesteld en sluitingsdreigingen formeel gegeven. De exploitatie was helder en de juiste vergunning was aan de juiste persoon verstrekt.

Conclusies van het Van Traa-team waren dat de pandenaanpak en het zeven stappenmodel goed toepasbaar waren op een branche. Koppeling en afstemming van informatie uit openbare bronnen, samen met politie-informatie bleek voldoende te zijn voor een adequaat handhavingstraject van snackbars.

In navolging van het project is overleg geweest tussen het stadsdeel en woningbouwverenigingen. Afgesproken werd dat het stadsdeel bij een aanvraag voor een exploitatievergunning standaard de betreffende woningbouwvereniging zou informeren, en dat de woningbouwvereniging intensiever met het stadsdeel samen zou werken.

Een jaar na het project is nog een bijeenkomst geweest met het Van Traa-team om te kijken hoe het stadsdeel zelfstandig de ontwikkelde methodiek had geïmplementeerd. Naar aanleiding van deze bijeenkomst werd geconstateerd dat de samenwerking binnen het stadsdeel, en tussen het stadsdeel en de politie nog steeds was verbeterd. Er is een bouwberaad en een horecaberaad opgezet die onderling regelmatig contact hebben. Er werd echter geen matrix meer gebruikt waardoor een actueel overzicht van de zaken en betrokken personen ontbreekt. Het Van Traa-team vond de capaciteitsinzet een kritisch punt. Het voeren van een horecaberaad en het onderling maken van afspraken betekent dat participanten daar ook tijd voor vrij moeten maken.

9. P.C. Hooftstraat

Aanleiding

Het P.C. Hooftstraat project liep van september 2000 tot maart 2002. Aan het project P.C. Hooftstraat hebben zowel formele als informele motieven ten grondslag gelegen. Het gemeentebestuur van Amsterdam wilde de in het Wallenproject ontwikkelde methodiek ook elders in Amsterdam toepassen.

Vanuit het Stadsdeel Oud-Zuid ontstond, naar aanleiding van het 'Wallenproject', de wens om onder de noemer Bestuurlijke Criminaliteitsbestrijding op soortgelijke wijze ervaring op te doen met de ontwikkelde methodiek om zo mogelijke criminaliteit in het stadsdeel aan te pakken. De P.C. Hooftstraat vormde vanuit de 'helpdesk' gedachte van het Van Traa-team een van de eerste geografische projecten buiten het Wallengebied.

Formele reden om binnen stadsdeel Oud-Zuid voor de P.C. Hooftstraat te kiezen was omdat het een economisch belangrijk gebied betrof en het stadsdeel zich de Wallenmethodiek eigen wilde maken en niet omdat er concrete

aanwijzingen zouden zijn van onoorbare praktijken, aldus het stadsdeel in een reactie op persberichten die suggereerden dat de straat in handen was van georganiseerde criminaliteit.⁷⁰ De prijzen van het onroerend goed waren sterk gestegen en er werd vaak kostbaar verbouwd. Bovendien wisselden sommige winkels zo snel van exploitanten dat sprake was van een buitengewoon wisselpatroon. Voor het Van Traa-team leek de assumptie dat economisch sterke gebieden georganiseerde criminaliteit aantrekken een van de redenen geïnteresseerd te zijn in het project. Daarnaast speelden als informele reden om voor de P.C. Hooftstraat te kiezen wel degelijk geruchten dat sommige panden in de straat in handen zouden zijn van criminelen een rol.

Doel

Het project gold voor het stadsdeel uitdrukkelijk als pilot. Doel van het project voor het stadsdeel was ten eerste ervaring opdoen met de ontwikkelde ‘Wallenmethodiek’ en het zogenaamde 7-stappenplan. Ten tweede moest het project het stadsdeel zicht geven op het gebruik en exploitatie van het onroerend goed, de vergunningverlening en de handhaving. Tot slot was het doel om zicht te verkrijgen op de aanwezigheid van (georganiseerde) criminaliteit. Dit laatste doel was tevens het doel van het Van Traa-team.

Verloop

Met het Van Traa-team werd vanuit de ‘helpdesk’-gedachte afgesproken dat het team het stadsdeel zou begeleiden en ondersteunen bij de uitvoering van het project. Vanuit het stadsdeel werd een kernteam geformeerd dat het project uit zou voeren onder de noemer Bestuurlijke Criminaliteitsbestrijding. Het kernteam bestond uit een projectleider veiligheid vanuit juridische zaken, een medewerker vergunningen, een medewerker handhaving, de buurtregisseur van politie, een projectleider (en de teamleider) vanuit het Van Traa-team. Hoewel officieel de regie bij het stadsdeel lag was het Van Traa-team blijkens interne verslagen en gesprekken de belangrijkste trekker van het project.

Het project bestond uit twee delen. Het stadsdeel selecteerde voor het project een bepaald bouwblok en keek daarbij alleen naar vergunningen. Het Van Traa-team keek daarnaast specifiek naar de eigendomsverhoudingen en het criminaliteitsbeeld in de gehele P.C. Hooftstraat (wat politiegegevens betreft met gebruikmaking van haar bijzondere bevoegdheden).

Het Van Traa-team had een initiërende rol bij het invullen van de matrix betreffende het geselecteerde bouwblok door de verschillende leden van het kernteam. De gegevens uit de matrix werden vervolgens door het kernteam aan een analyse onderworpen. Aan de hand van de conclusies van deze analyse kon, door het inzetten van de bijzondere bevoegdheden van het Van Traa-team en de daardoor verkregen gesloten informatie, een verdiepingsslag gemaakt worden ten aanzien van in het oog springende situaties zoals buitenlandse rechtsperso-

⁷⁰ ‘Panden in P.C.Hooft in bezit van criminelen’ de Volkskrant 28-4-2001

nen en ingewikkelde bedrijfsstructuren. Dit onderzoek leverde echter weinig concreets op.

Exploitaties konden niet onder de loep genomen worden, vooral omdat de Belastingdienst niet deelnam aan het project waardoor omzetgegevens niet beschikbaar waren. Omdat de uitkomst van de screening van het bouwblok zo mager was werd er door het Van Traa-team besloten om in de hele straat naar de eigendomsverhoudingen te kijken. De pandeigenaren werden aan een politie-screening onderworpen waarbij in de politieregisters werd gekeken of er antecedenten waren maar hier kwam zo goed als niets uit. Het werd door partijen als spijtig ervaren dat er niet naar de exploitaties gekeken kon worden omdat de geruchten met name hierover de ronde deden.

De gegevens van de eigendomsverhoudingen zijn ingevuld in een matrix waarna deze met de matrix van het bouwblok is vergeleken. Om een beeld van de eigendomsverhoudingen te krijgen werd gekozen voor de ‘panden-aanpak’. Met betrekking tot de gegevens uit de open bronnen werd gezocht naar indicatoren die konden wijzen op criminele investeringen. Met behulp van gesloten bronnen is door het Van Traa-team gekeken naar de gepleegde criminaliteit in de straat. Hetzelfde is gedaan in een andere winkelstraat in Amsterdam om te kunnen vergelijken of uit de P.C. Hooftstraat een afwijkend beeld naar voren kwam. Dit was niet het geval.

10. Uitkomsten

Uit de matrixen werden ten aanzien van aanwijzingen voor de aanwezigheid van (georganiseerde) criminaliteit de volgende conclusies ten aanzien van de P.C. Hooftstraat de volgende conclusies getrokken:

- Er wordt over het algemeen weinig gebruik gemaakt van buitenlandse rechtspersonen en/of ondoorzichtige bedrijfsconstructies.
- Er is over het algemeen geen verontrustend mutatiebeeld, dat wil zeggen dat zaken niet verdacht vaak wisselen van eigenaar.
- Gepleegde strafbare feiten in de straat geven over het algemeen geen bijzondere aanleiding tot verontrusting. (Frappant aan deze conclusie is dat daags na afronding van het project een handgranaat in de straat werd gevonden en in een later stadium een liquidatie in de straat plaats vond.

In zijn algemeenheid is dus niet gebleken dat de georganiseerde criminaliteit grip heeft op de P.C. Hooftstraat. Deze conclusies zijn in het licht van eerdere berichtgeving over criminelen in de straat, breed uitgemeten in de media.

Ten aanzien van de implementatie van de Wallenmethodiek bleken de begeleiding en ondersteuning een veel groter beslag te leggen op het Van Traa-team dan aanvankelijk voorzien was in de startnotitie van het project. Het stadsdeel leek zich volgens het Van Traa-team niet goed bewust van de problemen

waar men tijdens het project tegen aan liep, zoals incomplete dossiers van de onderzoeksobjecten uit het project.

Naar aanleiding van het project werd een functionaris Bestuurlijke Bestrijding Criminaliteit aangesteld die zich met de bestuurlijke kanten van criminaliteitsbestrijding van het stadsdeel bezig moest gaan houden. Dit initiatief is inmiddels door geldgebrek al weer beëindigd. Het stadsdeel Oud-Zuid heeft wel structureel een veiligheidscoördinator als aanspreekpunt aangesteld, deze is o.a. verantwoordelijk voor de implementatie van de wet BIBOB in het stadsdeel.

Casio

Aanleiding

Het 'casio' project liep van februari 2001 tot maart 2002. Het is een branchegericht project dat zich richtte op illegale casino's in Amsterdam. Illegale casino's waren al jaren lang een bekend fenomeen in Amsterdam. Exploitanten wisten door hun expertise omtrent regelgeving controles door de overheid te omzeilen. Hoewel overheidsinstanties meerdere malen geprobeerd hadden illegale casino's aan te pakken, leidde dit nooit tot blijvend resultaat. Voor een strafrechtelijke vervolging van illegale casino's was de Wet op de kansspelen het meest aangewezen instrument. Exploitanten van illegale casino's claimden echter stevast dat zij geen kansspelen aanboden, maar behendigheids spelen. Het bleek erg ingewikkeld en tijdrovend te bewijzen dat er toch sprake was van 'het gelegenheid bieden tot het spelen van een kansspel'. Als gevolg van een nauwelijks hanteerbaar instrumentarium bleven gokhuizen bestaan en ontstond een ongewenste gedoogpraktijk. Het was in het bijzonder voor de horeca moeilijk te verkroppen dat illegale casino's kennelijk ongemoeid werden gelaten terwijl de horecabranche zich aan allerlei regels diende te houden.

Doel

Blijkens het projectplan was het hoofddoel van het project om de greep van de overheid op illegale casino's te herstellen door het sluiten en gesloten houden van deze gelegenheden. Dit hoofddoel is uitgewerkt in operationele doelstellingen, zoals het verkrijgen van een goede informatiepositie met betrekking tot de aanbieders van illegale kansspelen, het versterken van de handhavingsactiviteiten en het zodoende zorgen voor de naleving van geldende regelgeving, alsmede het uitvoeren van 'stapelacties' waarbij gelijktijdig bestuursrechtelijk, strafrechtelijk en fiscaalrechtelijk tegen de illegale gokgelegenheden zou worden opgetreden. Daarnaast waren er ook strategische doelen, zoals het creëren van beleidsvoorstellen met betrekking tot gokgelegenheden, het opnemen van daartoe strekkende bepalingen in de APV (vergunningplicht voor behendigheids spelen) en het waar mogelijk beïnvloeden van de wetgeving met betrekking tot kansspelen, in het bijzonder ten aanzien van de kansspelbewijsbaarheid.

Verloop

In 2001 werd een samenwerkingsverband aangegaan om de illegale casino's structureel aan te pakken. Het samenwerkingsverband bestond uit: de gemeente, de regiopolitie, het arrondissementsparket, het GAK, de Belastingdienst en de FIOD. Ondanks dat het project door de subdriehoek geormerkt was als 'Van Traa-project', heeft het Van Traa-team in dit project lang niet zo'n centrale rol gehad als in de andere deelprojecten en vervulde andere uitvoerende partners – met name de Belastingdienst – juist een actievere rol. Het Van Traa-team hield zich voornamelijk bezig met de ontwikkeling van passende regulering van de branche. Hiermee is het project veel meer een echt *integrale* aanpak dan een *bestuurlijke* aanpak geworden.

Het project Casio laat zich in twee fasen onderscheiden. In de eerste fase – mei 2001 – werd het projectplan voorbereid; in juni werd een afstemmings-overeenkomst getekend door de driehoekspartners, de Belastingdienst en het Gak.

Er werd een afstemmingsoverleg in het leven geroepen dat ten doel had de activiteiten van alle partijen zodanig op elkaar af te stemmen zodat werd voorkomen dat activiteiten van de ene partij onbedoeld andermans activiteiten zouden frustreren. Daarnaast werd een operationele werkgroep ingesteld. Uitvoering door de werkgroep werd geaccordeerd in het afstemmingsoverleg. De voorzitter van de werkgroep koppelde terug naar het afstemmingsoverleg. Het afstemmingsoverleg is 9 keer bij elkaar gekomen tussen januari 2001 en maart 2002. De werkgroep is 23 keer bij elkaar geweest tussen maart 2001 en januari 2002, daarnaast vond er bilateraal overleg plaats.

In de tweede fase werden de voorbereide acties daadwerkelijk uitgevoerd. De eerste acties waren gericht op het verzamelen van informatie door de verschillende deelnemende instanties. De verzamelde informatie werd ingevuld in een matrix.

Het ingaan van de nieuwe speelgelegenheden bepalingen in de APV op 19 oktober 2001 speelde een belangrijke rol in de volgende uit te voeren acties. Nadat de APV van kracht was kon op basis van de nieuwe regelgeving voorkomen worden dat speelgelegenheden werden heropend of dat nieuwe speelgelegenheden worden geopend. De inhoud van de nieuwe bepalingen werden via de media en middels brieven aan exploitanten en gesprekken met pandeigenaren kenbaar gemaakt.

In het project werden de activiteiten van de verschillende deelnemende partijen nauw op elkaar afgestemd. De eerste klap ten aanzien van de illegale casino's in de binnenstad werd toegedeeld door de Belastingdienst en het GAK. Allereerst werden waarschuwende brieven verstrekt aan de exploitanten van illegale casino's over het voldoen van de belastingen en sociale premies. Vervolgens werden in een gelijktijdige actie door ambtenaren van gemeente, Belastingdienst, GAK en politie waarnemingen ter plaatste gehouden waarbij de aard van de kansspelen en de omzet per avond in kaart werden gebracht. De waarnemingen ter plaatse zijn in een later stadium herhaald. Op basis van waarnemingen ter plaatse zijn aanslagen en naheffingen opgelegd. Om bij diverse controles

te kunnen constateren of er sprake was van behendigheidsspelen of kansspelen werden ‘casinospecialisten’ opgeleid.

Uitkomsten

Aan het begin van het project kwamen er vier illegale casino’s in de binnenstad in beeld die aan het eind van het project allemaal zijn dichtgegaan. Naar aanleiding van de waarnemingen ter plaatsen heeft een aantal speelgelegenheden de deuren gesloten en faillissement aangevraagd, terwijl door de Belastingdienst en het GAK conservatoir beslag is gelegd. Eén casino is door een executoriaal beslag gesloten. Interessant was dat na elke actie die werd ondernomen direct contrastrategieën zichtbaar werden bij de doelgroep, zoals het onder een andere naam inschrijven bij de Kamer van Koophandel, het tijdelijk sluiten van het casino, het aanvragen van een vergunning voor behendigheidsspelen of zelfs het starten van juridische procedures.

Ondertussen was door de vertegenwoordiger van het Van Traa-team een nieuw artikel voor de APV ontworpen waarin het exploiteren van behendigheidsspelen aan een vergunningplicht werd onderworpen. Dit artikel is inmiddels in de APV opgenomen in hoofdstuk 12. Herstartende of nieuwe gokgelegenheden zijn hiermee de pas afgesneden. Exploitanten van illegale casino’s zagen en zien zich op deze wijze voor een ‘duivels dilemma’ geplaatst: ofwel zij vragen een vergunning op basis van de Wet Kansspelen aan die hen wordt geweigerd, ofwel zij vragen een gemeentelijke vergunning behendigheidsspelen aan die hen wordt geweigerd wanneer het toch om kansspelen blijkt te gaan of wanneer zij – kort gezegd – gebruikt wordt voor criminele activiteiten.

Van enkele illegale casino’s die buiten het centrum in beeld kwamen hebben de exploitanten inmiddels een vergunning aangevraagd, maar uit een gesprek met de vergunningverlenende ambtenaren en controles van de ‘kansspelspecialisten’ bleek dat de door hen aangeboden spelen toch als kansspelen te kwalificeren waren. De vergunning is hen derhalve geweigerd op basis waarvan de gokgelegenheden gesloten zijn. Daarmee lijkt het ontwikkelde instrument succesvol te zijn.

11. Het Chasséproject in stadsdeel de Baarsjes

Aanleiding

Het Chasséproject loopt vanaf april 2001 en was maart 2004 nog niet afgerond. Het Chasséproject is een geografisch project, in die zin dat het zich in één wijk afspeelt, maar tegelijkertijd richt het zich binnen die wijk enkel op horeca inrichtingen en is in die zin dus ook branchegericht. Het stadsdeel toonde zich geïnteresseerd om de door het Van Traa-team ontwikkelde methodiek toe te passen op de, volgens het rapport Parlementaire Enquêtecommissie opsporingsmethoden, voor criminaliteit gevoelige horecabranche. Bij het stadsdeel bestond blijkens een interview de overtuiging dat er sprake was van criminele betrokkenheid bij sommige horecazaken. Deze overtuiging was mede gebaseerd op vooronderzoek dat was verricht door een juridische medewerker van het stads-

deel. Binnen de Baarsjes is uiteindelijk gekozen voor de 25 horecagelegenheden in de Chassébuurt. Door deze wijk binnen de Baarsjes uit te kiezen werd bewust aangesloten bij het daar lopende Stedelijk Vernieuwingsplan dat onder andere als doelstelling had ‘het creëren van goede horeca’.

Doelstelling

Het algemene doel is het creëren van ‘goede’ horeca. Het plan van aanpak stelt in ‘enge zin’ als doel inzicht te verkrijgen rond de horeca in het stadsdeel en in ‘ruime zin’ de ontwikkeling van bestuurlijke instrumenten zodat bij een vermoeden van criminele activiteiten (in de horeca) adequaat kan worden opgetreden. Die werkwijze moet worden geïmplementeerd in de organisatie. In engere zin moet inzicht worden verkregen in alle horecagelegenheden in het stadsdeel, te beginnen met de Chassébuurt wat betreft het project. Vanuit het Van Traa-team was het project wederom een pilot. Ditmaal om te kijken of stadsdelen vanuit de ‘helpdesk’ gedachte ook zelfstandig met de ontwikkelde ‘Van Traa-methodiek aan de slag konden met het Van Traa-team ‘slechts’ op afstand.

Verloop

Er is begin 2001 bewust voor gekozen met het project via de media naar buiten te treden om te laten weten dat het stadsdeel bezig was met de horeca. Na vaststelling van de Bestuursopdracht werd in oktober 2001 het Plan van Aanpak voor het project vastgesteld door het Dagelijks Bestuur en werd een projectgroep Horeca geformeerd.

Bij aanvang van het project zag het Van Traa-team zich uit capaciteitsgebrek enkel als begeleider op afstand. Omdat het project zich op horeca-ondernemingen richt zou dat weinig consequenties hebben voor de informatievergaring omdat op grond van art. 15 van de wet Politieregisters ook direct politie informatie aan het stadsdeel kan worden verstrekt wanneer het gaat om horeca. In het kader van een vergunningaanvraag op grond van de Drank- en Horecawet kan bovendien op grond van de Wet Justitiële Documentatie justitiële informatie worden verkregen. Hoewel formeel het stadsdeel middels een speciaal aangestelde projectleider trekker van het project is, vervulde de projectleider van het Van Traa-team een belangrijke sturende rol bij de uitvoering. Het ‘slechts op afstand’ participeren werd daarmee verlaten. Het idee dat het stadsdeel er alleen niet goed uit zou komen en daarmee samenhangend de betrokkenheid vanuit het Van Traa-team, maakte dat het Van Traa-team toch gewoon partij werd van het kernteam.

Het ingestelde kernteam bestond uit het stadsdeel de Baarsjes, het Van Traa-team, het Wijkteam, het District en sinds 2002, op verzoek van het Van Traa-team, het RIF.⁷¹ Het is de eerste keer dat het RIF officieel aan een dergelijk project heeft deelgenomen.⁷² Deelname van het RIF leverde voor het project

⁷¹ Regionaal Interdisciplinair Fraudeteam, het betreft een samenwerkingsverband tussen UWV, Sociale Dienst, Belastingdienst en Politie en controleren bijvoorbeeld op uitkerings- en premiefraude.

⁷² In het project Papaverhoek speelde het RIF weliswaar een rol maar dit was meer een toevallige samenwerking van omstandigheden. In het Chasséproject is de samenwerking formeel geregeld.

meer onderzoeksmogelijkheden op, zoals belastinggegevens, gegevens op het gebied van sociale verzekeringen en uitkeringen. Het RIF is belangrijke trekker geweest bij integrale controles die in de loop van het project hebben plaats gevonden.

