

Actieplan Georganiseerde Drugscriminaliteit: Effecten voorkomen en tegengaan.

Actieplan Stad Mechelen, PZ Rivierenland en het
Openbaar Ministerie te Antwerpen.

Met steun van Vlaanderen.



INHOUD

Inhoud.....	2
Inleiding.....	3
1. Probleemstelling en mogelijke interventies.....	5
1.1. Conceptualisering van georganiseerde en ondermijnende (drugs)criminaliteit.....	5
1.2. Schadelijke lokale effecten van georganiseerde en ondermijnende (drugs)criminaliteit.	8
1.2.1. Ondermijning van veiligheidsgevoelens.....	9
1.2.2. Ondermijning van het sociale weefsel.....	13
1.2.3. Ondermijning van economische sectoren.....	17
2. Partners en financiering.....	22
3. Doelstellingen.....	23
Strategische doelstelling 1 – Veiligheidsgevoel.....	23
Strategische doelstelling 2 – Sociaal weefsel.....	25
Strategische doelstelling 3 – Economische sector.....	27
Samenvattend schema doelstellingen.....	30
4. Strategische en operationele opvolging.....	31
5. Collective Impact Model.....	32
6. Bibliografie.....	34

INLEIDING

Bethaniënstraat, Kalverenstraat, Jeanne Hellemansstraat en Zwartzustersberg. De afgelopen maanden is ook Mechelen niet gespaard gebleven van gewelddadige incidenten gerelateerd aan de georganiseerde drugscriminaliteit. De IED's (*Improvised Explosive Devices*) zijn daar getuige van en passen binnen een duidelijke modus operandi waarbij in elkaar geknutselde bommen met een enorme kracht aan de voordeur van andere betrokkenen of hun dierbaren in het midden van de nacht tot ontploffing worden gebracht. Tot nog toe was er in Mechelen enkel veel materiële schade en vielen er geen slachtoffers.

Hoewel vanzelfsprekend de ambitie is dat dergelijke incidenten zich in de toekomst niet meer herhalen, zijn de stad Mechelen, de lokale politie en het openbaar ministerie niet blind voor de impact die de voorgaande incidenten op de Mechelse samenleving hebben gehad. Hoewel Mechelen een veerkrachtige stad is, met burgers die sterk aaneen hangen, kan niet zomaar worden verwacht dat de burger het dagelijkse leven herneemt alsof er niets is gebeurd. Dit zou een gevaarlijke onderschatting zijn van de impact die dergelijke feiten op korte en lange termijn hebben op de sociale samenhang, het vertrouwen in de overheid en de veiligheidsbeleving. Daarnaast wil de stad ook voorbereid zijn om andere ondermijnende effecten van georganiseerde drugscriminaliteit tegen te gaan zoals de risico's van jongeren om erbij betrokken te geraken en de samensmelting van de malafide met de bonafide economie. Om al deze schadelijke effecten tegen te gaan werkten de stad Mechelen, PZ Rivierenland en het Openbaar Ministerie te Antwerpen aan dit actieplan, om op een integrale en geïntegreerde wijze een lokale aanpak van georganiseerde en ondermijnende drugscriminaliteit uit te werken. Centraal in dit actieplan is dat de interventies die voorop worden gesteld onderbouwd zijn op basis van de beschikbare literatuur en reeds bestaande succesvolle interventies.

Om dit actieplan te realiseren worden de nodige middelen vrijgemaakt los van de reeds bestaande reguliere middelen die zullen worden ingezet. Zo zal de stad Mechelen voor een jaar het openbaar ministerie via detachering versterken met twee parketjuristen. Daarnaast zal de stad Mechelen met steun van Vlaanderen een *Quick Response* team tewerkstellen om snel en efficiënt te reageren op de maatschappelijke impact die de gewelddadige incidenten gelinkt aan de georganiseerde drugscriminaliteit teweeg brengen. Daarnaast zorgen Vlaanderen en de stad Mechelen samen voor de financiering van een voltijds parketcriminoloog om acties op punt te zetten die ervoor dienen te zorgen dat burgers, jongeren in het bijzonder, niet betrokken geraken in het georganiseerd drugsmilieu.

