

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 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.

1.2 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 gevolgen 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 verloederding en marginalisering een voedingsbodem vormen voor georganiseerde criminaliteit.¹ 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 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

¹Deze assumptie verklaart overigens niet alle geselecteerde gebieden en activiteiten. Zo richtten projecten zich ook op de florerende P.C. Hoofstraat en het economisch belangrijke Westelijk havengebied. In het geval van de P.C. Hoofstraat 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. Hoofstraat aantrekkelijk maken voor het investeren van crimineel vermogen.

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.

1.3 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 zenuwknoop 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.² 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-

² Zie het visiedocument 'Misdadaad laat zich tegenhouden' van de Raad van Hoofdcommissarissen, 2001, p. 37.

team verkeert niet in de positie om de medewerking van derden af te dwingen. Elk deelproject drijft dan ook op 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 intrekingsgronden van geïntroduceerde vergunningssystemen tot de handhaving van de openbare orde en het ontbreken van katvangerbepalingen. Met de inwerkingtreding van de wet BIBOB is een aantal van deze lacunes aangevuld.

1.4 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 georganiseerde 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 toelagen. Aan welke accenten in dat verband te denken valt wordt in de slotparagraaf uit de doeken gedaan.

1.5 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 aannemelijkheid worden aangegeven dat bepaalde effecten zijn bewerkstelligd. Ten tweede brengt de onzichtbaarheid van het verschijnsel georganiseerde misdaad met zich dat de aannemelijkheid 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 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 indirecte aanpak gevolgd waarbij door het tegengaan van verloedering en het actualiseren van gemeentelijke administraties een vermeende voedingsbodemp 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 contraproductieve 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.

1.6 Slotbeschouwing

1.6.1 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, objectievebare 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.

1.6.2 *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.

1.6.3 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 ministerie 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, beheren 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.

1.6.4 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.