In het kernteam is middels het 7-stappenplan relevante informatie ten aanzien van de 25 horecazaken verzameld. Omdat de informatie in de matrix onvolledig bleek te zijn werd besloten alle zaken aan een onderzoek ter plaatse te onderwerpen. Deze waarnemingen ter plaatse (WTP) vonden in onderlinge afstemming plaats door het RIF, het Wijkteam en incidenteel het HIT en de Vreemdelingendienst. Naar aanleiding van deze waarnemingen werd in het kernteam ten aanzien van 16 zaken besloten een aanvullend onderzoek te laten plaatsvinden in samenwerking met onder andere de Brandweer, BWT, de Milieudienst en de Keuringsdienst van waren. Ten aanzien van de bedrijfsvoering bleek de papieren situatie veelal niet overeen te komen met de aangetroffen situatie en werd oneigenlijk invulling gegeven aan verstrekte vergunningen. Ten aanzien van het levensgedrag bleek uit politie-informatie bij 11 van de exploitanten sprake te zijn van antecedenten (waaronder ernstige, zoals ontvoering). Deze politie-informatie bleek echter sterk af te wijken van (ter verificatie) opgevraagde justitie-informatie. Deze justitie-informatie bleek bij nader onderzoek onvolledig en selectief door justitie ter beschikking te zijn gesteld. De selectie bleek plaats te vinden op basis van, volgens justitie, voor horeca relevante antecedenten. Hierdoor bleven onder andere zeer ernstige misdrijven vanuit justitie buiten beeld die vanuit de politieregisters wel naar voren waren gekomen en volgens het Van Traa-team wel degelijk van belang konden zijn in het kader van het 'levensgedrag' van vergunninghouders. Het project heeft mede door dit probleem ernstige vertraging opgelopen.

Uitkomsten

Het project kent een langere looptijd dan gepland. De eindrapportage was in mei 2003 gepland. Hoewel het Van Traa-team volgens plan slechts op afstand betrokken zou zijn, nam het al snel actief deel aan het project.

Aanvankelijk wisten partijen elkaar moeilijk te vinden en bleek de bestaande informatie omtrent de horeca niet op orde te zijn. Bij het stadsdeel bestond frustratie over controles door het wijkteam die te weinig plaatsvonden of waarvan de verkregen informatie het stadsdeel niet bereikte. Het wijkteam ergerde zich op haar beurt aan het uitblijven van bestuurlijke actie na geconstateerde onregelmatigheden die wél werden doorgegeven. Wellicht juist door de lange duur lijken partijen genoeg tijd te hebben gekregen naar elkaar toe te groeien met als resultaat een naar ieders tevredenheid sterk verbeterde samenwerking met korte lijnen tussen het stadsdeel en het wijkteam. Ook de deelname van het RIF en de daarmee gepaard gaande informatievoorziening wordt als meerwaarde bij het project ervaren.

Na het uitvoeren van WTP's en de daaruit volgende actuele informatie wilde het kernteam de gegevens vergelijken met de Justitiële documentatie. Door aanvullende informatie van justitie werd gehoopt dat op grond van hard-

gemaakte informatie 'slecht levensgedrag' bestuurlijk zou kunnen worden aangepakt. Bij dit aanvullende onderzoek bleek echter dat de informatie van justitie sterk afweek van de politie-informatie waardoor deze onbruikbaar was. Vanuit verschillende stadsdelen is dit probleem gesignaleerd. Aan justitie is verzocht om de informatievoorziening vanuit het strafregister in Almelo te verbeteren. Bovendien is aan de minister van justitie verzocht de Wet op de Justitiële gegevens aan te passen, in die zin dat ook horecagelegenheden die geen alcohol verkopen onder de bepaling vallen.

Tijdens het project is in een vroeg stadium in samenwerking met het stadsdeel, politie, het Van Traa-team en het HIT-team een zaak gesloten omdat er verdovende middelen werden aangetroffen. In een later stadium van het project hebben 5 zaken hun deuren gesloten en zijn 9 zaken van exploitant of beheerder gewisseld. Een verklaring hiervoor werd door het projectteam gezocht in de mogelijkheid dat een kritischere houding van het bestuur – mede door toedoen van het project – de 'foute ondernemer' terug doet schrikken.

Samen met Woningbouwverenigingen, die directe verhuurder zijn van een groot aantal horecagelegenheden, wordt gewerkt aan een bewuster werving- en selectieproces van huurders. Bovendien zijn in dat kader een aantal bonafide ondernemers benaderd om in het stadsdeel een zaak te beginnen teneinde de horeca een ander karakter te geven.

Het project loopt nog en is eind maart 2004 met een tweede tussenrapport gekomen met daarin het (vervolg) plan van aanpak. De nieuwe planning voor het eindrapport is december 2004.

12. Javastraat e.o. in stadsdeel Zeeburg

Aanleiding

Het Javastraatproject liep van mei 2001 tot augustus 2004. Het Javastraatproject is een geografisch project, en richtte zich naast de straat zelf ook op de omliggende straten. In 1997 was er onderzoek gedaan door de Amsterdamse politie naar criminaliteit, waaronder ook 'onzichtbare' georganiseerde criminaliteit, in de Indische buurt. Het resultaat van dit onderzoek werd neergelegd in het 'Arrow rapport'. In het rapport werd o.a. melding gemaakt van drugshandel op alle niveaus, mensensmokkel, illegale prostitutie, vele geweldsincidenten en criminaliteit in en vanuit de horeca en verschillende woningen in de wijk. De bevindingen van het rapport waren aanleiding voor de leider van het Arrow-team contact op te nemen met de Wallenmanager teneinde een geografisch project te starten. De toenmalige stadsdeelvoorzitter zag echter weinig in de bestuurlijke aanpak van de geconstateerde vormen van criminaliteit.

Begin 2001 werd een nieuw initiatief van de buurtregisseur en een daaruit volgend plan om een bestuurlijk project te starten voorgelegd aan de nieuwe stadsdeelvoorzitter. Het stadsdeel toonde nu wel belangstelling omdat zij naar eigen zeggen de greep op het gebied kwijt begon te raken. Gekozen werd voor een bestuurlijk project in de Javastraat en omgeving. Deze keuze was opmerkelijk - de concrete aanwijzingen uit het Arrow rapport gingen namelijk over loca-

ties elders in de wijk – maar hing samen met het voornemen van het stadsdeel een project te starten dat zich richtte op versterking van de economische structuur van het winkelgebied in de Javastraat. Beide projecten konden met deze keuze in samenhang worden uitgevoerd.

Doel

Het project ging van start zonder dat er een formele doelstelling was. Het ligt voor de hand te veronderstellen dat de doelstelling van het Javastraatproject is afgeleid van de algemene doelstelling van het Van Traa-project, namelijk het bestrijden van georganiseerde criminaliteit door toepassing van de in het Van Traa-project ontwikkelde bestuurlijke aanpak. Het Van Traa-team zou bij de uitvoering van het bestuurlijke project een ondersteunende en adviserende rol vervullen. In de afsluitende rapportage staat ex post als doel vermeld ‘conform de wijze van het Van Traa-team in het Wallengebied, een gebieds- en branche-gericht onderzoek te doen’.

Verloop

Het project liep formeel van december 2000 tot augustus 2004. Op 19 december 2000 ging het stadsdeel op initiatief van de stadsdeelvoorzitter akkoord met de ‘Bestuursopdracht voor een gericht onderzoek in het kader van het versterken van de economische structuur van het winkelgebied in de Indische buurt’. In het voorjaar van 2001 ging het project daadwerkelijk van start.

Het kernteam dat het project zou gaan uitvoeren bestond uit een projectleider van het Van Traa-team, de veiligheidscoördinator van het stadsdeel, twee buurtregisseurs van politiewijkteam Balistraat en twee ambtenaren van de afdelingen vergunningverlening en handhaving van het stadsdeel Zeeburg. In de eerste fase nam de buurtregisseur op wiens initiatief het project was begonnen, geen deel aan het kernteam omdat in eerste instantie niet op de straten uit het ‘Arrow rapport’ een project werd gestart. In een later stadium werden deze straten er wel bij betrokken en ging hij alsnog deel uit maken van het team.

Taak van het kernteam was het maken van een inventarisatie van onder andere de eigendomssituatie en exploitatie van panden in het geselecteerde gebied zodat op basis daarvan handhavingsacties konden worden uitgevoerd. Naast de uitvoering door het kernteam, zou het project worden aangestuurd door de lokale subdriehoek.

In de eerste fase van het project heeft het kernteam enkele panden uit het gebied geselecteerd en onderzocht. Hiertoe werden open en gesloten bronnen geraadpleegd. Op basis hiervan nam het kernteam een aantal maatregelen. Hiervan is in 2002 verslag gedaan in een eerste tussenrapportage, gemaakt door de projectleiders van het stadsdeel en het Van Traa-team. Het rapport meldde o.a. dat van de 29 onderzochte zaken, bij zeventien horecazaken en één belhuis zowel de eigendoms- als de beheerssituatie volledig waren doorgelicht. Op grond van de Van Traa-bevoegdheid om bij geoormerkte projecten politie-informatie te raadplegen werd aanvullende informatie opgevraagd bij het Bureau

Recherche Informatie van de politie. De informatie betrof vooral HKS-gegevens.

Op grond van de eerste bevindingen werd door het Van Traa-team het initiatief genomen tot een horeca-overleg tussen vertegenwoordigers van het stadsdeel, de politie en de gemeente. Achterliggend doel was de totstandkoming van een vast horecaberaad dat zich zou richten op vergunningaanvragen en handhaving.

Het kernteam kwam in deze eerste fase meermalen bij elkaar en er werd een schouw in de buurt gedaan. Na enkele maanden kwam het kernteam echter niet meer bij elkaar maar verliep het project via bilaterale contacten tussen de veiligheidscoördinator van het stadsdeel en het Van Traa-team. De overige leden van het kernteam waren daardoor minder bij het project betrokken.

Bij de presentatie van het eerste tussenrapport ontstond, vooral als gevolg van de eenzijdig negatieve berichtgeving in de media, bij verschillende betrokkenen van het project het gevoel dat het negatieve imago van het gebied alleen maar werd bevestigd.

Na de presentatie van de eerste tussentijdse rapportage ging het project een tweede nieuwe fase in. Het kernteam kwam drie keer bijeen. In deze fase nam ook de buurtregisseur op wiens initiatief het project aanvankelijk was begonnen deel aan het kernteam. De projectleider van het Van Traa-team werd opgevolgd door een nieuwe collega. Het project werd uitgebreid met twintig extra percelen die volgens de buurtregisseur van politie niet of nauwelijks bezocht werden of waar zich (gewelddadige) incidenten hadden voorgedaan. In vier van de nieuwe panden waren beluizen gevestigd. Bij wijze van pilot werden deze beluizen binnen het project doorgelicht. Uit dit onderzoek bleek dat zich rond de beluizen relatief vaak gewelddadige incidenten hadden voorgedaan.

In maart 2003 werd een tweede tussenrapport over het project uitgebracht. Het rapport stelde resumerend dat een beter beeld bestond ten aanzien van negen panden. Bij twee panden bleek het er, na onderzoek, slechter aan toe te zijn dan aanvankelijk werd gedacht. Eén van deze panden werd gesloten. Het rapport kondigde aan dat via het horecaberaad ook de nieuwe beheerders van panden scherp in de gaten gehouden zouden worden. Daarnaast werd geconstateerd dat het openbaar bestuur weinig instrumenten had om voorwaarden te stellen aan het gebruik van die panden waar geen horeca-vergunning voor nodig was. Na de tweede tussenrapportage werden er in het kader van het project weinig concrete activiteiten ondernomen. Er bestond een afwachtende houding ten aanzien van activiteiten die vanuit het Van Traa-team op stedelijk niveau werden geïnitieerd, zoals de implementatie van de wet BIBOB.

Het ingestelde horecaberaad leek een deel van de functie van het project overgenomen te hebben. Ondanks het stilvallen van het project nam de aandacht voor veiligheid en criminaliteit in de Indische buurt sterk toe. De resultaten van de tussenrapporten en enkele incidenten lagen ten grondslag aan een zichzelf versterkende spiraal van berichten in de media en politieke initiatieven en discussies. Bij de berichtgeving werd telkens ook het Van Traa-project rond de

Javastraat ter sprake gebracht, terwijl in het kader van het project feitelijk weinig gebeurde.

Na enige tijd nam de projectleider van het Van Traa-team weer contact op met de projectleider van het stadsdeel, teneinde afspraken te maken over voortgang en afsluiting van het project. De projectleider van het Van Traa-team voerde gesprekken met diverse betrokken partijen en in augustus 2004 verscheen de eindrapportage van het project. Een algemene conclusie uit de eindrapportage luidde:

‘... kan geconcludeerd worden dat mede door het project een noodzakelijke dynamiek op gang is gekomen die heeft doorgewerkt in de wijze waarop het stadsdeel bezig is met het aanpakken van de misdaad en de openbare orde problematiek in de Indische buurt. Ondanks het feit dat de verwachtingen, met name waar het de directe slagkracht van het Van Traa-team betreft, in het begin wat te hoog gespannen waren is het project volgens de betrokkenen een succes geworden.’

Naast deze algemene conclusie wordt ingegaan op de projecten Belhuizen en Doorzon in relatie tot dit project.

Uitkomsten

Een formele doelstelling bij de start van het project ontbrak. Door sluiting en intrekking van vergunningen zijn enkele ondernemers met criminele achtergronden uit horecazaken geweerd. In andere gevallen lijkt de problematiek in bepaalde zaken na herhaaldelijke sluitingen niet gewijzigd te zijn of is het niet gelukt een vergunning in te trekken ondanks aanwijzingen van betrokkenheid bij handel in verdovende middelen.

Tijdens het project zijn in totaal 49 panden onderzocht. Ten aanzien van 18 panden was politie-informatie voorhanden. Het betrof met name HKS gegevens (o.a. geweldgebruik en verboden wapenbezit) en in enkele gevallen informatie uit opsporingsonderzoeken. Er zijn horecacontroles van het HIT-team geweest. Er is een aantal horecazaken gesloten, er zijn 3 bestuurlijke waarschuwingen uitgegaan en 2 vergunningen ingetrokken en het bestemmingsplan is gewijzigd. Het project vormde tevens de aanleiding tot het starten van het deelproject rond belhuizen.

Ten eerste kunnen we concluderen dat de doelen, verwachtingen en het proces niet duidelijk zijn uitgesproken en tijdens het project de communicatie over de verloop van het project tekort schoot. Hierdoor nam de animo voor het project bij verschillende leden van het kernteam af.

Ten tweede bleek het bijeenbrengen van verschillende bereidwillige partijen nog niet voldoende om alle relevante informatie te vergaren. Fiscale informatie werd niet door de Belastingdienst verstrekt. Ondanks deelname van de politie bleek het ook moeilijk alle relevante politie informatie te verkrijgen. Met name het verkrijgen van recherche informatie was volgens de eindrapportage een knelpunt.

Ondanks genoemde knelpunten lijkt het project wel geleid te hebben tot een verhoging van het bewustzijn en de alertheid van de bij het project betrokken partijen. De alertheid heeft een structurele vorm gekregen in het horecaberaad waar politie en stadsdeel ontwikkelingen rond concrete horecazaken bespreken en daartoe informatie uitwisselen.

Als vervolg op de bestuurlijke aanpak wordt in het kader van een zogenoemd 'Straatmanagementproject' gezocht naar bonafide ondernemers om de straat een positieve uitstraling te geven. De vrees van onder andere de stadsdeelvoorzitter is dat een negatief bijeffect is dat startende bonafide ondernemers door alle negatieve berichtgeving die het project met zich mee heeft gebracht zijn afgeschrikt om te investeren in de wijk.

13. Papaverhoek in stadsdeel Noord

Aanleiding

Het project Papaverhoek liep van november 2001 tot mei 2002. Het 'Project integrale aanpak Papaverhoek' in stadsdeel Noord is een gebiedsgebonden project geweest. In het project werd de traditionele pand voor pand aanpak door het Van Traa-team toegepast, in samenwerking met het stadsdeel en de politie. Bijzonder aan het project was dat het voor het eerst niet om een 'leef' gebied ging maar om een klein industriegebied: de Papaverhoek. De aard van de problematiek bracht met zich mee dat de Milieudienst voor het eerst deelnam aan het gevormde kernteam van het project.

Aanleiding voor het project was de constatering dat er in het gebied veel milieuovertredingen plaatsvonden, het gebied ontoegankelijk was, het qua uitstraling en (parkeer)beheer een chaotisch en slecht onderhouden geheel vormde, en er aanwijzingen waren dat autocriminaliteit op grote schaal voorkwam. In het gebied overheersten garagebedrijven. De districtschef van de politie Amsterdam-Amstelland verzocht de stadsdeelvoorzitter na te gaan welke bestuurlijke maatregelen ingezet konden worden, waarbij de sub-driehoek bij het Van Traa-team uitkwam.

Doel

Het dagelijks bestuur van stadsdeel Noord formuleerde op 6 november 2001 de volgende doelstelling 'het gehele gebied leefbaar te maken voor de ontwikkeling van legale bedrijfsactiviteiten'. Om dit doel te bereiken werd in het plan van aanpak voorgenomen de handhaving te intensiveren en eigendom te verwerven in het gebied.

Verloop

Het project werd formeel gecoördineerd door de afdeling Juridische en Bestuurlijke Zaken van stadsdeel Noord met advies van het Van Traa-team. De adviesfunctie van het Van Traa-team kreeg echter een sterk regisserend karakter. Voor de uitvoering van het project werd een kernteam met relevante partijen samen-

gesteld.⁷³ De informatiepositie moest versterkt worden door actualisering en koppeling van verschillende bronnen ten aanzien van alle panden binnen het gebied. Afstemming van het netwerk van handhavers moest op basis van deze informatie plaatsvinden. Dat ging aanvankelijk moeizaam. Door onduidelijke perceelverdeling bleek het moeilijk te achterhalen welk bedrijf waar zat.

Bij de start van het project speelden Bouwtoezicht en de milieu-inspectie nog geen actieve rol. De afstemming tussen het stadsdeel en de Milieudienst was, volgens een interne notitie van het Van Traa-team, aanvankelijk vaak onduidelijk waardoor handhavingsprocedures niet werden doorgezet. In een later stadium van het project hebben diverse gezamenlijke controles plaatsgevonden, werden lopende handhavingsprocedures weer opgepakt en werd het parkeerbeleid strikt gehanteerd.

Het kernteam heeft allerlei gegevens over de 63 panden in kaart gebracht in een factsheet. Het ging onder meer om de gegevens van de KvK; of de benodigde vergunningen aanwezig waren (bv. milieu-, horeca- en of exploitatievergunning). Door de politie vond bovendien onderzoek plaats naar anteceden-ten die zouden wijzen op criminele activiteiten. Deze laatste informatie werd op een deel van de factsheet verwerkt dat alleen toegankelijk was voor de project-leider, de vertegenwoordiger van het Van Traa-team en de projectleider van de politie. Het invullen van de factsheet bleek, onder andere door de verschillende informatie en de wijze van registratie daarvan, veel meer tijd in beslag te nemen dan aanvankelijk was voorzien

Daarnaast heeft het stadsdeel terrein opgekocht en voor panden die leeg stonden 'bonafide' ondernemers gezocht. Voor handhavingsacties die al heel lang liepen heeft de afdeling Milieuzaken van het stadsdeel zich actief ingezet om deze op korte termijn af te handelen. Een deel van de illegale bewoning is gelegaliseerd. De afdeling Bouw en Woningtoezicht heeft alle panden onder-zocht en de meest urgente misstanden aangepakt.

Bijzondere bijdrage aan het project kwam van het RIF (Regionaal Inter-disciplinair Fraudeteam) dat ten tijde van het project een onderzoek naar gara-gebedrijven aan het voorbereiden was. Op verzoek van het Van Traa-team heeft het RIF in dat onderzoek adressen van garages uit het Papaverhoekproject mee-genomen. Het ging onder andere om bedrijven die zich bezig zouden houden met het omkatten van (gestolen) auto's, illegale tewerkstelling en bewoning. Controles zouden in dat kader plaatsvinden door de Belastingdienst, de Arbeids-inspectie, de Vreemdelingendienst, het GAK en de Sociale Dienst. Indirect speelde de belastingdienst zo een rol in het Papaverhoekproject.

Uitkomsten

Ten aanzien van de Papaverhoek was de belangrijkste bevinding dat het gebied administratief volstrekt niet op orde was. Uit screening van de politie bleek een

⁷³ Het kernteam bestond uit medewerkers van de afdelingen Beheer & Milieu, Ontwikkeling & Realisatie en Vastgoed van de sector Wonen en Werken. Daarnaast namen een vertegenwoordiger van de Milieu-dienst en een projectleider van de politie deel aan het kernteam.

aantal bedrijven zelf antecedenten te hebben of waren er vermoedens van banden met vermeende criminele samenwerkingsverbanden.