Voor dit actieplan werd gebruik gemaakt van de filosofie van de door de UGent ontwikkelde module SOCPREV om op een onderbouwde wijze de doelstellingen van dit actieplan te

formuleren en de impact ervan te meten.¹ Daarnaast wordt voor de opmaak van dit beleidsplan en de verdere uitvoering gebruik gemaakt van het Collective Impact Model.²

Dit actieplan vertrekt vanuit een probleemstelling die in het eerste hoofdstuk wordt uiteengezet. De problemen veroorzaakt door de georganiseerde drugscriminaliteit worden hier geïdentificeerd samen met mogelijk oplossingen en interventies. In een tweede hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de financiering van dit actieplan waarna in een derde hoofdstuk de concrete strategische en operationele doelstellingen worden geformuleerd. Daarna wordt in het vierde hoofdstuk uiteengezet hoe de strategische en operationele opvolging van dit actieplan wordt gegarandeerd. Tot slot wordt verduidelijkt waarom en hoe dit actieplan de principes van het *Collective Impact Model* volgt.

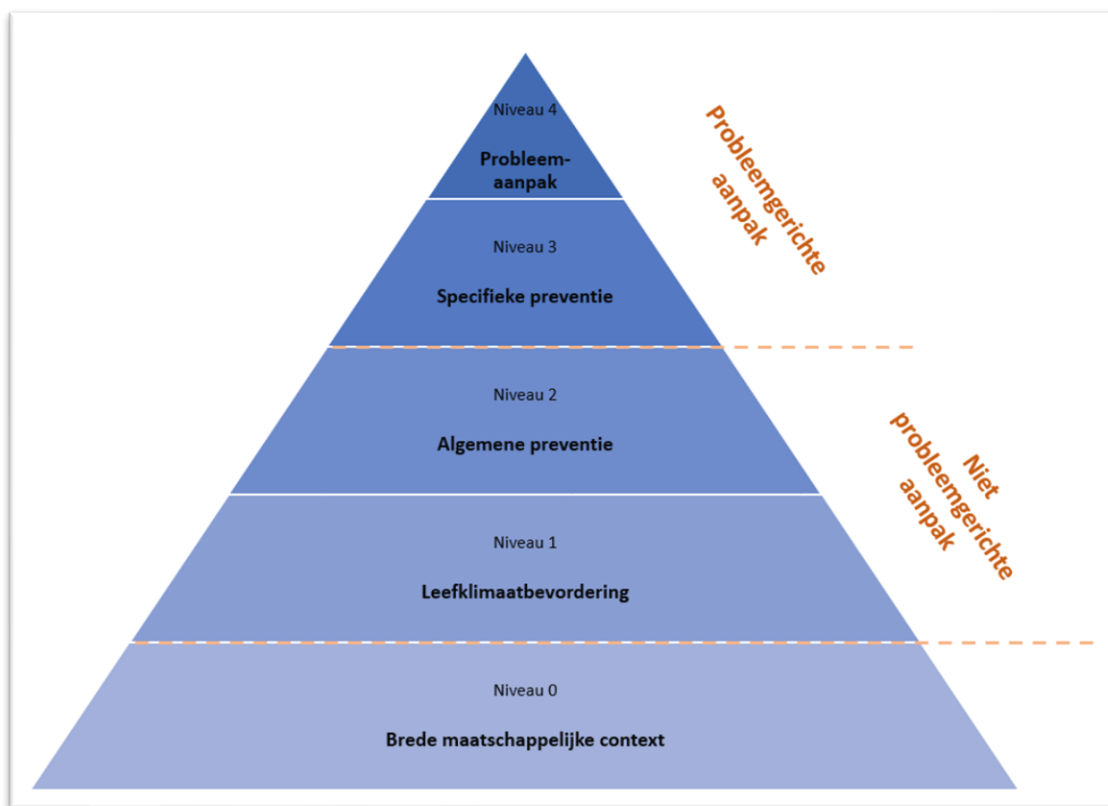
Dit actieplan kwam tot stand door een samenwerking tussen de stad Mechelen, PZ Rivierenland en het Openbaar Ministerie te Antwerpen, met steun van Vlaanderen.