In de conceptrapportage van het project werd geconcludeerd: 'gebleken is dat in het gebied sprake was van een achterstand in de normale handhavingstaken, vooral op het gebied van milieu en bouw- en woningtoezicht waardoor in sommige gevallen handhaving helemaal achterwege bleef. In het stadsdeel bleken niet altijd protocollen voor handhaving te bestaan en was er niet altijd afstemming onderling over het wel of niet afgeven van vergunningen. Door de grote nadruk op de achterstand in de normale handhavingstaken werd het project in feite een goede oefening voor de integrale handhaving binnen het stadsdeel'. Het Van Traa-team speelde daarbij een belangrijke rol.

Verder werd het als een groot gemis ervaren dat bij het project samenwerking tussen het Van Traa-team en de belastingdienst nagenoeg niet (meer) bestond. Hierdoor ontbrak inzicht in belastinggegevens die bij konden dragen tot beter inzicht in de ondernemingen. Nu was het kernteam genooddaakt zich enkel te beperken tot een strikte uitvoering van de al bestaande handhavingsmogelijkheden. Daarnaast waren er wel de inzichten uit gesloten politie-informatie door deelneming van het Van Traa-team. De projectleider van het Van Traa-team zag het aanvullende onderzoek van het RIF, hun bereidheid bepaalde adressen van het project daarin mee te nemen en de bereidheid informatie daarover te delen als een gelukkig toeval. Zonder deze aanvullende gegevens had de handhaving zich moeten beperken tot milieu en bouwtoezicht controles, hetgeen waarschijnlijk onvoldoende was geweest om tot structurele verbetering te leiden. Het project in stadsdeel Noord is met een concept-eindrapportage in een afrondende fase blijven steken. Dit hangt mogelijk samen met het vertrek van de projectleider van het Van Traa-team.

14. Westpoort

Aanleiding

De activiteiten ter voorbereiding van het project zijn in 2001 begonnen en in augustus 2003 geformaliseerd. Het project is doorlopend tot in ieder geval 2006. Project Westpoort richt zich op het grootste gedeelte van het Westelijk havengebied. Het project vormt naar aard en omvang een uniek geografisch project en is nog in volle gang. Het gebied kent een oppervlakte van 35 km² waarvan een kwart wateroppervlakte. Het gebied kenmerkt zich als bedrijven- en industriegebied waar met name de haven zorgt voor veel activiteiten. Westpoort geldt als economisch belangrijk gebied (er zijn zo'n 40.000 personen werkzaam) maar door de ligging bij het centrum van de stad ontstaat, volgens de Criminele risicokaart van het gebied, tegelijkertijd een mogelijke bedreiging indien er gebrekkige handhaving plaatsvindt. Een aparte projectleider is speciaal aangetrokken door het Van Traa-team om het Westpoortproject handen en voeten te geven.

In het werkplan bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit (77-acties) dat in 1998 in opdracht van de gemeenteraad werd vastgesteld, stond

reeds een aantal acties die direct of indirect met het Havengebied te maken hadden.

Op initiatief van het Van Traa-team werd in 2002 door een extern bureau een criminele risicokaart gemaakt. Centrale vraag voor de kaart was of, en zo ja, welke criminele activiteiten werden ondernomen, door wie, waar, in welke mate en hoe? Het bleek met name te gaan om milieudelicten, braak en diefstal, opslag en productie van verboden goederen (hennep en xtc) en smokkel. Met de risicokaart werd bevestigd dat in het projectgebied extra aandacht op het gebied van handhaving op zijn plaats was.

De probleembeschrijving uit het Meerjarenplan Westpoort luidde als volgt:

- Binnen het bestuur is er geen centraal aanspreekpunt voor de uitvoering van de lokale overheidstaak.
- Voor bedrijven en bewoners is er geen centraal loket.
- Informatie over criminaliteit is ondergebracht bij verschillende diensten waardoor een totaalbeeld ontbreekt.
- De capaciteit van de regiopolitie is afgestemd op het aantal inwoners en is daardoor te gering (Westpoort heeft ongeveer 200 legale bewoners en naar schatting 200 illegale bewoners).
- Afstemming en een gezamenlijke aanpak van de toezichthoudende en opsporingsdiensten vinden te beperkt plaats.

Doel

In het meerjarenplan is een aantal doelen geformuleerd. Algemeen doel is een veilig gebied met een gezond ondernemersklimaat te creëren. Belangrijke subdoelen uit het projectplan zijn onder andere ‘het toewerken naar een integraal, efficiënt en effectief handhavingregiem’ en ‘een actueel en zo volledig mogelijk inzicht krijgen van alle haven- en niet-havengebonden bedrijven en activiteiten in het havengebied Westpoort’.

Verloop

Omdat het een groot gebied betreft met problemen op meerdere terreinen werd een meerjarenplan ontworpen voor de periode 2003 tot 2006. Dit plan kwam tot stand na een expertmeeting en gesprekken met sleutelfiguren in het gebied. Partijen die een rol spelen bij het project Westpoort zijn onder andere de dienst milieu, het grondbedrijf, de Korps Landelijke Politiediensten (te water), de centrale recherche, de wijkteams, het OM en de Bestuursdienst. De douane en de belastingdienst hebben meegedacht bij de opzet van het project en spelen in sommige deelprojecten binnen het project Westpoort een rol.

Door de verschillende handavingsorganisaties zijn verschillende deelgebieden geselecteerd. Speciaal voor het project Westpoort is een subdriehoek opgezet. Daarnaast is er een kerngroep die belast is met de uitvoering van het projectplan. Omdat het project Westpoort net als het Wallenproject uiteen valt in deelprojecten binnen het gebied wordt gewerkt met stuurgroepen van verschil-

lende samenstelling voor verschillende deelprojecten binnen het gebied. Nautische partijen participeren bijvoorbeeld niet in een deelproject dat zich op een bepaald bedrijventerrein richt.

Het project zal de komende jaren in fases worden uitgevoerd, waarbij verschillende diensten en/of organisaties in het meerjarenplan een ‘aanjagers’ rol hebben gekregen.⁷⁴ Dat houdt in dat verschillende aanjagers de voortgang van verschillende activiteiten bewaken. De subdriehoek bewaakt de algehele voortgang van het project. De subdriehoek Westpoort⁷⁵ heeft bovendien als doel het afstemmen van beleid, handhaving en andere activiteiten op het gebied van openbare orde en veiligheid. De subdriehoek wordt daarbij door het kernteam gevoed. Het kernteam adviseert de subdriehoek vanuit een brede expertise⁷⁶ in het gebied over de aanpak in Westpoort en draagt zorg voor de uitvoering van de door de subdriehoek vastgestelde prioriteiten. De projectleider van het Van Traa-team heeft een initiërende, coördinerende en informatieve functie. Doordat de projectleider aan beide overlegvormen deelneemt vindt over en weer een goede terugkoppeling plaats. Beide overlegvormen komen zes wekelijks bij elkaar.

Naast de meer traditionele ‘Van Traa-aanpak’ (het pand voor pand verzamelen van informatie) spelen ook aanverwante ontwikkelingen een belangrijke rol. Ter bestrijding van criminaliteit en terrorisme dienen bedrijven in het kader van ‘Port Security’ allerlei maatregelen te nemen. De ORAM (Ondernemersvereniging Regio Amsterdam) streeft naar afstemming tussen particuliere beveiligingsinitiatieven en de politie. De projectleider van het Van Traa-team speelt ook bij deze aanverwante ontwikkelingen een rol omdat deze ontwikkelingen raakvlakken hebben met de doelstellingen uit het meerjarenplan.

Uitkomsten

Anticiperend op het meerjarenplan hebben al meerdere activiteiten plaatsgevonden. Belangrijke overlegorganen zoals de subdriehoek en de kerngroep zijn samengesteld en van start gegaan met de inventarisatie en afstemming van verschillende deelprojecten. Er is een start gemaakt met de uitbreiding van toezicht van de openbare ruimte. Uiteindelijk is de bestuurlijke verantwoordelijkheid komen te liggen bij de wethouder met de portefeuille milieu, openbare ruimte en groen, sport en recreatie en bedrijven. Twee deelprojecten zijn al van start gegaan. Er is een stuurgroep gevormd voor het opzetten van een centraal gekoppelde databank waarin onder ander op perceelsniveau staat wie eigenaar is, of er sprake is van verhuur, welke vergunningen er (nodig) zijn en of er toezicht en/of

⁷⁴ In het Meerjarenplan Westpoort 2003-2006 staat precies beschreven welke partij een aanjagende functie moet hebben bij welke activiteit.

⁷⁵ De subdriehoek Westpoort bestaat uit de projectleider van het Van Traa-team, beleidsofficier van justitie, regiopolitie Amsterdam-Amstelland, KLPD (water politie) en een ambtelijk secretaris coördinerend wethouder van de gemeente Amsterdam.

⁷⁶ Het kernteam bestaat uit afgevaardigden van de dienst Amsterdam Beheer (dAB), dienst Milieu en Bouwtoezicht (dMB), Gemeentelijk Havenbedrijf Amsterdam (GHA), KLPD te water, Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam (OGA), wijkteam Lodewijk van Deysselstraat en de projectleider van het Van Traa-team.

handhaving heeft plaats gevonden. In het systeem moeten diensten zowel kunnen raadplegen als ook kunnen melden. Vooralsnog spelen politie- en justitiegegevens in dit systeem geen rol. Naast deze databank komt er één centraal loket waar ondernemers vergunningen aan kunnen vragen in het gebied. Naast activiteiten van organisatorische aard om het project Westpoort goed te kunnen laten verlopen is ook het eerste gebiedsgerichte deelproject van start gegaan. Bijzonder aan dit deelproject is dat de belastingdienst mee doet als pilot om opnieuw (in navolging van het Wallenproject) te kijken of sprake kan zijn van een vruchtbare samenwerking.⁷⁷

Het project is nog volop in uitvoering en geldt net als het Wallenproject als 'structureel project' van het Van Traa-team en lijkt daarmee haar projectstatus in letterlijke zin te hebben verloren. De voortgang van het project wordt regelmatig in rapportages naar buiten gebracht.

15. Damrak/Rokin

Aanleiding

Het Damrak/Rokin betreft een geografisch project en is in maart 2002 op verzoek van het Van Traa-team door de subdriehoek zwacri als zodanig geoormerkt. Veel verder dan oormerking en een eerste inventarisatie van panden is het vanuit het Van Traa-project niet gekomen (april 2004).

Aanleiding voor dit project waren volgens het projectformat voor wat betreft het Damrak de overheersend laagwaardige horeca, goedkope hotels, speelautomatenhallen en geldwisselkantoren. Daarbij waren er in 2001 berichten in de media waarin gesproken werd over een aantal grote ondernemers op het Damrak die in relatie zouden staan tot georganiseerde criminaliteit en het witwassen van geld. Ook het Van Traa-team had in het kader van het Wallenproject dergelijke informatie. Aanleiding om het Rokin ook bij het project te betrekken was de zorg dat de historisch chique straat mede door de komst van de Noord/Zuid-lijn in kwaliteit achteruit aan het gaan was en steeds meer op het Damrak zou gaan lijken.

Doel

Het doel werd als volgt geformuleerd: 'het terugdringen en tegenhouden van de (georganiseerde) criminaliteit.

Verloop

Het project zou bestaan uit drie fases; ten eerste het opstellen van een 'criminaliteitskaart' (een matrix) en het analyseren van informatie, ten tweede de uitvoering van een vastgelegd handavingsplan en tot slot de nazorg.

⁷⁷ Op het algemene beleid van de Belastingdienst, om te stoppen met allerlei uiteenlopende projecten en zich enkel nog te richten op de kerntaak van het innen van belastinggeld is in dit project een uitzondering gemaakt. Doel is te kijken bij welke fiscale vrijplaatsen en bij welke soort handavingsprojecten deelname van de Belastingdienst een zinvolle bijdrage kan leveren.

In samenwerking met de politie werd een eerste inventarisatie opgezet van incidenten op het Damrak. Ondanks intensief, voornamelijk bilateraal, contact tussen het Van Traa-team en verschillende partners van de politie, het Gak en de gemeente is een gewenste verdiepingsslag echter niet goed van de grond gekomen. Informatie van de politie (CIE) en de belastingdienst bleek moeilijk te gebruiken of niet verkrijgbaar te zijn. Opvallend bij de opzet van het project is dat er geen kernteam is gevormd en het stadsdeel niet bij de uitvoering van het project werd betrokken. Hoewel er nog wel aandacht is voor de ontwikkeling van beide straten en bepaalde ondernemers lijkt het project als zodanig in de eerste fase te zijn blijven steken en geen rol van betekenis meer te spelen.

16. Belhuizen

Aanleiding

Een uniek project qua aanpak en duur is het project Belhuizen. Het project liep van juli 2002 tot augustus 2003. Dit project kwam voort uit het project 'Javastraat e.o.' in stadsdeel Zeeburg waarin sterke aanwijzingen naar voren kwamen dat het om een criminogene branche zou gaan. Aanwijzingen voor het criminogene karakter van belhuizen waren volgens het project format onder andere: de veelal armoedige uitstraling van belhuizen, geconstateerde telecomfraude, het vermoeden van illegale geldtransacties en aanwijzingen van betrokkenheid bij andere strafbare feiten.⁷⁸ In een opsporingsonderzoek kwam een relatie tussen een belwinkel en mensensmokkel naar voren. In het stadsdeel Geuzenveld/Slotermeer was men een paar jaar eerder ook al tegen het fenomeen 'belhuis' aangelopen maar daar werd toen gekozen voor een project rondom Snackbars.

Net als bij smartshops destijds, ging het bij belhuizen om een relatief nieuwe en snelgroeiende branche waarover weinig bekend was en die feitelijk niet of nauwelijks onderworpen werd aan toezicht door de overheid.

Doelstelling

Hoewel het projectformat Belhuizen geen expliciet doel bevat vermeldt het eindrapport dat dit 'fenomeenonderzoek' bedoeld is om '(gemeentelijke) overheid, maar ook opsporingsinstanties en toezichthouders, inzicht te verschaffen in de branche zelf en aan de

branche gerelateerde problematiek en/of criminaliteit.' Door het maken van een stadsbrede inventarisatie zou een onderzoek naar de vraag of de belhuisbranche een criminogeen karakter heeft en of er dientengevolge stadsbrede maatregelen dienen te worden genomen ten aanzien van vestiging en/of exploitatie mogelijk zijn.

⁷⁸ Op 15-07-02 werd het project als zodanig geoormerkt in de subdriehoek ZwaCri.

Verloop

Dit project onderscheidt zich van andere ‘Van Traa-projecten’ door de solistische uitvoering van het project – zonder stuurgroep en kernteam – en de relatief korte looptijd van een jaar.⁷⁹ Wel was er ten aanzien van de informatieverzameling samenwerking met de stadsdelen, politie en (informeel) de belastingdienst. In Amsterdam werden 116 beluizen onderzocht. Gegevens uit de Kamer van Koophandel en gegevens uit eigen waarneming zijn vergeleken met het HKS en X-pol van de politie. Aandachtspunten tijdens het onderzoek waren telecomfraude en illegale geldtransacties waarover betrekkelijk weinig bekend was en waarbij feitelijk sprake was van onvoldoende toezicht door de overheid. Teneinde toch zoveel mogelijk zicht te krijgen op deze verschijnselen zijn gesprekken gehouden met deskundigen van de politie het Interdisciplinair Fraudeteam, de belastingdienst en personen uit de branche zelf.

Uitkomsten

Bijzonder aan het beluizenproject is dat het formeel middels een eindrapportage is afgerond terwijl het ‘moederproject’ in stadsdeel Zeeburg nog liep. De relatief korte looptijd van het project is mogelijk te verklaren door enerzijds de solistische aanpak en het enthousiasme voor het onderwerp van de projectleider en anderzijds de doelstelling van het project, het verrichten van een fenomeenonderzoek (zonder dat daarbij maatregelen werden getroffen).

De belangrijkste conclusie uit het rapport ‘Verkeerd Verbonden’ luidde: ‘dat de beluizenbranche *criminogeen* is, dat wil zeggen, gevoelig voor (verwevenheid met of infiltratie door) criminaliteit’. Bij 31% van de onderzochte beluizen heeft de leiding één of meerdere politie antecedenten op naam. Andere conclusies waren onder andere dat er nog veel onbekendheid heerste ten aanzien van de branche en dat veel bedrijven een marginaal bestaan leidden. Daarbij bleven veel economische nevenactiviteiten buiten de boeken en vond er regelmatig belasting ontduiking plaats. Ook telecomfraude en illegale geldtransacties kwamen voor.

De belangrijkste aanbeveling uit het rapport was dat de geconstateerde gedragingen (belastingfraude, telecomfraude, illegale geldtransacties) al strafbaar zijn en dus door de betreffende instanties⁸⁰ aangepakt kunnen worden. Het is dus niet noodzakelijk nieuwe regelgeving te ontwikkelen voor toezicht op beluizen maar het is zaak dat de bestaande instrumenten beter en wellicht vaker worden toegepast door de instanties die daartoe geëigend zijn.

Het rapport ‘Verkeerd Verbonden?’ is bij verschijnen breed uitgemeten in de media. Het doel was inzicht verschaffen in de beluizenbranche. Over de conclusies uit het rapport werd niet getwist. Toch merkte het Van Traa-team dat niemand zich door het rapport geroepen voelde de aanbevelingen op te pakken. De aanbevelingen vielen niet bij alle aangesproken instanties in goede aarde.

⁷⁹ Op 25-08-03 werd het rapport ‘Verkeerd Verbonden’ aangeboden aan de leden van het College van B&W en de Voorzitters van de verschillende Stadsdelen.

⁸⁰ Belastingdienst en FIOD/ECD, politie, DNB, OPTA

Men voelde zich soms onterecht op de vingers getikt (Opta), of niet de aangewezen instantie om het probleem van, bijvoorbeeld handhaving van de winkel-tijdenwet (FIOD/ECD), aan te pakken. Het lijkt er op dat de signaleerder van het fenomeen – het Van Traa-team – daarmee ook als de aangewezen instantie werd gezien om het probleem daadwerkelijk op te pakken.

Om het rapport niet in een la te laten verdwijnen is het rapport middels een toelichtende brief nogmaals onder de aandacht gebracht van stadsdeelvoor-zitters en andere belanghebbenden en heeft het Van Traa-team een ronde langs de geografische driehoeken gemaakt om het rapport en de daarin beschreven mogelijkheden op de agenda te zetten. De verzamelde informatie t.a.v criminali-teit rond beluizen ligt bij het Van Traa-team maar kan onder voorwaarden aan diegenen binnen de stadsdelen die daartoe bevoegd zijn verstrekt worden. Bin-nen de geografische driehoeken kunnen dan afspraken gemaakt worden vanuit de reguliere handhaving tussen justitie politie en de dienst Openbare orde en Veiligheid.

Het OM heeft na overleg met het Van Traa-team een juridisch kader gemaakt hoe te handhaven ten aanzien van beluizen, waarbij ook aanbevelin-gen gedaan zijn voor de lokale driehoeken en stadsdelen. Op initiatief van stads-deel Zeeburg (het stadsdeel naar aanleiding waarvan het Beluizenproject is begonnen) wordt een kopgroep ingesteld van stadsdelen die zich herkennen in de geschetste problematiek. Deze kopgroep zou de aanbevelingen en het juri-disch kader van het OM kunnen oppakken.

17. Doorzon

Aanleiding

Het project Doorzon is begin 2003 gestart. Het project is een branchegericht⁸¹ project dat - april 2004 - nog volop in de fase van uitvoering verkeerde. Aanlei-ding voor het project was het verzoek vanuit de politie om een bestuurlijke *fol-low up* te geven aan de zogenaamde BAR politie-acties. Dit waren acties gericht op (illegale) Bulgaren, Albanezen en Roemenen die zich schuldig maakten aan criminele activiteiten. Geconstateerd werd dat de strafrechtelijke aanpak werd belemmerd door de blijvende beschikbaarheid van, vaak dezelfde, woningen voor het criminele circuit. De politie zag hiervoor een taak voor het bestuur, woningcorporaties en andere belanghebbenden en benaderde het Van Traa-team voor het starten van een project. Het Van Traa-team heeft het aanvankelijke BAR-project in een vroeg stadium 'Doorzon' genoemd omdat zo duidelijker is dat het gaat om het onttrekken van woningen aan het criminele circuit in het algemeen, in tegenstelling tot BAR dat refereerde aan de specifieke (illegalen) problematiek van de gelijknamige politie-acties.

Het project richtte zich aanvankelijk op het stadsbreed ontwikkelen van instrumenten om crimineel gebruik van woningen tegen te gaan. Deze thematiek

⁸¹ Het Doorzon project wordt door het Van Traa-team als beleidsgericht project getypeerd. Het project is sinds de deelname van stadsdeel Zuid-Oost echter zo operationeel geworden dat van een branchegericht project gesproken kan worden.

heeft aansluiting gevonden bij stadsdeel Zuidoost waardoor het deels ook een geografisch project is geworden. In de lijn van de 'helpdesk' gedachte van het Van Traa-team zocht het stadsdeel toenadering om met de bestuurlijke aanpak de drugsproblematiek aan te pakken. Omdat wonen de hoofdfunctie in het stadsdeel is en drugsoverlast vaak vanuit woningen plaatsvindt is besloten het Doorzon project met name vanuit stadsdeel Zuidoost uit te voeren.

Doel

De algemene doelstelling uit het projectformat luidt: 'het onttrekken van woningen aan het criminele circuit.' Het gaat daarbij zowel om particuliere woningen als om woningen van corporaties. Onderzocht moet worden welke instrumenten tot deze doelstelling ter beschikking staan. Nevendoel is om de werkmethode te implementeren in de werkzaamheden van de betrokken partners, zodat na terugtrekking van het Van Traa-team de aanpak zelfstandig door kan gaan. Het project moet daarvoor een structurele informatie uitwisseling bewerkstelligen.

Voorgestelde werkwijze is het verderverstrekken van politie-informatie uit (recherche)onderzoeken over crimineel gebruik van panden door het Van Traa-team aan de Dienst Wonen. Deze dienst verstrekt op haar beurt gegevens door aan corporaties of stadsdelen die nodig zijn voor het beëindigen van de bestaande situatie door bijvoorbeeld het huurcontract te verbreken.

Verloop

In oktober 2002 werd in de subdriehoek Zwa-Cri gesproken over de gewenste bestuurlijke follow up van de BAR acties. In november 2003 is na een eerste inventarisatie van de problematiek het project BAR omgedoopt tot 'Doorzon' en als dusdanig in de subdriehoek Zwa-Cri geoordeeld.

Voordat sprake was van participatie aan het project door stadsdeel Zuidoost is vanuit het Van Traa-team een pilot gestart rond een bepaald adres om een beeld te vormen over de problematiek rond woningonttrekking en de verschillende partners die daarbij een rol spelen. Naar aanleiding van deze pilot is door het Van Traa-team een inventarisatie gemaakt van de mogelijkheden van woningonttrekking om van daaruit te kunnen beginnen met de feitelijke uitvoering van het project. Bij corporatiewoningen bleek op basis van informatie van de politie vrij simpel actie te ondernemen. Bij particulier bezit bleek dit lastiger. In dat geval moet het stadsdeel via een omweg de particuliere eigenaar aanpakken bijvoorbeeld via de handhaving van bestemmingsplannen of aanschrijvingen door BWT, zoals ook in de pilot is gebeurd. De aanpak van particulier bezit vereist dus extra inzet vanuit het stadsdeel.

Vanuit de voorgestelde werkwijze dat vanuit politie-onderzoeken een bestuurlijke 'follow up' plaatsvindt, dient informatie vanuit de politie te komen. In de praktijk moest het Van Traa-team echter zelf op zoek naar deze informatie. De politie bleek moeite te hebben met het doorverstrekken van politie-informatie. Struikelblok was onder andere de vraag of relevante politie-informatie doorverstrekt mocht worden aan corporaties. Dit probleem is door het Van Traa-team aangekaart bij de ministeries van Justitie en Binnenlandse zaken.

Er is vanuit de ministeries medewerking toegezegd om te onderzoeken of bestaande privacy bezwaren opgelost kunnen worden.

Hoewel het project stadsbreed moet gaan opereren ligt de nadruk door deelname van stadsdeel Zuidoost op de zogenaamde drugspannen in het stadsdeel. In dat kader vindt regelmatig overleg plaats door het opgerichte projectteam.⁸² Politie-informatie wordt onmisbaar geacht omdat dat de basis is voor verdere bestuurlijke acties. Met name de districtpolitie moet in het stadsdeel een belangrijke rol spelen. Tijdens het project zorgt het Van Traa-team voor de informatie vanuit de politie naar respectievelijk de corporaties, stadsdelen en de Dienst Wonen. Verder speelt het team een centrale rol bij het bedenken en ontwikkelen van instrumenten om crimineel gebruik van woningen aan te kunnen pakken. In dat kader is in een vroeg stadium contact gelegd met de corporaties.

Uitkomsten

Het project verkeert nog volop in de fase van uitvoering waardoor conclusies prematuur zijn. Wel laten zich enkele ontwikkelingen kenschetsen.

Hoewel het project vanuit een verzoek van de politie is gestart lijkt de informatie uitwisseling tussen politie en het Van Traa-team een moeilijk punt. Er is wederzijdse behoefte aan een centraal loket waar men voor of met informatie terecht kan. Dat kan vanuit de politie niet gerealiseerd worden. Bovendien heeft de politie er moeite mee geen zicht te hebben op de doorverstrekking van aan het Van Traa-team verstrekte informatie. Dit heeft in het begin van het project voor vertraging gezorgd.

De focus van het project is door deelname van stadsdeel Zuidoost bij de drugsproblematiek in dat stadsdeel komen te liggen. Met het inventariseren en ontwikkelen van een instrumentarium tot woningonttrekking blijft de doelstelling echter stadsbreed.

Er is een stroomschema gemaakt door het Van Traa-team met enerzijds een schema bij de aanpak van corporatiewoningen (politie > Van Traa-team > Dienst Wonen > corporatie) en anderzijds het schema bij de aanpak van particuliere woningen (politie > Van Traa-team > Dienst Wonen > Stadsdeel). Na het project zal het Van Traa-team uit het stroomschema wegvallen en volgens plan overgenomen worden door de Dienst Wonen. Met de grootste corporatie van het stadsdeel zijn inmiddels afspraken gemaakt. Alle corporaties hebben toegezegd te participeren in het project en de huur te ontbinden indien vanuit de politie aangeleverde informatie daar aanleiding toe geeft.

Voor het vervolg van het project zullen ook met andere deelnemers werkafspraken gemaakt moeten worden.

⁸² Deelnemers van het projectteam in Zuidoost zijn vanuit het stadsdeel een coördinator veiligheid (tevens voorzitter), BWT en handhaving vergunningen, het Van Traa-team en de (districts) politie.

18. Horeca de Pijp in stadsdeel Oud-Zuid

Aanleiding

Het project Horeca de Pijp liep van juni 2003 tot februari 2004. Het project in stadsdeel Oud-Zuid is een bijzonder project geweest omdat het uiteindelijk niet tot formele oormerking in de subdriehoek ZwaCri is gekomen en daarmee geen officieel Van Traa-project was. In plaats daarvan is er voor gekozen vanuit het stadsdeel een kleinschalig project te draaien met in de zijlijn deelname van het Van Traa-team.

Signalen vanuit de politie dat in bepaalde horecagelegenheden in de Pijp sprake zou zijn van illegale prostitutie/vrouwenhandel en schijnbeheer vormden de aanleiding om met medewerkers van de afdeling Handhaving van het Stadsdeel, het wijkteam de Pijp en het Van Traa-team om de tafel te zitten teneinde de mogelijkheid tot het starten van een project te inventariseren. De grote achterstand die er ten aanzien van vergunningverlening in de Pijp bestond zou horecagelegenheden in de gelegenheid stellen het niet zo nauw met de exploitatie beperkingen te nemen. Deze achterstand zou daarom tevens belangrijk aandachtspunt van het project zijn.

Doel

Het doel in dit project was daarmee – zij het informeel – tweeledig. Enerzijds de achterstand omtrent de vergunningverlening en misbruik die daardoor is ontstaan beëindigen. Anderzijds het aanpakken van illegale prostitutie/vrouwenhandel in horecagelegenheden in de Pijp van stadsdeel Oud-Zuid.

Verloop

In enkele bijeenkomsten tussen een vertegenwoordiger van de dienst Handhaving, het wijkteam de Pijp en het Van Traa-team werden op grond van informatie-uitwisseling 13 horecazaken geselecteerd. In vijf gevallen was sprake van een vermoeden van prostitutie/vrouwenhandel. De andere acht zaken werden geselecteerd omdat de bedrijfsvoering hetzelfde was als bij de overige vijf (o.a. etnische achtergrond van de eigenaar) of omdat er onduidelijkheid was omtrent de vergunningverlening. Al snel werd duidelijk dat de signalen vanuit het wijkteam over prostitutie en vrouwenhandel niet door opgemaakte processen-verbaal of mutaties hardgemaakt konden worden. Ondanks het feit dat de politie zelf met signalen bij het Van Traa-team kwam werd er noch vanuit het wijkteam noch vanuit de recherche capaciteit vrijgemaakt om deze signalen om te zetten in bruikbare (harde)informatie. Hierdoor werd een bestuurlijk traject (bijvoorbeeld gericht op het intrekken van vergunningen) op grond van prostitutie/vrouwenhandel onmogelijk. Dit onderdeel van het project werd daarmee op de lange baan geschoven.⁸³

⁸³ Het Van Traa-team heeft tijdens eerder intern beraad besloten om hardere eisen te stellen omtrent aangeleverde informatie van partners die het Van Traa-team vanuit de 'helpdeskgedachte' benaderen voor het starten van een geoormerkt Van Traa-project. Deze beleidswijziging moet voorkomen dat het Van Traa-team eerst veel tijd kwijt is aan het hardmaken van signalen alvorens aan het nemen van maatregelen.

Wat betreft het tweede probleem, de vergunningsachterstand, werd besloten een kleinschalig project te starten in het kader van het zogenaamde Bestuurlijke Criminaliteits Bestrijdings-traject van Stadsdeel Oud-Zuid. Deelnemers waren een medewerker Handhaving, een medewerking vergunningverlening, de staffunctionaris van Juridische Zaken (als voorzitter), een medewerker van het wijkteam en een medewerker van het Van Traa-team. Er vonden in dit verband drie bijeenkomsten plaats met als doel handhaving, vergunningverlening en politiecontroles op elkaar af te stemmen zodat aan de ondernemer één duidelijk signaal werd afgegeven.

Vanuit het stadsdeel werd een grote inhaalslag gepleegd ten aanzien van vergunningen. Daarbij ging prioriteit uit naar de geselecteerde zaken. Afgesproken werd de ontstane gedoogsituatie waardoor zaken alvast open konden gaan in afwachting van een vergunning bij bepaalde (interne) indicatoren te staken. Een indicator was bijvoorbeeld een nieuwe aanvraag voor een zaak waar problemen mee waren geweest. Zo'n zaak mocht pas open wanneer alle vergunningen in orde waren. Bovendien werd er strak gehandhaafd en werden aanschrijvingen verricht. Tegelijkertijd werden vanuit het wijkteam controles uitgevoerd.

Uitkomsten

Dit project is het eerste project waarbij een verzoek tot het starten van een geoormerkt Van Traa-project niet werd gehonoreerd omdat de aanvragende partij zelf nog onvoldoende actie had ondernomen om het probleem inzichtelijk te maken. Desalniettemin zijn in dit kleinschalige project ondanks de korte looptijd van een paar maanden wel concrete resultaten geboekt: niet wat betreft prostitutie in de horeca maar wel met betrekking tot de vergunningverlening in het stadsdeel.

Zonder het kunnen aantonen van prostitutie/vrouwenhandel maar enkel door strikte handhaving zijn zaken toch gesloten, zij het op andere gronden. Van de geselecteerde zaken bestond er bij vijf zaken het vermoeden van prostitutie. Vier daarvan zijn nu dicht, omdat vergunningsvoorschriften niet werden nageleefd, de vijfde is overgegaan naar een nieuwe ondernemer. Geconcludeerd werd door de voorzitter van het project dat een kleine aanpak tot snel resultaat kan leiden waarbij zonder nieuwe instrumenten maar met goede onderlinge contacten en het op orde hebben van de ouderwetse handhaving snel resultaat geboekt kan worden. Eén zaak is voor advies voorgelegd aan het landelijk bureau Bibob omdat er twijfels waren of de aanvrager wel de werkelijke belanghebbende was. Wat de andere zaken in het project betreft lijkt het huidige instrumentarium, bij strikte handhaving en een kritische kijk al genoeg houvast te bieden om 'rotte appels' weg te krijgen.

Vanuit het Van Traa-team werd mede vanuit dit project geconcludeerd dat stadsdelen wat betreft horeca veel zelfstandig (zonder Van Traa-team) kunnen onderzoeken en op grond van slecht levensgedrag vergunningen kunnen

weigeren of intrekken. De lijnen tussen politie en stadsdeel zijn wat de Pijp betreft heel kort waardoor goede samenwerking plaatsvindt. Linksom of rechtsom hebben ze zaken weten te sluiten op grond van de bestaande mogelijkheden. Om alsnog een project te starten op vermeende prostitutie/vrouwenhandel zal de politie eerst zelf concrete informatie aan moeten dragen alvorens het Van Traa-team overgaat tot een geormerkt project.

Bijlage 2

‘Seksmeters, dure stenen & vergunningleed’

- Impressies rond het ondernemen in het Burgwallen-
gebied ten behoeve van de evaluatie van het Van Traa-
project door de Vrije Universiteit -

Paul Gruter
Peter Kruize

2005

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	153
2.	Onderzoeksverantwoording	155
3.	Ondernemen in het Burgwallengebied	157
3.1	Typering van de ondernemers	157
3.2	Prostitutie	158
3.3	Burgwallen en georganiseerde criminaliteit	161
3.4	Drugsoverlast	163
4.	Gemeentelijk toezicht	167
4.1	Regelgeving Bouw - en woningtoezicht	167
4.2	Brandveiligheidseisen	168
4.3	Regelgeving rond beheerders	169
4.4	Regelgeving rond prostitutie	172
5.	Bestuurlijke preventie	175
5.1	Opkopen van onroerend goed	175
5.2	Gemeentelijk vergunningbeleid	177
5.3	Het Van Traa-team	178
5.3.1	Visies op de activiteiten van het Van Traa-team	179
5.3.2.	Zwarte lijsten en problemen rond kredietverstrekking	182
5.4	BIBOB- wetgeving	185
6.	Conclusies	188

1. Inleiding

Het Burgwallengebied dankt haar bekendheid vooral aan de activiteiten in het deel dat ‘rood verlichte ramen’ kent, ofwel: de raamprostitutie. Een beroep dat jarenlang (tot 2000) in het schemergebied van legaliteit en illegaliteit heeft gehangen. Voeg daar aan toe de gedoogde coffeeshopbranche en de harddrughandel op straat en het zal maar bij weinig mensen verbazing wekken dat de bedrijvigheid in dit gebied, ondanks alle gemeentelijke regelgeving, niet altijd precies volgens de wettelijke voorschriften verloopt.

Als onderdeel van het evaluatieonderzoek rond het Van Traa-project zijn een aantal interviews gehouden met ondernemers en belangenvertegenwoordigers uit het Burgwallengebied⁸⁴. De resultaten van dit veldonderzoek leveren een bijdrage aan het uiteindelijke doel van het gehele evaluatieonderzoek, namelijk het vaststellen van de effecten van het Van Traa-project op de aard en omvang van de georganiseerde criminaliteit in de onderzochte gebieden en branches.

Uitgangspunt voor het veldonderzoek is de volgende centrale vraag:

Wat is de perceptie van ondernemers op het gemeentelijk beleid ten aanzien van integriteit en bestuurlijke criminaliteitspreventie en heeft dit beleid invloed op de activiteiten van deze ondernemers?

Deze vraag bevat dus twee elementen:

- Wat is de perceptie van ondernemers in het Wallengebied op het gemeentelijk beleid ten aanzien van integriteit en bestuurlijke criminaliteitspreventie?
- Welke invloed heeft dit beleid op de activiteiten van de ondernemers?

In dit verslag worden de resultaten van het veldonderzoek beschreven. Het verslag is een zo neutraal mogelijke weergave van de gesprekken die zijn gehouden. Er zijn daarnaast geen andere bronnen geraadpleegd. Dit vindt zijn oorzaak in de functie en de status van deze rapportage. Dit verslag is namelijk bedoeld als een aanvullende informatiebron voor de evaluatie van de onderzoekers van de Vrije Universiteit (VU). Zij hebben de resultaten van dit verslag uiteindelijk in samenspraak gebracht met andere bronnen en interpreteren daartoe het hier gepresenteerde materiaal. De status van dit verslag is dan ook niet meer en niet

⁸⁴ In dit verslag maken we regelmatig een onderscheid tussen het ‘Burgwallengebied’ en het ‘Wallengebied’. Met het ‘Burgwallengebied’ wordt bedoeld: het gehele gebied van Zeedijk tot en met Nieuwendijk. Dit gebied wordt aan de zuidkant begrensd door Dam en Damstraat en aan de Noordkant door het Centraal Station. Het ‘Wallengebied’ zien we hier als het gebied tussen Warmoesstraat en Zeedijk, met dezelfde noord en zuidgrens als het Burgwallengebied.

minder dan een zo goed mogelijk gestroomlijnde ‘droge weergave’ van de inhoud van de vraaggelassen.

In hoofdstuk 2 wordt de methode van onderzoek nader toegelicht en verantwoord. In hoofdstuk 3 komt - gezien door de ogen van de respondenten - het ondernemersklimaat in het Burgwallengebied aan bod. Het vierde hoofdstuk laat zien op welke wijze de respondenten het gemeentelijke toezicht ervaren. In het vijfde hoofdstuk gaan we vervolgens nader in op de wijze waarop het gemeentelijk beleid en in het bijzonder het werk van het Van Traa-team invloed heeft (gehad) op de activiteiten van geïnterviewde ondernemers. In het laatste hoofdstuk voegen we draden samen en trekken we conclusies.

2. Onderzoeksverantwoording

De respondenten die hier aan het woord komen zijn deels geworven via de zogenaamde sneeuwbalmethode. Hierbij suggereert een respondent op zijn beurt weer andere respondenten die wellicht ook een interessante gesprekspartner zouden kunnen zijn. Daarnaast zijn de respondenten vooral ook geworven op basis van hun betekenis voor de desbetreffende branche of op basis van hun functie binnen een stichting of vereniging die een rol speelt in het gebied. Kortom: ondernemers die gezien hun positie in het Burgwallengebied interessante respondenten zijn. Bij de keuze van respondenten heeft steeds een zo evenwichtig mogelijke verdeling over de relevante branches het uitgangspunt gevormd. De geïnterviewde ondernemers zijn actief zijn in branches waar het Van Traa-team bijzondere aandacht voor heeft. Daarnaast behoren ook enkele vertegenwoordigers van stichtingen, verenigingen en dergelijke die actief betrokken zijn bij het reilen en zeilen in de buurt tot de respondenten.

Uiteindelijk zijn 23 personen benaderd en zijn er zestien interviews gehouden. Alle gesprekken hebben plaats gevonden in het laatste kwartaal van 2003. Een aantal van de benaderde personen (zeven) heeft medewerking geweigerd. Soms is de weigering expliciet, met opgave van reden, waarbij de teneur luidde: 'Ik heb geen zin om weer mee te doen aan een gesprek over de gemeente. Het levert toch niets op' (drie maal). Soms ook blijft onduidelijk waarom de benaderde persoon geen medewerking wil verlenen (vier maal). Een verzoek tot interview blijft in deze gevallen simpelweg, na de eerste kennisname onbeantwoord en levert ook na een tweede verzoek geen positief resultaat op.

Met de respondenten die wel instemmen, is een open interview gehouden dat gemiddeld ruim anderhalf uur duurde. Hierbij is steeds het gemeentelijk beleid ten aanzien van ondernemers in het Burgwallengebied het centrale thema. Alle gesprekken zijn op band opgenomen en na afloop op papier in letterlijk verslag uitgewerkt. Aan alle respondenten is het verslag vervolgens opgestuurd, met het verzoek dit van eventuele aanvullingen of commentaar te voorzien. Enkele geïnterviewden hebben hiervan ook daadwerkelijk gebruik gemaakt. Bij zeven interviews zijn meerdere personen aanwezig geweest. In totaal komen daarmee in de zestien interviews 26 personen aan het woord⁸⁵.

Gezien de gevoeligheid van het onderwerp hebben we er voor gekozen geen namen van respondenten te vermelden. Ook hebben we de analyse van het interviewmateriaal zo geschreven dat er geen (andere) namen meer in voorkomen. Bovendien worden verder geen ondernemersactiviteiten genoemd die direct aan een bepaalde persoon kunnen worden gekoppeld⁸⁶.

⁸⁵ In twee gevallen leidde het commentaar van de respondent op het uitgewerkte interviewverslag tot een hernieuwd gesprek waarin aanvullende informatie is gegeven.

⁸⁶ De interviewfragmenten zijn niet genummerd. Ook dit is bewust gedaan om herkenning van respondenten te voorkomen door 'optelling' van de verschillende uitspraken gedaan door dezelfde respondent.

Wel kan worden gesteld dat alle – voor dit gebied – meest relevante branches in meer of mindere mate zijn vertegenwoordigd, te weten: prostitutie (verhuur van ramen), horeca (café, coffeeshop, hotel) en smartshop. De handel in onroerend goed blijkt nauw verweven te zijn met veel van de benaderde branches. Zover op basis van de inhoud van de gesprekken is vast te stellen, zijn de geïnterviewden vaak actief in meerdere branches tegelijk. Zoals gezegd, is het vooral onroerend goed exploitatie die naast de noemer waaronder de respondent of de onderneming is benaderd, veelvuldig wordt genoemd als ‘nevenactiviteit’.