¹ C. Colman, J. Vanhee, L. Pauwels en F. Vander Laenen, *Handleiding voor de evaluatie van sociale preventie van druggerelateerde criminaliteit en/of overlast*, Federaal Wetenschapsbeleid, Brussel, 2022, 82p.

² R. Beerman, M. Beke en J. Wynarski, *The Collective Impact model and its application in European Cities with a special focus on the topic of urban security and social cohesion*, 2021, Urban Agenda for the EU, 38p.

1. PROBLEEMSTELLING EN MOGELIJKE INTERVENTIES

Op basis van deze probleemanalyse worden drie strategische doelstellingen met bijhorende operationele doelstellingen geformuleerd. Voor de formulering van deze doelstellingen focust dit actieplan zich binnen de preventiepiramide op de ‘probleemgerichte aanpak’. Dat wil zeggen dat in de aanpak het ‘probleem’ centraal staat, een algemeen principe dat in dit actieplan dus wordt gevolgd. Dit impliceert bijvoorbeeld dat dit actieplan zich niet focust op structurele oorzaken van georganiseerde en ondermijnende drugscriminaliteit zoals (kans)armoede en ongelijkheid in de samenleving. Hoewel dit actieplan zich focust op georganiseerde drugscriminaliteit dient te worden opgemerkt dat in literatuur en onderzoek meestal gewoon over georganiseerde criminaliteit in het algemeen wordt gesproken.



1.1. CONCEPTUALISERING VAN GEORGANISEERDE EN ONDERMIJNENDE (DRUGS)CRIMINALITEIT

De afgelopen jaren is er in Vlaanderen steeds meer aandacht voor de aanpak van georganiseerde of de aanpak van zogenaamde ‘ondermijnende criminaliteit’ of ‘ondermijning’ die voornamelijk wordt gelinkt aan het drugsmilieus. Het zijn termen die te pas en te onpas worden

gebruikt en een grote lading aan criminele fenomenen en gebeurtenissen dekken. Er bestaan dan ook voor deze termen geen eenduidige definities.³

Wat betreft georganiseerde misdaad zijn er definities die focussen op de actoren (wie begaat de misdrijven?) en sommige op de activiteiten (welke criminele fenomenen?) die afhankelijk van wat op een bepaald moment maatschappelijk relevant is, worden gebruikt.⁴ Gelet op het feit dat er geen eenduidige definitie is, ontwikkelde de Europese Unie aan het einde van de vorige eeuw een typologie waar men aan de hand van basiskenmerken een inschatting kon maken of iets georganiseerde misdaad was of niet. De EU stelde 11 basiskenmerken op en om onder de noemer van georganiseerde criminaliteit te voldoen moest de criminaliteitsvorm voldoen aan minimaal 6 kenmerken en **minstens de eerste vier kenmerken** bevatten.⁵ Deze basiskenmerken geven een goed zicht op de elementen die ook in andere definities van georganiseerde criminaliteit terug te vinden zijn:

- 1. Samenwerking tussen meer dan twee personen**
- 2. De samenwerking loopt gedurende een onbepaalde periode of een periode met een significante duur**
- 3. Er worden ernstige criminele feiten gepleegd**
- 4. Het motief is het verkrijgen van macht of (financiële) winsten**
5. Ieder van deze personen heeft zijn eigen taken
6. Er wordt gebruik gemaakt van discipline en controle
7. Er is een internationaal component
8. Er wordt geweld en/of intimidatie gebruikt
9. Er wordt gebruik gemaakt van commerciële en/of zakelijke structuren
10. Er wordt geld witgewassen
11. Er wordt invloed uitgeoefend op politiek, media, overheid, rechters of op de economie

Gelet op het feit dat definities van georganiseerde criminaliteit onderhevig zijn aan verandering is het gebruik van de termen ondermijnende criminaliteit en ondermijning mogelijk het resultaat van wat op dit moment als maatschappelijk relevant wordt geacht in de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Het zijn dan termen die veelvuldig worden gebruikt, maar zich niet laten kennen door een eenduidige definitie.⁶

³ R. Salet, J. Terpstra en R. de Jong, "De aanpak van 'ondermijning': vragen en kanttekeningen", *Nederlands Juristenblad* 2019/1372, 2-3.

⁴ L. Paoli en T. Vander Beken, "Organised Crime: A contested concept" in Paoli, L (ed.), *The Oxford handbook of organized crime*, New York, Oxford University, 2014, (13) 14.