Hier moet wel worden aangetekend dat we er tijdens deze gespreksronde beter in geslaagd zijn toegang te verkrijgen tot de wereld van de raamprostitutie dan tot die van de coffeeshops; een groep van ondernemers die eveneens gezichtsbepalend is voor het gebied. De animo om mee te doen aan een vraaggesprek is onder deze ondernemers niet bijzonder hoog gebleken. Zo stemde van de vier benaderde kandidaten in deze branche slechts één ondernemer in met een gesprek. Daarnaast zijn enkele vertegenwoordigers van belangenverenigingen geïnterviewd. De hoofdactiviteiten van de informanten zijn als volgt verdeeld: horeca (5), exploitatie prostitutie en seksvermaak (4), overig (stichting, vereniging) (3), onroerend goed exploitatie (2), coffeeshop (1) en smartshop (1).

Op basis van zestien interviews kan natuurlijk moeilijk worden gesproken van een representatief beeld van de mening van de ondernemers in dit gebied. Het hier gepresenteerde heeft dan ook eerder het karakter van een sfeertekening. Het is echter wel zo, dat we - zover wij kunnen vaststellen aan de hand van het gespreksmateriaal - een aantal belangrijke, grotere ‘spelers’ uit het gebied hebben gesproken. Daarnaast is de teneur - op een aantal punten - in de gesprekken min of meer gelijk. Dat geeft een indicatie dat de opgetekende gesprekken mogelijk een zekere algemene geldigheid hebben. Ten slotte is het opvallend dat veel respondenten elkaar goed kennen. Dat ondersteunt wellicht de veronderstelling dat het om een betrekkelijk kleine kring van ondernemers gaat, die de kernactiviteiten in het Wallengebied sturen.

De respondenten die we wel bereid hebben gevonden tot een gesprek, waren in de regel bereid zeer uitvoerig te vertellen over hun ondernemersactiviteiten en hun visie over de rol van gemeentelijke instanties daarin. In hoeverre ze daarbij ook daadwerkelijk altijd het achterste van hun tong hebben laten zien, kunnen we echter niet vaststellen.

Ook de vraag in welke mate het beeld dat de respondenten schetsen de werkelijkheid dekt, is moeilijk te beantwoorden. Naast de filosofische beschouwing, dat de waarheid niet bestaat en dat een ieder vanuit zijn of haar eigen perceptie redeneert, is het verder ook minder interessant voor de doelstelling van dit deel van het onderzoek. De opdracht is immers geweest vooral *hun* visie rond het gemeentelijk beleid zo getrouw mogelijk weer te geven.

3. Ondernemen in het Burgwallengebied

3.1 Typering van de ondernemers

Door het karakter en het type bedrijvigheid (vooral de nog maar recent gelegaliseerde raamprostitutie) in het centrum van het Burgwallengebied - de Wallen - ontstaat al gauw de indruk dat niet alle ondernemers hun geld met legale zaken hebben verdiend. Over de wijze waarop sommige ondernemers groot zijn geworden in de seksindustrie, wordt veel gespeculeerd. Soms wordt daarbij een verband gelegd met inkomsten uit succesvolle, grote drugstransacties.

Het echte omslagpunt voor dit gebied ligt zo eind jaren zeventig. Het gaat heel langzaam. Het is de opmars van de grote drugshandelaren. De handel gaat ineens groot geld opleveren. Daarmee komen er investeringen in de buurt waardoor mensen zich echt een positie kunnen gaan verwerven. Het is moeilijk om momenten aan te wijzen. Het is een proces dat zich heel geleidelijk voltrekt. Ineens hebben mensen veel geld en gaan ze panden opkopen. (...) Al met al ontstaat er een nieuw soort mensen in de buurt, van wie je weet dat ze hun geld op een verkeerde manier krijgen.

Respondenten die behoren tot de groep van mensen die 'een positie' hebben verworven, wijzen de relatie met criminele elementen natuurlijk resoluut van de hand.

Er zijn veel indianenverhalen bij ons in de buurt. Als je eens drie of vier panden achter elkaar koopt, dan heb je meteen het aureool van crimineel die in de drugshandel zit. Terwijl ik op een normale wijze met banken werk. Het idee is dat een normaal iemand die bij een baas werkt dat niet kan betalen. Maar wij zijn ondernemers, net als iemand die een fabriek begint en groeit. Dat eeuwige verhaal over crimineel geld. Natuurlijk zitten ze ertussen, maar dat is niet de meerderheid. Die doet keurig zijn zaken. Ik ben nog van het oude stempel. Een gulden verdienen en twee kwartjes opzij leggen.

Op basis van de inhoud van de gesprekken moeten we concluderen dat een relatief klein aantal ondernemers in het centrum van het Burgwallengebied een tamelijk groot deel van de zaken in handen heeft. Het betreft vooral de exploitanten (verhuurders) van de prostitutieramen in het Wallengebied die een belangrijk

stempel drukken op de economische activiteiten⁸⁷. Buiten het Wallengebied (aan de oostkant) is het vooral de rol van NV Zeedijk die gezichtsbepalend is voor de economische activiteiten. In totaal zijn in het Wallengebied naar schatting een kleine driehonderd ramen waarachter prostituees hun diensten aanbieden. Waar het verhuur van deze ramen betreft, blijkt uit de gesprekken dat steeds dezelfde ondernemers worden bestempeld als ‘grote spelers’. De grootste zou daarbij het beheer hebben over ongeveer een vijfde van alle ramen in het gebied.

De grootschalige, ogenschijnlijk zeer succesvolle bedrijfsactiviteiten lijken soms afgunst te wekken bij de kleinere ondernemers. Anderzijds lijkt dit ondernemersklimaat ook mogelijkheden te bieden om binnen het bedrijf op te klimmen. Onder de respondenten actief binnen de seksindustrie vinden we hier enkele voorbeelden van. Ze zijn onderaan de ladder begonnen en mede door vriendschap met de baas en/of een geldschieter langzaam omhoog geklommen.

Hoewel de branche geen doorsnee ondernemersactiviteit is, zijn ondernemers ook in dit gebied mensen met gevoel voor zaken, zoals de volgende uitspraak illustreert:

Soms krijg je ineens een leuk idee. Zo stond ik een tijd geleden eens op de Nieuwendijk in een soort souvenirwinkel en ik zag dat al die toeristen naar die erotische souvenirpjes liepen. Ik dacht: dat ga ik ook doen. Dus ik ging naar mijn zakenpartner en zei: ‘We gaan een souvenirwinkel beginnen’. Mijn zakenpartner zei: ‘Ik word gek van jou. Waar begin je aan?’ Maar ik blijf toch een kleine, ongediplomeerde ondernemer. Dat vind ik gewoon heel leuk.

3.2 Prostitutie

Door bijna alle respondenten wordt een duidelijk verschil gemaakt tussen de bedrijvigheid in het raamprostitutiegebied en de andere delen van het Burgwalengebied.

In de laatste twee decennia zou veel zijn veranderd in het gebied waar van oudsher de raamprostitutie is geconcentreerd. Vooral de komst van grote groepen buitenlandse prostituees en het toegenomen aantal ramen zou maken dat de prostitutiebranche een ander karakter heeft gekregen. Zo zouden door de toegenomen concurrentie, prostituees bereid zijn om ‘verder’ te gaan dan vroeger om klanten aan zich te binden. Waar in de jaren zestig vooral Nederlandse vrouwen achter de ramen zaten die in het vak werden ingewijd door oudere prostituees die zelf vaak boven de zaak pleegden te wonen, zouden hedendaagse prostituees veel meer op zichzelf zijn aangewezen. Hierdoor zijn veel van de ongeschreven wetten die van oudsher golden in het prostitutievak min of meer in

⁸⁷ Wellicht dat ook vanuit andere branches, ondernemers een belangrijke machtsfactor vormen bij de economische activiteiten in het gebied. Op basis van de inhoud van deze gespreksronde is dat echter niet gebleken.

onbruik geraakt. Zo zouden de huidige prostituees om klanten te lokken steeds bloter achter de ramen zitten, soms stripteaseshowtjes opvoeren, tegen de ramen tikken en geneigd zijn om miniprijzen te vragen voor hun diensten. Met de nieuwe gewoontes zou bijvoorbeeld ook het zogenaamde uitpezen van de cliënt tot het verleden behoren⁸⁸.

Naast het feit dat de raamprostitutie van karakter is veranderd, zouden ook veel van de investeerders in deze branche op een andere manier te werk gaan dan in vroeger dagen. Zo zouden steeds vaker eigenaren niet zelf meer in het gebied wonen en zouden ze hun panden daar vooral zien als een middel om 'snel geld' te maken, zonder zich daarbij nog al te veel te bekommeren over het welzijn van de buurt.

Wat anders is dan vroeger, is dat toen de bordeelhouder boven zijn eigen nering woonde. Daardoor was er ook veel meer toezicht. Nu hebben ze iemand ingehuurd om het geld op te halen en zelf wonen ze in de Verenigde Staten of Vinkeveen. Ze komen hier eigenlijk helemaal niet meer. Die mensen zijn eigenlijk helemaal niet meer betrokken. Ze zien het alleen nog maar als een geldbusiness. Ik woon overigens zelf ook niet meer boven de zaak, want dat wordt een beetje al te heftig. Dan word je voor elk akkefietje geroepen. Maar ik woon wel op vijf minuten loopafstand. Bovendien ben ik hier iedere dag.

Deze 'snel-geld' exploitanten zouden bijvoorbeeld weinig oog hebben voor comfort van de prostituees en hun klanten. Of zoals een van de respondenten stelt: 'Veel van de kamers zijn door het aan de voorkant in piepkleine eenheden, met flinterdunne muurtjes opdelen, geworden tot 'flipperkast kamertjes' '.

Deze 'flipperkast'-ramen zouden vaak goedkoper zijn en de exploitanten ervan zouden het bovendien minder nauw nemen met de regels. 'Geen illegale prostitutie' zou voor hen niet als een vaste wet gelden. De 'snel geld' exploitanten zouden vaak wel weten dat iemand illegaal is, maar dat gegeven veelal toch maar door de vingers zien.

Een van de bordelexploitanten die dit onderwerp uitgebreid aanroert, doet dat met veel gevoel voor nostalgie.

Het heeft ook voor onze eigen branche een negatieve invloed gehad, want er kwamen steeds meer exploitanten die uit waren op 'snel geld'. De behuizing voor de meisjes werd goedkoop in elkaar gezet en het leidde ook tot toestroom van een bepaalde soort huurders. In de panden waar gewoon schotjes staan, willen bepaalde vrouwen gewoon niet zitten. Je hebt bijvoorbeeld veel minder privacy. Het zijn ook het soort vrouwen die minder rekening houden met de buurt. Anders dan vroeger. Toen waren

⁸⁸ Uitpezen: het tegen een extra geldbedrag verlenen van verdergaande seksuele diensten.

het vrouwen die je gewoon kende en waar je nog wel eens een kop koffie mee dronk. Of ze pasten op je katten als je op vakantie was. Die binding is er nu niet meer. Ze spreken de taal van de buurt niet. Ze kennen je niet. Ze houden geen rekening met de buurt. En de manier waarop ze werken is anders.

Op hun beurt zouden deze (veelal Zuid-Amerikaanse en Afrikaanse) prostituees weer allerlei 'verkeerde klanten' aantrekken. Zo zouden drugdealers soms hun ruimtes gebruiken om hun kostbare koopwaar tijdelijk te 'stashen'. In ruil voor deze bewaardienst zouden de prostituees dan cocaïne ter eigen gebruik ontvangen om tijdens de lange uren achter het raam beter op de been te kunnen blijven. Ook dergelijke zaken zouden 'snel-geld' exploitanten makkelijker door de vingers zien, onder het mom: 'Wat kunnen wij eraan doen, wat die meiden allemaal uithalen. We kunnen toch niet de hele dag achter de deur staan?'

Deze 'snel geld' exploitanten, maken afgaand op de inhoud van de gesprekken met de raamexploitanten, waarschijnlijk geen deel uit van onze groep respondenten, want alle geïnterviewde raamexploitanten vinden zonder uitzondering dat zij hun zaken bijzonder goed hebben geregeld en zeker niet alleen maar uit zijn op zo veel en snel mogelijk financieel gewin.

We nemen de verantwoordelijkheid voor onze zaken. Zo houden we bijvoorbeeld de lichten aan om bepaalde plekken in de buurt 's nachts niet helemaal in het donker te laten zijn. (...) Maar alle betutteling en regelgeving kosten ook veel geld. Dat kost gemiddeld al snel 25 procent aan kosten. Voor de legalisering werd er eigenlijk veel minder naar om gekeken. (...) Zolang er achter de ramen wordt gewerkt, is mijn kantoor ook bezet met mensen. En, dat is bijna de hele dag. Dat vindt de politie overigens erg prettig. We sluiten vrijwillig rond 05.00 uur. Dan gaan we schoonmaken. Pas om 09.00 uur gaan we dan weer open. In veel opzichten proberen we het de meisjes zo veel mogelijk naar de zin te maken.

Ik heb nu een 24-uurs bezetting op het kantoor. Er draaien bij mensen in ploegendienst. Dat is voor allerlei zaken: controle van papieren of ze zich aan alle regels houden, kijken er niet wordt gedeald. Die raamverhuur hier werkt eigenlijk net als een hotel. Iemand komt bij je binnen en vraagt of je voor die en die dagen een raam hebt. Vervolgens gaan wij natuurlijk ook wel weer even checken of diegene die gehuurd heeft ook daadwerkelijk achter de ramen zit.

Door de ontwikkelingen in de afgelopen jaren - zo luidt de teneur in de gesprekken - zijn er nu slechts nog enkele echt grote ondernemers in de prostitutiebranche binnen het Wallengebied. Zij zouden in toenemende mate een machtspositie

hebben opgebouwd die hen in staat stelt om de gemeente in een aantal opzichten min of meer hun wil op te leggen (zie verder ook § 5.2).

3.3 Burgwallen en georganiseerde criminaliteit

Voor de stelling dat het Burgwallengebied voor een belangrijk deel in handen is van de georganiseerde misdaad is in de gesprekken weinig steun te vinden. Het begrip georganiseerde criminaliteit is in ieder geval niet een term waarbij deze respondenten veel associaties hebben. Hooguit wordt tijdens de gesprekken in bedekte termen aangegeven dat er ondernemers in het gebied zijn van wie sommige respondenten denken dat ze hun geld verdienen met illegale praktijken.

Het mag misschien zo zijn dat er hier en daar wat fout geld te vinden is, maar ik denk dat er goed geïnvesteerd wordt en dat is toch waar het om draait. Ik ben bijvoorbeeld best blij dat [onderneming] hier aan de overkant zit. Het is een baggertent, maar die moet er ook zijn. De eigenaar daarvan is er één waar je van zou kunnen denken 'waar doet die man het van'? Ze rijden elke twee jaar in een nieuwe Mercedes en zijn ook allemaal wel van min of meer 'besproken gedrag'. Maar ze zitten al heel lang in die tent. (...) Net als die jongens van [naam onderneming]. Die zijn allemaal heel bekend en dat zou dan een grote boef geweest zijn. In elk geval hebben ze een hoop coffeeshops gehad en zullen ze dus ongetwijfeld ook dik in de handel hebben gezeten.

Het is natuurlijk moeilijk om in andermans zaken te kijken, maar soms vraag je wel eens af hoe anderen dat doen. Zo zijn er dan ineens mensen die drie zaken achter elkaar kopen. Daar zit dan waarschijnlijk wel wat achter, maar het interesseert me niet. Dat moeten mensen zelf weten.

In het algemeen geldt hier: het is allemaal volk dat niet deugt. Het zijn mensen die altijd op een rare manier in zaken zitten. Er wordt altijd gerommeld en gesjoemeld. Iemand die zijn zaken goed regelt is in dat wereldje niet geliefd, want die zet de rest onder druk. En, er is een sterke verbinding met investeringen in het onroerend goed.

Ik heb trouwens wel het idee dat er wat vreemde zaken zitten hier in de straat. Dat zijn vooral horecazaken. Je ziet wat er binnen zit aan klanten en je ziet de oppervlakte van hun zaak en dan weet je ongeveer wat ze aan kosten kwijt zijn. Dan denk je: 'Daar gebeurt iets anders', dat kan nooit rendabel zijn. En, een beetje zicht heb ik wel op, want ik heb zelf jaren in de horeca gewerkt.

En, waar er al sprake is – in de ogen van de geïnterviewden – van vormen van georganiseerde criminaliteit, distantiëren de ondernemers zich hier uitdrukkelijk van.

Ook het idee dat de Oost-Europese georganiseerde criminele netwerken zich in toenemende mate meester zouden maken van onroerend goed in het Burgwallengebied, wordt in de interviews meestal van de hand gewezen.

Oost-Europeanen op de Wallen die bezit nemen van het onroerend goed? Nou, ik heb eerlijk gezegd het gevoel dat het nogal meevalt. Het is nog altijd vooral Amsterdamse onderwereld. Het zijn echt de Hollandse netwerken. Wat overigens natuurlijk niet wil zeggen dat die Hollandse netwerken geen relatie hebben met de Oost-Europese netwerken. Die Oost-Europese betrokkenheid zit hem veel meer in de toelevering van vrouwen en alles wat daar mee te maken heeft.

De hele raamprostitutie (de exploitatie ervan) is nog gewoon een Nederlands verhaal. Althans in Amsterdam. Verhalen over Oost-Europeanen die de handel overnemen zijn sprookjes.

Sommige respondenten verwijzen in dit kader wel naar gebieden binnen de gemeente Amsterdam die buiten het Burgwallengebied liggen.

Als je nou op zoek bent naar duistere onroerend goed praktijken, dan zou jij het niet zozeer hier in de buurt moeten zoeken, maar op het Rembrandtplein en Leidseplein. Neem meneer X. Die koopt zaken en verpacht alles. Dan heb je dus alleen maar een economische binding. Maar dat is niet iemand met gevoel voor die pleinen. Die is er niet bij. Wat kan het hem verder schelen wat er gebeurt? En, dan moet je zien hoe zo iemand met zijn personeel omgaat. Dat kan ik dus niet aanzien.

In Amsterdam-Noord durven ze niet te komen, want daar zitten de echte criminelen (Joego's) die seksclubs in handen hebben. Invloed van Oost-Europese maffia? Die is in dit gebied nul. Althans, ik heb er nog nooit iets van gemerkt. En als je geen zaken met ze doet, dan krijg je ze ook niet binnen. Dat is heel simpel. Zodra we trouwens merken dat dat soort types op de achtergrond zitten bij een meisje, dan gooien we het meisje eruit. Dat kunnen we doen, omdat we een wachtlijst hebben.

Slechts één respondent is een andere mening toegedaan waar het gaat om dubieuze buitenlandse investeerders in het Burgwallengebied:

Je ziet nu wel veel Bulgaren en Russen die nering proberen te doen. Je hoort er veel verhalen over. Bijvoorbeeld dat ze hoerenkasten kopen. Mensen die een hoerenkast hebben, kunnen er zo veel geld voor krijgen. Er komen hier in het café wel mensen die vertellen dat ze verkocht hebben aan een Turk of een Bulgaar. Dat is een ontwikkeling van de laatste tien jaar. Er is veel verkocht aan buitenlanders. Maar goed dat weet de gemeente ook. Ik ga er van uit dat zijn weten wie de eigenaar is van een pand. Iedereen mag kopen, maar het verbaast me wel eens hoe anderen aan zoveel geld komen. Wij moeten er toch behoorlijk hard voor werken om de boel overeind te houden en miljonair worden we er al helemaal niet van.

Op basis van de gesprekken komt een beeld naar voren van een klein netwerk van vooral Nederlandse ondernemers dat binnen het Wallengebied grotendeels de dienst pleegt uit te maken. Het gaat daarbij veelal om mensen die van oudsher al een sterke binding hebben met dit gebied. Vaak, omdat ze er geboren zijn en/of al vele jaren er hun brood verdienen.

Ik ben een geboren Amsterdammer. In West opgegroeid. Maar eigenlijk kom ik uit deze buurt, want mijn familie had ook al bordelen in de buurt.

Ik ben bij wijze van spreken als kind achter de bar opgegroeid. Ik heb hier altijd in de buurt gewoond.

We zitten hier in deze vorm als café sinds [jaartal]. Maar ik zelf ken dit pand al sinds mijn geboorte. Mijn ouders woonden hier. Die zijn hier gekomen in [jaartal].

Hoewel er uit de gespreksronde dus weinig aanwijzingen zijn over onroerend goed dat op grote schaal ten prooi valt aan buitenlandse georganiseerde criminele netwerken zijn er wel verhalen die er op lijken te duiden dat buitenlandse georganiseerde criminaliteit op een andere manier in het gebied aanwezig is. Het betreft dan de verwijzing naar Turkse netwerken die zich zouden bezighouden met de handel in vrouwen. Vooral de raamverhuurders zijn - voorzichtig gezegd - weinig gecharmeerd van deze praktijken, omdat het hun relatie met de huurders (de meisjes) in sommige gevallen bemoeilijkt.

3.4 Drugsoverlast

Een steeds weerkerend thema, als in de gesprekken het algemeen (ondernemers) klimaat in het Wallengebied wordt aangeroerd, is de overlast die veroorzaakt wordt door druggebruikers en drughandelaren. Bijna stevast klagen de respon-

denten er over dat de aanwezigheid van deze groepen bijzonder slecht is voor zowel de klandizie als het imago van de buurt.

Het is echt heel vervelend om zoveel van die lui hier te hebben die in het openbaar zitten te roken en te bedelen. Ik had er laatst een die bijna mijn tent binnenkwam. Sorry hoor, ik ben een tolerant mens, maar niet bij mij voor de deur. En binnenkomen en dan sigaretten vragen aan mijn gasten. Ik kan me goed voorstellen dat mensen op een gegeven moment hier de straat weer gaan mijden, vanwege al die druggebruikers. Je zou hier veel goed kunnen doen door paaltjes aan begin en einde van de straat te zetten, zodat je auto's weert en terrassen uit kan zetten. Dan blijven de junks vanzelf ook weg.

Wij zijn al vier jaar bezig met het dealerprobleem hier (...). Dat hadden we ons ook niet helemaal gerealiseerd toen we het pand kochten. De politie zegt gewoon doodleuk, dat ze er niets aan kunnen doen. Vervolgens staat die dealer wel op mijn stoep, voor mijn deur. Het is de afgelopen jaren echt steeds erger geworden. Af en toe krijgt het personeel ook een klap als ze er iets van zeggen. Het antwoord is dan: 'Dit is openbare straat en ik mag hier staan'. (...) De slotsom is dat je terug gaat in de tijd en dat mensen weer het heft in eigen handen gaan nemen. Het verbaast me eigenlijk dat het nog niet gebeurd is. Dat er niet iemand eens doordraait en een windbuks pakt om die dealers van de brug af te schieten. (...) Ik betaal belasting en niet zo'n klein beetje ook en dan verwacht je ook van de overheid dat ze daar iets tegenover stellen. Je mag op zijn minst bescherming van de politie verwachten. Als er iets is, dat echt niet door de beugel kan, dan moet je toch naar de politie kunnen stappen? Maar negen van de tien keer krijg je te horen dat ze niets kunnen, omdat er geen mensen zijn. Maar dat is niet mijn probleem.

De onvrede bij de ondernemers lijkt nog te worden vergroot door het feit dat deelnemers aan de harddrugscene in het gebied schijnbaar vrijelijk kunnen rondhangen zonder – in hun ogen – verdere consequenties. Dit, terwijl de ondernemers zelf vinden dat zij door de gemeentelijke overheid om allerlei redenen constant in de gaten worden gehouden en bovendien veelvuldig op de vingers worden getikt bij het ontplooiën van hun bedrijfsactiviteiten. Bijna in één adem wordt hier vaak aan toegevoegd dat het Wallengebied door de grote aantrekkingskracht voor toeristen veel geld in de la van de gemeentekas brengt. De ondernemers zeggen daarom een meer coulante houding te verwachten van de gemeentelijke overheid waar het hun eigen ondernemersactiviteiten betreft.

Iedereen hangt het hier zo langzamerhand de strot uit die drugsoverlast. Ze staan te dealen onder het oog van de politie. Ze staan er met honderden tegelijk. Het is gewoon verraad van de overheid aan iedereen die hier wel op een normale manier probeert zijn brood te verdienen. De basis voor de inkomsten in deze buurt is toch de horeca. Als ze zo doorgaan zullen er heel veel ondernemers sneuvelen. (...) Je moet het ook zo zien. Ik heb dan misschien geen gebruikersvergunning [voor een bepaalde ondernemersactiviteit], maar volgens mij hebben de junks op straat ook geen gebruikersvergunning. (...) Er komen hier wel eens politiefunctionarissen buurten. Die zeggen dan keer op keer hetzelfde, namelijk dat ze beperkt zijn in hun mogelijkheden. Dat is toch eigenlijk te gek om los te lopen! Ik heb ze ook wel eens gezegd dat er een aantal jongens zijn hier in de buurt die zo langzamerhand het kookpunt hebben bereikt. Ik schop er zo af en toe ook wel eens eentje in elkaar. Als je geen steun krijgt van de politie dan is het over in deze buurt. Ze zijn te veel bezig met de georganiseerde misdaad, maar ze vergeten de straat. Daar zou je als overheid veel krachtadiger moeten optreden.

Terwijl de gemeente ons als horecaondernemers het vuur aan de sloffen legt met het Van Traa-team lopen hier bij mij voor de deur al die jaren dezelfde en nog meer mannetjes te dealen en te basen. Men kan mij niet vertellen dat, als ik hier door de straat loop en ik kan ze door de loop van de jaren van gezicht en met naam en toenaam aanwijzen, dat de politie daar dan niet toe in staat zou zijn. Maar de straat die wordt toch bepaald door wie er lopen en niet door de stenen die er liggen. Ik weet gewoon dat veel jonge meiden hier niet graag komen om te stappen, omdat ze vanaf de straathoeken door allerlei enge dealertjes worden toegefloten en aangeslist.

Een enkele ondernemer ziet in druggebruik en – handel, niet alleen maar een negatieve invloed op het imago van de buurt. Juist het feit dat er dingen gebeuren ‘die God verboden heeft’ zou dan maken dat de buurt een grote aantrekkingskracht heeft voor toeristen.

De toeristen die naar Amsterdam komen, komen om te feesten of voor de monumenten. De toeristen die komen om te feesten, en dat zijn er niet weinig, die worden op dit moment geloof ik, gezien als iets negatiefs. Wat denkt de gemeente nu te bereiken met het dichttimmeren van al die coffeeshops? Een groot gedeelte van de toeristen komt om te blowen en te feesten en wat is daar mis mee? Over heel de wereld staat Amsterdam daar om

bekend. Ik weet niet precies hoeveel geld daar mee gemoeid is, maar het kan niet weinig zijn en dat geld heeft de gemeente toch ook nodig? De mensen komen al jaren voor de hoeren en de hasj. Mensen willen kort gezegd: neuken en blowen. Nou, laat ze dat dan doen.

4. Gemeentelijk toezicht

De gemeente tracht georganiseerde criminaliteit onder andere door bestuurlijke maatregelen tegen te gaan (meer hierover in hoofdstuk 5). Daarnaast lijkt het er op dat de gemeente de laatste jaren op een aantal terreinen de touwtjes voor de ondernemers duidelijk strakker heeft aangetrokken. Dit past bij de huidige tijdgeest, waarin de gedoogcultuur aan populariteit heeft verloren. Vooral op het terrein van het verlenen van bouwvergunningen, het aanvragen of verlengen van exploitatievergunningen en het verlenen van vergunningen rond brandveiligheid verlopen de zaken volgens veel van de respondenten beduidend minder soepel dan enkele jaren geleden. Verder heeft ook de legalisatie van het prostitutiebedrijf geleid tot meer regelgeving en toezicht⁸⁹.

4.1 Regelgeving Bouw - en woningtoezicht

Waar het verlenen van bouwvergunningen betreft, lijken zaken meer dan voorheen conform de regelgeving te verlopen. Bij het verwoorden van deze mening wordt met regelmaat gerefereerd aan een recente verandering in de werkwijze van Bouw- en Woningtoezicht. Er wordt dan vooral verwezen naar de manier van optreden van de buitendienst-ambtenaren van deze gemeentelijke instantie die verantwoordelijk zijn voor dit deel van de stad⁹⁰.

Vroeger had iedereen zo zijn eigen ingangen en contacten. Je kreeg heel veel voor elkaar. Dat is nu een beetje afgelopen. Daar lopen mensen tegenaan. Vroeger werden de eigenaren bijvoorbeeld gestimuleerd om zoveel mogelijk ramen te maken, zolang het allemaal maar mooi verbouwd werd. Nu recentelijk is het dus gedaan met de een-tweetjes met Bouw en Woning Toezicht. Er heeft een schifting op het stadhuis plaatsgevonden. Er zijn andere poppetjes gekomen, die het de ondernemers lastiger maken.

De gemeente toetst veel meer dan vroeger. Als je vroeger een bouwvergunning aanvraagde dan werd die beoordeeld en dan kreeg je toestemming. Vaak kon je al beginnen, voordat je de definitieve toestemming binnen had. Nu kan je niet eerder beginnen dan het moment waarop je de vergunning daadwerkelijk binnen hebt. Dat maakt het allemaal gecompliceerder [...] Het zit hem ook in kleine dingen. Stel je wilt een steiger plaatsen.

⁸⁹ Over de effectiviteit van het toezicht zijn de meningen de meningen echter nogal verdeeld (zie ook: 4.4 Regelgeving rond prostitutie).

⁹⁰ Elk stadsdeel heeft een eigen afdeling bouw- en woningtoezicht. In het geval van het Burgwallengebied betreft het dus het stadsdeel Binnenstad.

Dat moet je aanvragen bij de gemeente en het duurt dan drie tot vier weken voordat je toestemming hebt. Dat was vroeger niet. Je plaatste een steiger; er kwam iemand langs en je betaalde. Klaar.

Er was vroeger veel verwarring en weinig regelgeving. Toen heeft de vorige eigenaar afspraken gemaakt met de gemeente over de wijze van bedrijfsvoering. We praten nu over het begin van de jaren zeventig. Langzaam heeft de gemeente de teugels toen laten vieren. Ook omdat er verder nooit problemen waren. Zo is ook de term seksmeters ontstaan. Die geven vanuit de gemeente aan, hoeveel je van de verschillende soorten seksbedrijven mag hebben binnen het Wallengebied. (...) Onlangs hadden we ineens een probleem met de gemeente over een verbouwing in ons bedrijf. (...) Iemand van de gemeente, zei meteen: 'Dat is uitbreiding van seksmeters'. Het gaat dus om een uitbreiding in mijn eigen pand. Ik vraag altijd eerst of iets zou kunnen, want ik heb geen zin allemaal dure vergunningen aan te vragen als achteraf blijkt dat het toch niet kan. Maar voorlopig zit de uitbreiding er dus niet in. Ik snap het niet, want je blijft binnen je eigen pand en je bent niemand tot last. (...) Ze hebben het dan maar over seksmeters, maar ze nemen niet eens de moeite om te komen kijken. De man die gekeken heeft, weet het wel, maar die heeft het weer niet voor het zeggen. Er zijn anderen bij de gemeente die uiteindelijk dan zeggen dat het niet kan doorgaan. Zo zijn er veel meer van dat soort zaken.

4.2 Brandveiligheidseisen

Dat de gemeente blijkbaar minder tolerant is dan een aantal jaren geleden, kan enerzijds op steun rekenen van de respondenten. 'Er moeten nu eenmaal regels zijn en die moet je natuurlijk ook als overheid handhaven', is een veel gehoord credo. Maar de gemeente schiet, in de ogen van veel respondenten, op sommige punten veel te ver door. Dat geldt bijvoorbeeld de gemeentelijke regelgeving rond brandveiligheidseisen en het toezicht daarop.

Een respondent verhaalt over de brandvergunning en legt daarbij - zoals overigens meerdere van de geïnterviewden - een relatie met de oudejaar-caffébrand in Volendam.

Mijn ervaring en wat ik bij anderen zie, is dat de grootste problemen ontstaan rondom de brandvergunningen. Er zit hier achter een kennis van me en die zit daar al vijftien jaar. En nu is er ineens van alles mis met zijn brandveiligheid. Maar het is natuurlijk gekomen na die brand in Volendam en dat is een soort van heksenjacht geworden. Kijk toen ik in die krant dat verslag

las over de rookontwikkeling, begreep ik veel van de genomen maatregelen, maar ze moeten geen spijkers op laag water gaan zoeken en mensen nodeloos op onkosten jagen.

Behalve dat de regels van de brandweer streng zijn, zijn ze volgens de geïnterviewden ook niet altijd even eenvoudig uitvoerbaar.

Er is veel tegenstrijdige regelgeving. Zo moet van Monumentenzorg de deur naar binnen opengaan. Maar van de brandweer moet die deur juist naar buiten opengaan. Wat moet je dan? Uiteindelijk gaan de deuren nu naar binnen open. We hebben ze er wel voor laten tekenen, zodat we niet verantwoordelijk zijn, als er bij paniek in een volle zaak ongelukken gebeuren.

Brandweer? Dat is een punt apart. Mijn moeder heeft het vlak voordat ze de zaak aan mij overdeed allemaal volgens de regels laten doen. Toen ik het eerste jaar er in zat, kwam de brandweer kijken en moesten er weer allerlei dingen anders. Ze zeggen steeds weer wat anders. Zo moesten we eerst dubbele beglazing hebben en nu juist weer niet, omdat de mensen er dan niet snel genoeg uit kunnen. Het is allemaal nogal tegenstrijdig.

4.3 Regelgeving rond beheerders

Een heet hangijzer voor veel van de ondernemers blijkt de eis dat er in hun onderneming te allen tijde een beheerder aanwezig moet zijn. Deze persoon – mits van onbesproken gedrag – kan tegen betaling worden bijgeschreven op de exploitatievergunning. In de praktijk betekent het dat veel ‘gewone medewerkers’ de status van beheerder krijgen om op die manier te voorkomen dat de eigenaar zelf elke minuut van de openstelling aanwezig moet zijn.

Neem nu het verhaal dat je constant een beheerder aanwezig moet hebben. Dat klinkt allemaal heel simpel. Hoe simpel is het dan in de praktijk? Je komt er al snel achter dat het je een bom duiten gaat kosten. Te beginnen met de beheerdersvergunning. Die kostte in 2002 tachtig euro. Nu kost die zelfde vergunning 180 euro. Vroeger mocht je dan op een vergunning nog iemand gratis bijschrijven, maar dat kan nu ook niet meer. Dus als je een beetje verloop hebt in je personeel, dan ben je voortdurend aan het betalen. Daar komt bij, dat die SVH-diploma's ook niet elke dag te halen zijn. Daar zijn maar een aantal examendata per jaar voor, dus daar moet je dan ook nog op gaan zitten wachten. Dus als ik problemen heb met mijn beheerder dan heb ik geen nieuwe voor hij of zij het SVH-diploma in de zak heeft. En dan komt er nog het verhaal bij dat als men drie maal een

onrechtmatigheid in het één of ander constateert, ze je zaak kunnen sluiten. Door dit alles ga ik me wel afvragen wat mijn rechten zijn. Tenslotte investeer ik. Ik betaal een vermogen aan belasting.

De regelmatige politiecontroles op aanwezigheid van een geregistreerde beheerder, kunnen bij de ondernemers over het algemeen niet rekenen op erg veel begrip.

Gisteren kregen we controle van twee agenten voor de vergunning van [naam café]. Aardige agenten. Ze zien de vergunning waarop staat: verloopt op (dag) (maand) (jaar). Vroegen ze de nieuwe aanvraag. Vreemd, want dat ding is nog drie maanden geldig. Nou zijn er twee beheerders daar. Een van de beheerders was met spoed naar de dokter. De andere beheerder was er op dat moment niet. Maar eigenlijk hadden we dus niet open mogen zijn volgens die politiemensen. Dat is formeel ook wel zo, maar je gaat toch niet zo lopen muggenziften?

Je moet beheerders hebben. Dat is natuurlijk prima, maar daar zitten wel wat haken en ogen aan. Er moet dus altijd iemand aanwezig zijn met een beheerderstatus. Die persoon staat als zodanig vermeld op de exploitatievergunning. De politie mag daar naar vragen. Ik ben een van de beheerders, maar ik moet dan wel op een barkruk zitten. Ik mag bijvoorbeeld niet boven in het kantoor zijn. Maar dat is natuurlijk onzin. Het kantoor hoort ook bij het café. Bovendien hangen in het café overal camera's. De beelden kan ik op kantoor bekijken. Ik kan dus zien als er iets niet goed gaat. Maar dat mag dus niet. Maar voor hetzelfde geld zit je net op de wc als er iets gebeurt. Ze zijn echt heel erg streng daarin.

De enige coffeeshophouder onder de geïnterviewden, heeft het idee dat niet alle horeca even zwaar wordt gecontroleerd waar het de aanwezigheid van een beheerder betreft.

Als je een restaurant binnen loopt, zie je dat die met die problemen een stuk minder van doen hebben. Die hebben geen last van al die controles en de vraag of er wel altijd een beheerder aanwezig is.

Ook een van de bordeexploitanten vindt op zijn beurt dat hem een strenger regiem ten deel valt dan andere branches, zoals de horeca.

Je wordt trouwens als bordeexploitant strenger aangepakt door de gemeente als wanneer je horeca doet. Je hebt dat HIT-team voor de horeca, maar wij zitten met de supervisie van de burgemeester, het Van Traa-team en nou ook nog de BIBOB. En, niet te vergeten de JZP (Jeugd - en zedenpolitie).

Soms vormt bij de regels rond beheerders niet zozeer de aanwezigheid een struikelblok, als wel het feit dat deze personen van onbesproken gedrag moeten zijn om in aanmerking te komen voor deze status.

In dat verhaal van regelgeving moet je ook beheerders opvoeren die van onbesproken gedrag zijn. Dat blijkt soms minder makkelijk dan je zou denken. Vandaag zijn we daar weer eens mee geconfronteerd. Bij aanvragen voor een exploitatievergunning (volgens het BIBOB-formulier) werden twee beheerders afgewezen, omdat ze niet zouden voldoen aan de regels van goed gedrag. De procedure loopt nog, maar voorlopig ziet het er naar uit dat de politie en ook justitie hier hun werk niet goed hebben gedaan, omdat het uiteindelijk gaat om mensen die nooit een veroordeling hebben gehad, maar ten onrechte zijn blijven staan in de computer van de politie als verdachte. Het vervelende is dat bij dit soort zaken uiteindelijk de ondernemer zijn gelijk moet bewijzen naar de overheid. Dat is de arrogantie van de macht.

Naast de blijkbaar heikele kwestie rond de verplichte aanwezigheid van een beheerder zonder strafblad, lijkt de gemeente tegenwoordig ook ruimer de tijd te nemen voor het (opnieuw) verlenen van exploitatievergunningen. De periode die verstrijkt voordat een vergunning (opnieuw) wordt verleend, is in elk geval bij de respondenten die hierover vertellen, bijzonder lang geworden. Verschillende respondenten zeggen bijvoorbeeld vele maanden te hebben moeten wachten, alvorens ze, na de aanvraag daartoe, de vereiste vergunning ook daadwerkelijk kregen.

Elke drie jaar moet je een exploitatievergunning aanvragen en dan krijg je met alles weer te maken. Het hele verhaal begint dan weer opnieuw. Brandweer, milieu, politie. Dan heb je betaald en is het wachten op je vergunning. Je moet niet raar kijken als ze je gewoon vergeten. De laatste keer, dat is nog maar kort geleden, heb ik zeker vijf maanden moeten wachten op de vergunning. De dingen lopen allemaal een beetje langs elkaar heen wat betreft de verschillende onderdelen van de vergunning. Dat weet je dan al, dus zo af en toe loop je dan langs de gemeente om te kijken wat er nog open staat. Maar de laatste keer duurde het allemaal heel erg lang.

We hebben de exploitatievergunning in maart aangevraagd en we hebben de vergunning de eerste week van juli gekregen. In de tussenliggende periode zijn we gedoogd. Waarom het zo lang duurt? Ze vertellen je drie maanden lang dat het druk is en dat er aan gewerkt wordt. Het is wel slordig, maar ik maak me er niet druk om.

Als wij eendaags onze drankvergunning moeten vernieuwen dan weet ik nu al dat we daar weer acht keer op de stoep moeten staan. Maar goed, die meisjes die daar op het stadhuis zitten kunnen er ook niets aan doen.

4.4 Regelgeving rond prostitutie

Hoewel het prostitutiebedrijf in 2000 een legale status heeft gekregen, wil dat niet zeggen dat de branche (exploitanten en prostituees) nu vrij is van problemen. De regelgeving die hoort bij de nieuwe situatie lijkt de verschillende respondenten die op enigerlei wijze te maken hebben met de raamprostitutie in twee kampen te verdelen. Enerzijds zijn er ondernemers die de regelgeving en de controles veel te ver vinden gaan; anderzijds zijn er ook enkele respondenten die vinden dat de handhaving van de nieuwe regels juist veel strakker ter hand zou moeten worden genomen.

De groep die vindt dat de overheid te ver gaat, is het vooral een doorn in het oog dat zij geheel verantwoordelijk zijn voor de legale status van de prostituees. Meerdere respondenten leggen uit waarom zij vinden dat de gemeente in dit verband onterecht *alle* zaken op het bordje legt van ondernemers in deze bedrijfstak.