⁵ The Global Initiative against Transnational Organized Crime, *Transnational Organized Crime and the Impact on the Private Sector: The Hidden Battalions*, Zwitserland, 2017, 2.

⁶ R. Salet, J. Terpstra en R. de Jong, "De aanpak van 'ondermijning': vragen en kanttekeningen", *Nederlands Juristenblad* 2019/1372, 2-3.

De termen ondermijning en ondermijnende criminaliteit worden reeds langer gehanteerd in Nederland, maar vinden de laatste jaren steeds meer en meer hun ingang in Vlaanderen en België. Voorbeelden zijn de vermeldingen ervan in de huidige Kadernota Integrale Veiligheid en het Nationaal Veiligheidsplan, waar dat vroeger niet het geval was. Het is echter omwille van de Nederlandse oorsprong van de term dat het concept zelf daar ook eerst werd gedefinieerd.

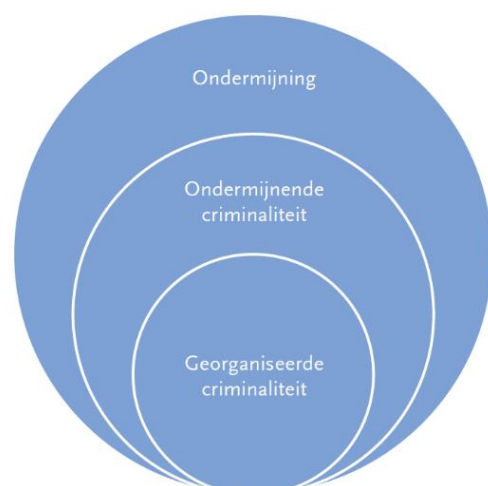
Het Nederlandse Openbaar Ministerie omschrijft (georganiseerde) ondermijnende criminaliteit als volgt:

Georganiseerde ondermijnende criminaliteit is misdaad die maatschappelijke structuren of het vertrouwen daarin schaadt. Deze vorm van criminaliteit gaat niet zelden gepaard met geweld, bedreiging en intimidatie met als doel het verdienen van zoveel mogelijk geld.⁷

Uit deze definitie wordt nog geen gewag gemaakt van de effecten die deze vorm van criminaliteit heeft op de samenleving. Wanneer echter in dit verband wordt gesproken over ‘ondermijning’, verwijst dit doorgaans wel naar het schadelijke effect van georganiseerde criminaliteitsfenomenen zoals drugshandel en mensenhandel op de samenleving.⁸ Ondermijnende activiteiten vinden zich soms ook op de rand van wat wel of niet legaal is en schaden het vertrouwen van mensen in de rechtstaat. Het Nederlandse LIEC (Landelijk Informatie en Expertise Centrum) stelt immers dat de onder- en bovenwereld fors met elkaar zijn verweven. Dankzij het illegaal vermogen van criminelen ontstaan economische en sociale macht- en invloedposities, wat een ondermijnend effect heeft op de samenleving.⁹ Het zijn dan ook die economische en sociale structuren die door ondermijnende criminaliteit worden beschadigd.

Zowel in Nederland als Vlaanderen worden de termen georganiseerde criminaliteit, ondermijnende criminaliteit en ondermijning door elkaar gebruikt. Om duidelijkheid te creëren omschrijven Lam, Van Der Wal en Kop deze begrippen aan de hand van de figuur rechts.

In deze figuur wordt met klassieke georganiseerde criminaliteit bedoeld het plegen van ernstige misdaden door groepen die primair gericht zijn op illegaal gewin. Deze criminaliteit is



⁷ OM Nederland, *Ondermijnende criminaliteit*, www.om.nl/onderwerpen/ondermijnende-criminaliteit

⁸ J. Lam, R. Van Der Wal en N. Kop, *Sluipend gif, een onderzoek naar ondermijnende criminaliteit*, Den Haag, Boom criminologie, 2018, 13-14.