Het vreemde is dat de landelijke overheid bewust artikelen uit het strafrecht heeft gehaald. De prostitutie werd uiteindelijk legaal. De gemeenten hebben vervolgens daarop hun verordeningen gemaakt. Maar binnen die verordeningen, ligt de verantwoordelijkheid wel geheel bij de exploitant van de ramen. Maar die exploitant doet feitelijk niet veel meer dan wat een hotelhouder doet. Het gaat uitsluitend om het verhuren van een kamer. Niet meer en niet minder. Het probleem is echter dat de verantwoordelijkheid voor de meisjes (Zijn ze meer of minderjarig? Komen ze uit de juiste landen? Et cetera.) ook volledig wordt neergelegd bij de exploitanten.

Je mag op een waarschuwing (van de politie) geen bezwaar aantekenen. En, als er dan een volgende keer wat gebeurt, bijvoorbeeld een meisje laat haar papieren niet zien, waar je niets

aan kan doen en kan je sluiten voor een maand. Is het ernstig dan is het twee maanden, dan nog eens drie maanden en uiteindelijk kunnen ze je ook je vergunning helemaal afnemen.

Neem nou een vriend van mij. Hij is raamexploitant. Die doet het allemaal keurig. Die man werkt keihard. Hij staat alles zelf te verbouwen. Zo'n man krijgt dan een meid die een raam wil huren. Dan moet ze de papieren laten zien. Achteraf blijkt het dan een vals paspoort te zijn. Uiteindelijk krijgt hij dan de zwarte piet en zouden ze zelfs de boel dicht kunnen timmeren. Hoe kan je nou verlangen van dat soort mensen dat ze niet eens iets over het hoofd zien. Een ander voorbeeld. Je hebt je zaak vol zitten met mensen die een biertje drinken. Daaronder zijn er ook twee die onderwerp zijn van rechercheonderzoek. Tijdens hun verblijf geven ze een plastic zak over met drugs of gestolen spullen. De politie grijpt in en vervolgens kan jij je zaak dicht laten timmeren, omdat je je met dubieuze praktijken bezighoudt. Het zijn voorbeelden uit de praktijk.

In de afgelopen jaren zou het aantal ramen binnen het Burgwallengebied fors zijn toegenomen. Behalve door het gemeentelijk concentratiebeleid dat eruit bestaat 'seksmeters' elders uit de stad weg te halen om ze in het Wallengebied een plaats te geven, zou dat voor een deel ook te maken hebben met het feit dat de gemeentelijke regels voor de breedte van de ramen lang niet altijd consequent gehandhaafd zouden zijn. Zo zou een raam een minimale breedte moeten hebben van anderhalve meter. In de praktijk zouden door Bouw- en Woning Toezicht echter talloze uitzonderingen (ontheffingen) zijn gemaakt op die regel en zouden ramen van negentig centimeter breedte gedoogd zijn. Hierdoor worden in veel panden ook de deuren voortaan als 'raam' benut.

De gemeente kwam toen zelf met het idee om een situatie zoals in bijvoorbeeld Den Haag te voorkomen. Daar zitten de meisjes in een soort 'flipperkasten' (heel smalle raampartijen). De gemeente besloot toen hier een raammaat van 1.50 in te voeren. Wij hadden daar geen moeite mee. We konden er toen goed mee leven. Maar er waren natuurlijk wel problemen met dat idee. Stel je hebt een Rijksmonument en er zit een meisje achter het raam en een meisje achter de deur. Dan heb je met die regelgeving een probleem. Het meisje mag dan niet langer meer achter de deur zitten en verbouwen van een monument stuit ook op allerlei bezwaren. Je mag immers de gevel niet wijzigen. In dat soort gevallen zouden die exploitanten dus de helft van hun broodwinning kwijtraken (het meisje achter de deur). Dus er kwam een uitzondering voor dat soort situaties en werden er ontheffingen verleend. In de praktijk - in de APV - onder het

hoofdstukje prostitutie mocht voor bestaande situaties een maat van negentig centimeter worden gehanteerd. Voor nieuwe situaties gold de maat van 1.50 meter. Mensen gingen vervolgens wel verbouwen in de bestaande panden en hanteerden daarbij de norm van negentig centimeter. Niet in de laatste plaats actief gestimuleerd door de inspecteurs van Bouw- en Woning Toezicht. Die inspecteurs hadden er immers alle baat bij dat de boel ook netjes zou worden vertimmerd en die gaven dus adviezen zodanig dat het de raamexploitanten het meeste geld opleverde (dus overal verschenen ramen van negentig centimeter). Bouw – en woning Toezicht werkte dus actief mee aan het op grote schaal toevoegen van het aantal ramen in het gebied.

De respondenten die pleiten voor een strengere handhaving van de regels rond de nieuwe prostitutiewetgeving doelen daarbij vooral op de overlast die prostituees veroorzaken voor de omwonenden en het feit dat het volgens hen nog regelmatig voorkomt dat illegale prostituees plaatsnemen achter de ramen.

5. Bestuurlijke preventie

Een nauwkeurige beschrijving van de wijze waarop de gemeente het idee van bestuurlijke preventie als middel tegen georganiseerde criminaliteit vorm geeft, wordt in het verslag van de onderzoekers van de Vrije Universiteit gegeven. De kern van de aanpak bestaat uit het weren van ondernemers die (nauwe) banden hebben met criminele samenwerkingsverbanden. De wegen daartoe zijn in de praktijk onder meer: het selectief aankopen van onroerend goed en het voeren van een restrictief beleid rond het afgeven van gemeentelijke vergunningen.

5.1 Opkopen van onroerend goed

Een belangrijke pion waar het de gemeentelijke aankopen in het Burgwallengebied is de NV Zeedijk. De NV - inmiddels ruim vijftien jaar actief - is een samenwerkingsverband tussen de gemeente en een aantal grote banken. In de periode waarin voor dit deel van de stad de stadsvernieuwing serieus ter hand wordt genomen heeft deze vennootschap veel panden aangekocht. Ongeveer 70 procent van het onroerend goed op de Zeedijk zou nu behoren tot het bezit van de NV Zeedijk. Ook buiten de Zeedijk heeft de NV enkele panden (Warmoesstraat, Nieuwendijk). De bovenwoningen worden tegenwoordig opgeknapt en verkocht, maar de zogenaamde plint (de bedrijfsruimtes) houdt de NV Zeedijk in beheer. Er wordt alleen verpacht aan (bonafide) ondernemers.

De NV Zeedijk werkt nauw samen met het Van Traa-team. Het betekent onder meer dat als er prominente panden worden aangeboden door het Van Traa-team er in gezamenlijkheid wordt nagegaan of een bepaald object aangekocht zou moeten worden. Als de aankoop inderdaad wenselijk blijkt en er voldoende financiële ruimte is, worden deze panden aangekocht door de gemeente Amsterdam en de NV Zeedijk. De kopers of huurders van de aangekochte panden worden vervolgens nauwkeurig onder de loep genomen.

Zolang je er namelijk eigenaar van bent, kan je blijven sturen. Als iemand een contract bij ons tekent, dan zitten daar heel veel toeters en bellen aan. Zo zijn er veel screeningsmomenten. Dat zijn de momenten waarop we ook het Van Traa-team treffen. Zo doen we antecedentenonderzoek en onderzoek naar de economische situatie. Overigens zaken die we ook vantevoren zeggen. Verder willen we uitgebreid bedrijfsplannen zien en weten hoe mensen aan hun financiën komen. Omdat je eigenaar van het pand bent, mag je dat soort regels neerleggen. Wat BIBOB nu doet, doen wij dus al een hele tijd. Het heeft allemaal te maken met de wens de zaken vrij te houden van vreemde geldstromen.

De ambitie blijkt om de activiteiten van de NV Zeedijk te verbreden naar andere delen van het Burgwallengebied.

We gaan er binnenkort waarschijnlijk een aantal prominente panden bij krijgen. Dat zijn niet per se grote objecten, maar panden waarvan het Van Traa-team denkt dat het slim is die te hebben binnen een bepaald deel van het Burgwallengebied. Panden die de mogelijkheid geven tot een meer positieve uitstraling in de buurt. Zo hebben we een pand gekocht op de Nieuwendijk dat binnenkort wordt opgeleverd. X is de ondernemer die daar binnenkort een horecaonderneming in gaat openen. Het bovenste deel gaan we dan weer verkopen. Bij verhuur zou je 3.000 euro in de maand moeten gaan vragen en dat kan niet.

Niet altijd sorteren de gemeentelijke aankopen echter het beoogde succes, indien we afgaan op het onderstaande relaas, waarin een horecaondernemer vertelt over de moeizaam verlopen aankoop van een pand via de gemeente, dat oorspronkelijk door de gemeente met een ander doel was aangekocht.

Op een gegeven moment werd het pand dat we graag wilden hebben geveild. De hele buurt zat op die veiling. We hebben wel geboden, maar er werd op een miljoen geboden. Dat ging onze portemonnee te boven. Uiteindelijk werd het pand gekocht door een onbekende man. Kort daarna werd ineens duidelijk dat die man iemand van de gemeente was. De gemeente heeft via het Van Traa-team een budget gekregen om panden waarvan zij dachten daar is iets mis mee, op te kunnen kopen. We kwamen er ook al heel snel achter dat we bij het Van Traa-team moesten zijn om het pand van hen over te kopen. De gemeente had echter weinig zin om het aan ons te verkopen, want ze wilden het pand gebruiken om er vrouwvriendelijke bordeelexploitatie te ontwikkelen. Daar hebben ze toen twee jaar over gedaan; om dat te onderzoeken. Wij vonden dat natuurlijk heel jammer, want in de tussentijd stond het leeg. (...) Uiteindelijk hebben we het toch kunnen kopen. Wij hebben wel vol moeten houden voordat het zover was. (...)

Ook ten aanzien van de wijze waarop het verhuurbeleid bij de NV Zeedijk gestalte krijgt, is een enkele ondernemer kritisch.

Dat bedrijf is wel heel erg economisch bezig. Het gaat er eigenlijk alleen maar om de panden te verhuren. Wie er nu precies iets begint, lijkt ze niet zoveel uit te maken. Het weren van criminele elementen is natuurlijk oké. Maar je moet ook kijken of

je er ondernemers in zet die kunnen overleven. Te veel roulerende huurders met weer een nieuw geveltje en een nieuw winkeltje is ook niet goed. Dat is wat je hier toch wel veel ziet. (...) Je zou beter moeten kijken wie je er in zet. Wij hebben bijvoorbeeld ooit wel eens een ondernemingsplan moeten schrijven voor de NV Zeedijk. Er werd echter niet echt diep geïnformeerd over wie je bent en hoe je het wilde gaan aanpakken. Het is allemaal nogal summier. Van een bedrijf dat zich moet inzetten voor economisch herstel zou je toch wat meer verwachten. Er zijn bijvoorbeeld ondernemers hier in de buurt die gaan niet goed, maar ze moeten wel een forse huur ophoesten. Als NV Zeedijk zou je daar beter naar moeten kijken. Misschien zou je er meer subsidie in moeten prakken en wat minder gretig moeten zijn in de eerste paar jaar. Je moet mensen ook de gelegenheid geven om iets te ontwikkelen. Het zijn moeilijke tijden. (...) Ik had het reëel gevonden als de NV Zeedijk had gezegd. Oké, je gaat een nieuwe tent beginnen? Wij gaan eens kijken hoe we je daar mee kunnen helpen. We zullen kijken of je de juiste ondernemer bent voor de buurt en of je ondernemerskwaliteiten hebt. We zullen ook even met je doornemen, waar je je moet melden voor welke zaken. Wat ze nu doen is de boel verhuren en de panden onderhouden. Maar de economie stimuleren? Je hebt natuurlijk je eigen verantwoordelijkheid als ondernemer, maar sommige dingen kunnen echt beter georganiseerd worden.

5.2 Gemeentelijk vergunningbeleid

Naast het opkopen van onroerend goed, is ook het verstrektingsbeleid van gemeentelijke vergunningen een middel waarmee getracht wordt ongewenste ondernemersactiviteiten tegen te gaan. Hoe vaak een dergelijke weigering van vergunningen plaatsvindt, is op basis van deze gespreksronde niet vast te stellen. Er is echter een aantal ondernemers dat een vergunning voor bepaalde activiteiten is ontzegd. Soms leidt dat tot jarenlang juridisch touwtrekken waarbij de ondernemer alsnog probeert de benodigde vergunning te verkrijgen voor de uitoefening van een bepaalde bedrijfsactiviteit.

In een van de interviews keert een dergelijke weigering van de gemeente om een vergunning af te geven herhaaldelijk terug als gespreksonderwerp. Het is duidelijk iets wat deze respondent erg bezig houdt. In het verloop van het gesprek wordt de respondent steeds scherper in zijn oordeel. De eerste keer dat hij het noemt kwalificeert hij het als 'jammer'. Als hij er later op terug komt noemt hij het 'vervelend' en uiteindelijk besluit hij al pratende de gemeente 'voor het blok te zullen zetten' door te dreigen zijn activiteit aan een ander (minder gewenste partij) over te doen.

Wederzijdse afhankelijkheid

Het idee de gemeente ‘voor het blok te willen zetten’ blijkt geen geïsoleerd verhaal. Verschillende respondenten spreken zich uit in soortgelijke bewoordingen. Er lijkt daarmee welhaast sprake te zijn van een wederzijdse afhankelijkheid tussen sommige ondernemers in het Burgwallengebied en de gemeente. De ondernemers hebben de gemeente nodig voor allerlei toestemmingen (vergunningen), maar anderzijds lijken vooral de grotere ondernemers ook een pressiemiddel in handen te hebben bij hun onderhandelingen met de gemeente. Ze kunnen dreigen met ‘de boel te verkopen of te verhuren’ aan partijen van wie ze weten dat de gemeente die liever niet in het gebied aanwezig ziet. Of de ondernemer heeft iets in zijn bezit waar de gemeente graag iets anders mee wil. Soms ontstaan op die manier voorstellen tot ruilhandel, waarbij de gemeente bijvoorbeeld een bepaalde activiteit toestaat op plaats x in ruil voor een concessie van de andere partij, bijvoorbeeld de verkoop van een pand op plaats y.

5.3 Het Van Traa-team

Alle respondenten in het Burgwallengebied hebben wel eens van Van Traa-team gehoord. Slechts vijf van hen kennen de leden van het team niet persoonlijk. De overige respondenten hebben echter om uiteenlopende redenen wel eens een persoonlijk contact gehad met een of meerdere leden van het team. Waar er sprake is van dergelijke contacten gaat het soms om een structurele samenwerking (bijvoorbeeld NV Zeedijk in verband met screening van potentiële huurders), incidentele overlegsituaties of een eenmalig contact in verband met één bepaalde brandende kwestie. Bij deze contacten vormt onder meer de eventuele aankoop van onroerend goed regelmatig een van gespreksthema's.

In het geval van de NV Zeedijk is er sprake van een nauwe samenwerking die vooral instrumenteel van aard is.

Wij werken samen met het Van Traa-team, omdat we een gemeenschappelijk belang hebben. Wij proberen elkaar aan te vullen. We zijn zelfstandig in de keuzes die we maken en kunnen dus adviezen ook naast ons neerleggen. Het gebeurt bijvoorbeeld wel dat het Van Traa-team wil dat wij een pand kopen, maar dat wij daar financieel bijvoorbeeld geen middelen voor hebben. Dan is de kous vaak niet af, want dan gaan we wel met hen aan tafel zitten om te kijken hoe we het dan zouden kunnen oplossen. Soms gaan we dan kijken of er geen andere geldstromen zijn. Verder gebeurt het natuurlijk wel eens dat we ons fiat willen geven aan een ondernemer (huurder), terwijl het Van Traa-team met een tegengesteld advies komt. We kennen overigens nooit de achtergrond van dat negatieve advies. Dat hoeven we ook niet te weten. Vervolgens geven we dan de huurder in spe bericht, dat we niet bereid zijn om hem de ruimte te verhuren. Dat hoeven we verder niet met redenen te omkle-

den, want het is de vrije markteconomie. Maar er zijn dan natuurlijk wel mensen die niet blij met je zijn. (...) Hoe vaak we iemand hebben moeten afwijzen op advies van het Van Traa-team? Dat zou ik uit mijn hoofd niet precies weten. Maar met de komst van de euro hebben we in elk geval een toptijd gehad. Dat had onder meer te maken met een belastingvoordeel dat ondernemingen kregen. Iedereen kreeg toen ineens haast met het overdoen van zijn zaak. En op het moment dat de euro kwam, moest natuurlijk veel geld witgewassen worden. Daardoor werden er enorme overnames gedaan. Toen hebben we veel afwijzingen gedaan. In één geval hebben we vijf mensen afgewezen op één zaak. Het gaat dan niet eens zozeer om de locatie, maar om het hebben van een goede plek waarin dingen weggezet kunnen worden. Dan gaat het vooral om het witten van zwart geld.

5.3.1 *Visies op de activiteiten van het Van Traa-team*

Een oud-gemeenteraadslid karakteriseert het Van Traa-team als volgt:

Na de Van Traa enquête en de bijbehorende onderzoeken is binnen de gemeente de gedachte ontstaan om het Van Traa-team op te richten. Dat werd behoorlijk Raadsbreed gedragen. Het ging erom een team samen te stellen dat de hele zaak zou doorlichten. Er moesten als het ware nieuwe gedragsregels en procedures worden ingesteld, zodat er ook een betere controle mogelijk zou zijn. Freek Salm, de baas van het Wallenteam, was aanvankelijk vooral de signaleerder. Nu is het Van Traa-team er vooral voor het paperwork; het diep spitten in dossiers. Salm was echt de man die door de wijk liep: 'Hier zijn ze aan het verbouwen ...'. Daar staat een huis te koop ...'. Vervolgens werd dan uitgezocht of daar dan misschien iets mee aan de hand was. Ik heb de indruk dat de signaleerfunctie tegenwoordig minder goed loopt, maar het spitwerk krijgt juist meer aandacht.

De eerder geciteerde vertegenwoordiger van de NV Zeedijk is bijzonder tevreden over het werk van het Van Traa-team. Zoals gezegd, de NV werkt dan ook veelvuldig samen met het team.

Wat je van het Van Traa-team merkt in de buurt? Wij merken er wel degelijk wat van. Het Van Traa-team kan bijvoorbeeld goed aansturen op Bouw- en Woning Toezicht. Door handhaving van de regels kan je druk op de ketel zetten. Ik zie het echt gebeuren. Het team reageert ook op signalen uit de buurt. Een klein voorbeeld: we krijgen steeds meer berichten dat er op straat geprobeerd wordt om mensen naar binnen te lokken bij

restaurants. Dat is iets wat wij geen goede ontwikkeling vinden. Van Traa gaat daar dan mee aan de gang. Ik zie verder dat het Van Traa-team ook wel visie heeft en ze hebben een aardig beeld van de stad. Maar ze zullen natuurlijk ook niet alles weten.

Een gesprekspartner namens een belangenorganisatie is echter minder enthousiast over de activiteiten van het team. Na een ooit veelbelovende start van het Wallenteam, zou nu van de opvolger - het Van Traa-team - niet zo veel meer te merken zijn in het gebied.

Wat ik gemerkt heb van de activiteiten van het Van Traa-team? Bij de start (toen nog Wallenteam) zat de schrik er hier in de buurt goed in. Dat kwam vooral door de persoon van Freek Salm. Iedereen had toen zoiets van er gaat hier nu van alles gebeuren. Van die sfeer is weinig meer over. Het interesseert niemand een kloot. Ze hebben er toen eigenlijk maar één aangepakt. Dat was iemand die allemaal illegale hotels had. Hij was ook één van de zestien groeperingen die werden geïdentificeerd door de Van Traa-onderzoekers.

Dat de aanvankelijke schrik er niet meer in zit, heeft volgens deze respondent waarschijnlijk eveneens te maken met de wijze waarop de belastingdienst ooit een zaak heeft geschikt met één van de grotere spelers uit het gebied. Hierdoor zouden veel andere ondernemers zich ook weer vrijer voelen te doen wat ze goeddunkt. Deze respondent plaatst echter tegelijkertijd ook enkele positieve kanttekeningen bij de activiteiten van het Van Traa-team. Zo zou het team er in elk geval voor gezorgd hebben dat sommige panden niet in bezit kwamen van 'verkeerde figuren'.

De analyse van de voorgaande respondent wordt gesteund door een andere ondernemer, die zijn brood verdient met de exploitatie van prostitutieramen, als hij stelt:

In het begin hebben we heel veel gemerkt van dat Wallenteam. Commotie in de pers en de Wallenmanager die veelvuldig in de buurt kwam. Het heeft er toe geleid dat veel mensen nog eens met een vergrootglas naar hun bedrijfsvoering zijn gaan kijken. Dat heeft er zeker toe bijgedragen dat een aantal mensen dingen anders is gaan invullen. Om een voorbeeld te noemen, waar vroeger misschien alleen illegalen aan het schoonmaken waren, kwam er nu ineens een schoonmaakbedrijf. Er was duidelijk sprake van een reactie in de buurt. Maar het is kortstondig geweest. Zo werd de invoering van het vergunningstelsel met veel tam-tam aangekondigd. Er waren strenge regels vond men hier in de buurt. Iedereen was op zijn hoede. Wat gaat er gebeuren?