⁹ Riec-Liec, *Ondermijnende criminaliteit*, <https://www.riec.nl/ondermijnende-criminaliteit>

per definitie altijd ondermijnend, maar ondermijnende criminaliteit daarentegen hoeft niet altijd een georganiseerd karakter te hebben en heeft dus een veel bredere draagwijdte. De term ‘ondermijning’ verwijst daarentegen naar alle vormen van activiteiten die ondermijnend kunnen zijn maar niet per definitie strafbaar. Zo is de uitbating van een horecazaak op zich door iemand uit het drugmilieu niet persé strafbaar, maar heeft dit wel ondermijnende effecten.¹⁰

Als conclusie kunnen we stellen dat georganiseerde criminaliteit, ondermijnende criminaliteit en ondermijning containerbegrippen zijn. Voor dit actieplan is echter een focus op een definitie niet noodzakelijk om tot een doeltreffend plan te komen. Dit actieplan zal zich immers focussen op het vermijden of ongedaan maken van de schadelijke of ‘ondermijnende’ gevolgen van georganiseerde en ondermijnende drugscriminaliteit. Deze schadelijke gevolgen worden in wat volgt toegelicht.

1.2. SCHADELIJKE LOKALE EFFECTEN VAN GEORGANISEERDE EN ONDERMIJNENDE (DRUGS)CRIMINALITEIT

De Huidige Kadernota Integrale Veiligheid van de federale overheid bestempelt de aanpak van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit als noodzakelijk voor de veiligheid van de openbare ruimte en de bescherming van de waarden en normen in de samenleving. Georganiseerde en ondermijnende criminaliteit kenmerkt zich door een diversiteit aan criminele fenomenen die een negatieve invloed hebben op de lokale economie, het sociale weefsel en de democratische rechtsstaat. Reguliere economische sectoren worden gebruikt om criminele inkomsten wit te wassen en aan de hand van verleiding, intimidatie, bedreiging en afpersing kunnen burgers worden beïnvloed om deel te nemen aan de activiteiten van deze criminele netwerken.¹¹ De kadernota benoemt ook specifiek de georganiseerde drugscriminaliteit:

Het illegale criminele vermogen en het teruggrijpen naar zwaar geweld in de distributieketen van drugs maakt het deze criminele netwerken mogelijk om invloed en macht uit te oefenen op de lokale economie en het sociale weefsel. De verleiding, intimidatie, gewelddaden, dreiging en afpersing die van deze criminele netwerken uitgaat, reikt tot het lokale bestuur, de ambtenaren en zelfs onschuldige burgers. De ondermijnende impact op de democratische rechtsstaat en de maatschappelijke structuren is groot.¹²

¹⁰ J. Lam, R. Van Der Wal en N. Kop, *Sluipend gif, een onderzoek naar ondermijnende criminaliteit*, Den Haag, Boom criminologie, 2018, 19-20.

¹¹ Kadernota Integrale Veiligheid 2022 – 2024, 47.

¹² *Ibid.*

Helaas is dus gebleken dat ook de stad Mechelen niet gespaard is gebleven van de gevolgen van de aanwezigheid van georganiseerde en ondermijnende drugscriminaliteit. Om die reden wordt dan ook een integrale aanpak ontwikkeld om georganiseerde en ondermijnende drugscriminaliteit aan te pakken. Op basis van deze probleemanalyse worden de beleidskeuzes in dit actieplan gemotiveerd.

In wat volgt worden drie grote gevolgen van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit benoemd: onveiligheidsgevoelens (ondermijning van veiligheidsgevoelens), de dreiging voor burgers om betrokken te geraken bij georganiseerde drugscriminaliteit (ondermijning van het sociale weefsel) en de verwevenheid van de georganiseerde drugscriminaliteit met legale economische activiteiten (ondermijning van economische structuren).

1.2.1. ONDERMIJNING VAN VEILIGHEIDSGEVOELENS

a. Probleemstelling

De paradox van de laatste decennia is dat hoewel criminaliteit daalt, het gevoel van onveiligheid in de samenleving groter wordt.¹³ Het aanpakken van die onveiligheidsgevoelens is daarom minstens even belangrijk als het effectief aanpakken van criminaliteit zelf.