Veel ondernemers waren ineens ook zelf aanwezig. Maar heel langzaam heb ik dat totaal zien wegebben. Dat komt omdat de overheid het gewoon heeft laten liggen. Op papier is er een prachtig vergunningstelsel, maar in de handhaving faalt het volkomen. Zo wordt aan de beperking van overlast en hinder die voortkomt uit de prostitutie niets gedaan. Binnen het politieteam van de Beursstraat heeft dat ook geen enkele prioriteit. Ook het stadhuis maakt zich er niet druk om. Het is stom, want als je de mensen die overlast geven zou sanctioneren, gaat dat meteen als een lopend vuurtje door de buurt, maar dat gebeurt dus niet. (...)

Het invoeren van het Van Traa-team is een goede zaak, maar er lijkt ook een stap over geslagen te worden. Zo zie je op bepaalde plekken in de buurt in de openbare ruimte allerlei mensen die gewoon hun prooi op staan te wachten. Allemaal dealers en vage types met weinig goeds in de zin. Hoe kan nou een normale ondernemer daar ooit een bordeel gaan beginnen? Zo iemand schrikt zich een hoedje en gaat ergens anders investeren. En, als je er al gaat investeren, lukt het je nauwelijks om er een normaal slag van vrouwen aan het werk te krijgen. Dat is de kern van de zaak. Als je het al aan de basis laat liggen als overheid, hoe wil je dan ooit een ommekeer in de buurt bewerkstelligen? En, dat begint al met het invoeren van een vergunningenbeleid dat je vervolgens voor een groot gedeelte niet uitvoert. Dat creëert ondernemers die niet de moeite meer nemen om volgens de regels te werken. Waarom zou je immers? Die ondernemers kiezen gewoon voor het snelle geld en eigenlijk kan je dat die ondernemers niet eens kwalijk nemen.

Het gedempte enthousiasme ten opzichte van het Van Traa-team geldt ook een betrokkene bij het lokaal buurtoverleg.

Effecten voor de ondernemers waar het gaat het optreden van het Van Traa-team? Ik ben nu ruim twee jaar nauw betrokken bij het buurtoverleg. In dat overleg merk ik dat het Van Traa-team erg op de achtergrond is gaan zitten. In het begin was er nog wel eens een vertegenwoordiger van het team bij ons in de vergadering. Het laatste jaar heb ik hem niet meer gezien. Een tijdje geleden werd in de vergadering de wet BIBOB aan de orde gesteld. Het Van Traa-team wilde daarvoor wel komen, maar niet binnen het buurtoverleg. Dat is jammer, want de deelnemers aan het overleg hebben blijkbaar het gevoel dat het wel een nuttig onderwerp is voor het buurtoverleg. We hebben vanuit het buurtoverleg gevraagd om een controle actie te doen in [straatnaam]. Dat duurt allemaal vreselijk lang. Er zijn nu be-

sprekingen gaande om te kijken of dat wel kan. Het gaat allemaal heel moeizaam. Het voorstel is om nu eens in één keer alles te controleren: de gebruiksvergunning, de bouwvergunning, keuringsdienst van waren et cetera. Het duurt allemaal lang, omdat het ook niet allemaal functies zijn van het stadsdeel, maar ook van de centrale stad.

Ook een van de vertegenwoordigers van een grotere raamexploitatie onderneming heeft soms moeite met de handelwijze van het team.

We hadden contact met iemand van het Van Traa-team. Alleen al de omschrijving Van Traa-team! Dat gaat er eigenlijk vanuit dat prostitutie zich afspeelt in criminele sferen. Eigenlijk bewijzen we dat het tegendeel het geval is. De gemeente heeft een verordening gemaakt en daar houden we ons aan naar beste eer en geweten. (...) Veel dingen lijken langs elkaar te lopen. Iemand van de gemeente zegt tegen mij bijvoorbeeld: 'Gooi dat pand in die steeg nou eens dicht'. Ik stem toe, maar ik ben wel twee jaar verder, voordat we alles geregeld hebben. Het duurt allemaal vreselijk lang. Ik begrijp het wel. Die mensen binnen zo'n Van Traa-team krijgen weer andere banen; er komen weer nieuwe mensen die zich in moeten werken. En, ineens heb je weer te maken met mensen die een andere invalshoek hebben. Dat is ook logisch.

5.3.2. *Zwarte lijsten en problemen rond kredietverstrekking*

In enkele gesprekken wordt gesuggereerd dat mede door het toedoen van het Wallenteam c.q. het Van Traa-team sommige ondernemers op een 'zwarte lijst' terecht zouden zijn gekomen. Het zou er onder meer voor zorgen dat zij nauwelijks nog leningen bij financiële instellingen kunnen afsluiten. Bij het beleid van de banken wordt door meerdere respondenten vraagtekens geplaatst. Vooral voor de ondernemers die hun activiteiten hebben in de seksbranche blijkt het bijzonder moeilijk om bij financiële instellingen krediet te krijgen voor het doen van nieuwe investeringen. Deze weigerachtigheid van banken lijkt nog sterker te gelden voor een aantal 'bekende namen' uit het gebied. Het financieren van onroerend goed dat deels wordt gebruikt voor bedrijfsmatige seksactiviteiten zou bij de banken overigens weer op minder weerstand stuiten als het de kredietaanvrager slechts om belegging gaat en hij zelf verder *niet actief* is in de onderneming die de dagelijkse gang van zaken regelt. Het betekent dat een deel van de ondernemers dat zich persoonlijk bezighoudt met seksexploitatie, aangewezen lijkt te zijn op financiering van investeringen uit andere, alternatieve bronnen.

Dit dilemma wordt door de respondenten onder meer als volgt verwoord:

Het is eigenlijk raar. Ze (de overheid) willen de mensen uit het criminele circuit halen, maar de omstandigheden maken dat mensen daar juist hun toevlucht moeten zoeken, waar het gaat om financiering van zaken. Bijna alle banken geven niet thuis. [...] Verder geldt natuurlijk ook dat er iemand moet zijn die het ondernemersrisico moet willen dragen. Als je dat geheel in criminele sferen brengt (bijvoorbeeld in de media) wordt het kind met het badwater weggegooid. Dat wordt op een gegeven moment dan ook een 'self fulfilling prophecy', omdat reguliere kapitaalverstrekkers niet langer meer bereid zijn om met de investeerders in dit gebied in zee te gaan. Door sommige dingen maar vaak te roepen, gaan dingen vanzelf ook zo worden.

Hopelijk zal het door die BIBOB-wetgeving ook makkelijker worden om financiering te krijgen via de bank. Het is natuurlijk een vicieuze cirkel. Omdat banken niet financieren, moeten er ander middelen aangeboord worden. Je moet dus illegaal je geld ergens gaan lenen. Wij niet, maar vele anderen wel. Wij hebben het geluk gehad, dat onze ouders voor relatief weinig geld hier hebben gekocht. Omdat we hier al; min of meer voor niets zaten, konden we op een gegeven moment ook de uitbreiding financieren. Omdat financiering moeilijk was, hebben ook gepolst hoe het zat met lenen van de brouwerij. Nou, die willen wel, gezien de bierverkoop hier. Nadeel is wel dat je dan vast zit aan ruim 6 procent rente, terwijl de rente nu ongeveer 3 procent is. Je kan het nog net geen woekerwinst noemen, maar toch. Maar als ik raamexploitant zou zijn. Waar zou ik dan het geld vandaan moeten halen? In elk geval niet bij een bank of een brouwerij.

Vroeger was het zo dat [naam] hier op het stoepje zat en dan kwam er iemand naar hem toe en die zei dan van ik heb even drie ton nodig. Dan zei hij: 'Dat is goed'. Dan liep hij naar de slaapkamer en kwam terug met geld. Hij rekende wel 25 procent rente per jaar, maar de zaken waren vaak zo winstgevend dat ze de schuld binnen twee jaar terugbetaald hadden. Als je tegenwoordig naar de bank gaat en je zegt dat je een pand gaat kopen dat twee miljoen kost (eigenlijke waarde een miljoen), dan krijg je als lening hooguit 700.000 euro. Dat betekent dat bij elk bordeel dat van eigenaar wisselt er ook zwart geld aan te pas moet komen. Dat is door de eeuwen heen zo gegaan. Je krijgt nou eenmaal geen hypotheek voor een bordeel. Daar zit de toekomst voor het Van Traa-team. Want als zij het verlengstuk gaan zijn voor het invullen van die nieuwe BIBOB-

regeling, dan zullen ze ook kunnen zien waar het geld vandaan komt. Er breken wat dat betreft spannende tijden aan.

Een van de respondenten geeft aan dat hij veel te stellen heeft gehad met het Wallen- c.q. Van Traa-team. Hij geeft echter tegelijkertijd aan het Wallenteam nooit te hebben gevreesd, omdat er bij hem 'toch niets te halen viel'.

Ze hebben echt geprobeerd me gek te maken. Ook met verbouwingen. Dan was die muur verkeerd, dan stond dat weer niet goed, dan moest daar weer een gat in. Ik heb echt op het punt gestaan er mee te stoppen. Ik geef de mensen van Bouw – en Woning Toezicht niet de schuld, want die deden de dingen natuurlijk ook weer in opdracht. Ook de banken. Zo kreeg ik bericht van de bank dat ik al mijn rekeningen moest opheffen. De andere bank deed hetzelfde. Ze geven geen reden op. Mijn advocaat heeft me verteld dat het geen zin had om een proces te voeren. Dus je moet nog stil zijn ook. Ik heb maar geen sjoerge gegeven. Al met al heb ik dus wel het een en ander gemerkt van dat Wallenteam of Van Traa-team. Ik heb ook wel eens met de toenmalige Wallenmanager gebeld over die zwarte lijst bij de banken, maar daar wist hij natuurlijk niets van.

Ondanks de duidelijke aanwezigheid van het Van Traa-team volgens sommigen, is er tegelijkertijd bij de respondenten ook scepsis over de uiteindelijke effectiviteit van het team bij het tegengaan van niet gewenste ontwikkelingen in het gebied.

Ik voel me zelf in bepaalde opzichten in de steek gelaten door een overheid die niet doet wat ze zelf op papier hebben gezet. Normale ondernemers houden het daarmee ook niet lang vol. Of je moet wel over heel lange adem beschikken. Door het gedogen of niet handhaven word je feitelijk gestimuleerd om half crimineel of half illegaal te werken. Je ziet namelijk om je heen niets anders. Ik mis een overheid die voorbeelden stelt. Ik zie ook dat er verkeerde ondernemers verschijnen. Zoals hier de (...) shop, terwijl er allerlei andere ondernemers staan te trappelen. Je kaart dat soort dingen aan bij het Van Traa-team, maar er is machteloosheid alom. Ze kunnen het blijkbaar niet tegenhouden. De praktijk lijkt te zijn dat mensen die door het Van Traa-team in de gaten worden gehouden of op de lijst staan, zoals [naam] alleen maar groter zijn geworden in de afgelopen jaren.

5.4 BIBOB- wetgeving

Ten aanzien van de per 1 juni 2003 geldende BIBOB-wetgeving lijkt de geschiedenis zich deels te herhalen. Zat er bij de ondernemers in het Burgwallengebied de schrik er goed in bij het aantreden van het Wallenteam (het huidige Van Traa-team), nu lijkt een soortgelijke stemming te ontstaan rond de BIBOB-wetgeving. De commotie hierover voert veelal de boventoon in de interviews met raamexploitanten en horecaondernemers. De bordeelhouders in het Burgwallengebied hebben het formulier in september 2003 allemaal tegelijkertijd ontvangen. Dit in tegenstelling tot de horeca-exploitanten die de papieren pas ontvangen bij de start van een nieuwe zaak of als het als het tijd is voor het aanvragen van een nieuwe exploitatievergunning of verlenging van een oude.

Een van de horecaondernemers vertelt dat hij wat betreft de opening van zijn laatste zaak 'gelukkig' nog net is ontkomen aan de 'rompslop van de BIBOB-wetgeving.' Hij is echter bezig met de aankoop van een volgende horeca-zaak en daar moet het een en ander nog voor geregeld worden. Hij stelt:

Het feit dat ik persoonlijk van onbesproken gedrag ben, maakt dat ik toch wel een reële kans maak om positief uit de ballotage te komen. Een andere vraag is echter of ik daar wel trek in heb. De manier waarop er met je persoon, als ondernemer, wordt omgegaan stuit mij tegen de borst. (...) Ze gaan er gewoon van huis uit met je om alsof je een crimineel bent. En dan moet jij dus maar eerst je onschuld bewijzen. Dat is omgekeerde discriminatie.

Wat echter opvalt, is dat respondenten veelal refereren aan anderen die behoorlijk ontdaan zouden zijn over het BIBOB-formulier op de deurmat viel.

Wat veel mensen nu steekt is die BIBOB-vragenlijst. De wereld is te klein, wat een commotie!

Je ziet nou al dat de boel aan het veranderen is daar in dat gebied. Ik was deze week bij de afdeling 'Vergunningen' op het Stadhuis en daar waren me toch schreeuwpartijen. Ja, die mensen moeten nu ineens hun complete boekhouding laten zien. En ze moeten ineens met de bank en accountant gaan praten, als ze die al hebben. Dat is natuurlijk een rare zaak. Ik denk dat daar een enorm probleem gaat ontstaan.

Zelf zeggen ze minder moeite te hebben met de nieuwe wetgeving en de formulieren die daar aan verbonden zijn. Zo stelt een ondernemer, dat als je de vragenlijst rustig doorleest, het allemaal wel meevalt. 'Met een paar drukken op de knop draai ik alle gegevens die ik moet invullen uit de computer'. Hij vervolgt met de veronderstelling, dat de lijst voor een aantal mensen wel bedreigend is,

omdat ze nu opening van zaken moeten geven over aankopen van onroerend goed die vaak met geld van onduidelijke herkomst gedaan zijn.

In dit kader zou de brancheorganisatie voor raamexploitanten (SOR) zelfs een advocaat in de arm hebben genomen om uitstel van de termijn aan te vragen voor alle aangesloten leden. De vragenlijst is volgens de woordvoerders van deze organisatie erg uitgebreid en veel vragen zijn lastig te beantwoorden. Bovendien zouden verschillende branches op het formulier op een hoop gegooid worden. Sommige van de vragen zouden voor bepaalde ondernemerscategorieën bijvoorbeeld niet van toepassing zijn. Zo zouden bordeelhouders nu ook de voor de horecabranche geldende sociale hygiëne papieren moeten kunnen overleggen.

Een regelmatig terugkerende mening is, dat het BIBOB-formulier uiteindelijk toch vooral de kleinere ondernemer (in de prostitutiesector) de das om zal doen, terwijl de grotere spelers zich goed daar tegen zullen kunnen indekken. De kleinere spelers zouden - onder druk van deze nieuwe wetgeving - nog eerder besluiten af te zien van voortzetting van hun ondernemers-activiteiten en hun 'ramen' in de verkoop gooien. Hiermee zou een nieuwe impuls worden gegeven aan de versterking van de monopoliepositie van de - nu al - grote exploitanten in het gebied.

De domme kleine boefjes pak je, maar niet de grote jongens die zich laten omringen door goede juridische adviseurs. Er zijn overal wegen voor Neem die zestien van Van Traa. Die zitten overal. Die hebben nog nooit een sluiting gehad. Dit hele gedoe is stemmingmakerij.

Ze wilden blijkbaar een soort overval plegen om te zien wie nu de misdadigers waren. Maar neem nou maar van mij aan dat de echte misdadigers zich wel goed indekken. Die komen wel met een goed ingevuld formulier. Met die BIBOB pak je de kleintjes. Dat zijn exploitanten met een paar ramen en dat zijn vaak niet de mensen die een volledig boekhoudapparaat hebben. Voor ons is het anders. (...)

Maar ook voor de BIBOB-wetgeving geldt, dat het effect ervan valt of staat met de handhaving ervan. In de woorden van twee respondenten:

Als je iets aan het handhaven bent, waar je niet meer achter staat, moet je de regel aanpassen. Anders slaat het nergens op. Neem het voorbeeld van woonruimtes boven winkels. Als er bijvoorbeeld op toegezien was in het verleden dat die ruimtes niet leegstonden, hadden we nu een probleem minder gehad. Maar helaas werd toegestaan dat de ontsluiting naar de bovengelegen woningen werd weggehaald. Uit dat soort zaken moet je lessen trekken.

Het is natuurlijk wel leuk al die formulieren. Maar de vraag is wel wie je daar nu op gaat zetten om dat vervolgens allemaal te gaan controleren.

6. Conclusies

De branches waar het Van Traa-team vooral aandacht voor heeft – seks, horeca en onroerend goed – zijn in het Amsterdamse Burgwallengebied in handen van een klein aantal grote ondernemers en een groter aantal kleine ondernemers. De machtsconcentratie is het meest uitgesproken bij de raamexploitatie. Het is niet toevallig dat de raamexploitatie het meest is gemonopoliseerd. Hoewel prostitutie uit het Wetboek van Strafrecht is geschrapt, heeft de branche immers nog altijd niet dezelfde status binnen de gevestigde economie als andere sectoren⁹¹.

Dit blijkt onder andere uit de houding van banken bij het niet of beperkt verstrekken van kredieten aan (kleine) ondernemers in de seksindustrie. Dit beperkt de mogelijkheden van de (kleine) ondernemers om zich een (start)kapitaal te verschaffen tegen de normale marktrente en daarmee worden hun mogelijkheden om zich een positie te verwerven, dan wel te behouden, begrensd.

Daarnaast zou er volgens sommige respondenten een ‘zwarte lijst’ bestaan. Ondernemers die op deze lijst zouden staan, zouden onder meer nauwelijks nog leningen bij financiële instellingen kunnen afsluiten.

De regelgeving lijkt een zekere vorm van concentratie in de hand te werken. Kleine ondernemers zijn minder goed in staat om aan alle eisen te kunnen voldoen. De invoering van de wet BIBOB en de bijbehorende formulieren dragen bij aan meer regelgeving en daarmee, misschien ongewild, aan machtsconcentratie bij enkele ondernemers.

Het gemeentelijk handhavingsbeleid is, aldus de geïnterviewde ondernemers, met de jaren strenger geworden. Dit uit zich bijvoorbeeld in het beleid van Bouw- en Woningtoezicht; een gemeentelijke instantie waar de meeste ondernemers geregeld mee te maken hebben. Met de komst van het Wallenteam – later het Van Traa-team – bereikt de gemeentelijk bemoeienis met het zaken doen in het Burgwallengebied een nieuw hoogtepunt. In het begin zit de schrik er goed in en zorgt de komst van het team er voor dat een aantal ondernemers hier op anticipeert door bijvoorbeeld af te zien van illegale werknemers. Deze aanvankelijke schrik is echter grotendeels verdwenen, omdat de slagkracht van de gemeente blijkbaar minder groot is dan aanvankelijk werd gevreesd.

Vertegenwoordigers van belangenorganisaties geven aan dat het Van Traa-team wel nuttig werk verricht, zoals het voorkomen dat bepaalde panden in handen van ‘verkeerde figuren’ vallen. Tegelijkertijd wordt er geconstateerd dat het alleen maar opstellen van vergunningsregels weinig zin heeft, als deze regels niet ook worden gehandhaafd. Tegelijkertijd beklagen veel van de ondernemers zich erover dat de strenge regelgeving en het toezicht daarop hun zakendoen er niet makkelijker op maakt.

⁹¹ Deze ‘semi-legale status’ geldt evenzeer de coffeeshop branche van wie helaas in deze gespreksronde maar één vertegenwoordiger aan het woord is geweest, zodat het beeld van deze branche met betrekking tot de spelers in dit gebied voor deze bedrijfstak minder duidelijk kan worden geschetst.

Grotere ondernemers uit het gebied geven aan dat ze het gevoel hebben te worden dwarsgezet door de gemeente c.q. het Van Traa-team. Ze geven echter ook aan dat ze op de een of andere manier de zaak toch wel geregeld krijgen. De gemeente heeft weliswaar een pressiemiddel in de vorm van het vergunningstelsel, maar ondernemers hebben eveneens een machtsmiddel in handen, namelijk: bezit van onroerend goed. Als de gemeente niet mee wil werken, dan lijken ze de gemeente min of meer voor het blok te kunnen zetten door 'te dreigen' met een (nog) minder aantrekkelijke oplossing voor het Burgwallengebied en de gemeente. Daar komt bij dat de grotere ondernemers en de gemeente 'gedwongen' zijn elkaar te overleggen, willen ze hun eigen belang met enig succes kunnen nastreven.

Gesteund door deskundige adviseurs weten de grotere ondernemers in het Burgwallengebied aan de vergunningseisen te voldoen. De BIBOB-formulieren wekken irritatie, maar frustreren de grotere ondernemers uiteindelijk niet in het zaken doen. Vooralsnog lijken vooral de kleinere ondernemers de dupe te zullen worden van deze nieuwe interventies van de overheid.