De directe aanleiding van dit actieplan is geheel van diverse gewelddadige incidenten die kunnen worden gelinkt aan het drugmilieu. Er is echter geen onderzoek beschikbaar over wat de gevolgen van dit specifiek fenomeen zijn voor het algemene veiligheidsgevoel in de buurt. Wat we op basis van onderzoek naar de impact van gewelddadige incidenten zoals terrorisme wel weten is dat dergelijke incidenten een grote impact hebben op mensen die hier persoonlijk mee werden geconfronteerd.¹⁴ Een belangrijke kanttekening die moet worden gemaakt is dat het doel van terrorisme effectief ligt bij het angstig maken van een ganse samenleving, terwijl gewelddadige incidenten gelinkt aan het drugmilieu doorgaans gekaderd kunnen worden als afrekeningen binnen het milieu.

We kunnen alleszins vermoeden dat de impact van de gewelddadige incidenten die zich in Mechelen hebben voorgedaan een impact hebben gehad op de veiligheidsbeleving van de mensen die in de directe omgeving wonen. Uit onderzoek naar de invloed van gewelddadige incidenten, zoals bijvoorbeeld zware vechtpartijen, blijkt immers dat deze in de directe woonomgeving (binnen een straal van 250m van het incidenten) impact hebben op angst voor

¹³ J. Doran en M. Burgess, *Putting Fear of Crime on the Map: Investigating Perceptions of Crime Using Geographic Information Systems*, 2011, New York, Springer, 2; E. Van den Herrewegen en K. Verfaillie, "Waarheidsaanspraken over 'onveiligheid': De kloof tussen objectieve en subjectieve onveiligheid anders bekeken", *Panopticon* 2011, afl. 3, (4) 4.

¹⁴ M.B. Hansen, A. Nissen en T. Heir, "Proximity to terror and post-traumatic stress: a follow-up survey of governmental employees after the 2011 Oslo bombing attack", *BMJ Open* 2013, afl. 3, (1) 1; P. Verger et al., "The Psychological Impact of Terrorism: An Epidemiologic Study of Posttraumatic Stress Disorder and Associated Factors in Victims of the 1995–1996 Bombings in France", *American Journal of Psychiatry* 2004, (1384) 1384.

criminaliteit.¹⁵ Dit samengenomen met een maatschappelijke context waarbinnen de veiligheidsbeleving van mensen reeds onder druk staat, maakt dat een interventie in de getroffen wijken noodzakelijk is. Want, hoewel onveiligheidsgevoelens dus niet perse samenhangen met de criminaliteitsgraad, is de impact ervan wel reëel.

Angst voor criminaliteit kan immers diverse negatieve gevolgen met zich meebrengen. Het is in de eerste plaats aangetoond dat angst voor criminaliteit en de stress die dat met zich meebrengt negatieve gevolgen heeft voor de mentale en fysieke gezondheid van personen.¹⁶ Daarnaast heeft een verhoogde angst voor criminaliteit tot gevolg dat burgers mijdingsgedrag gaan stellen en minder participeren aan het sociale leven in hun buurt.¹⁷ Angst voor criminaliteit kan bovendien ook nog eens een impact hebben op de criminaliteitsgraad zelf. Door mijdingsgedrag van burgers die angst hebben voor criminaliteit daalt de sociale controle in een buurt wat meer criminaliteit tot gevolg kan hebben, wat dan weer kan leiden tot nog meer angst voor criminaliteit.¹⁸ Het is absoluut te vermijden dat een buurt in een dergelijke neerwaartse spiraal terecht komt.

De stad Mechelen kan relatief goede cijfers voorleggen voor wat betreft onveiligheidsgevoelens. Uit de veiligheidsmonitor van 2021 blijkt dat 63,8% van de bewoners zich zelden of nooit onveilig voelt in Mechelen, 28,7% soms en 7,5% vaak of altijd.¹⁹ Dit wil echter niet zeggen dat het aanpakken van onveiligheidsgevoelens niet zinvol is. Uit de veiligheidsmonitor blijkt immers ook dat veel Mechelaars mijdingsgedrag vertonen zoals het 's avonds niet meer buitenkomen in de wijk: 26,4% doet zijn deur altijd of vaak niet open voor onbekenden en 15,7% vermijdt altijd of vaak om het huis te verlaten bij duisternis.²⁰ Bovendien lijkt 7,5% van het aantal inwoners misschien niet veel, naar absolute aantallen betekent dit dat meer dan 6000 inwoners zich vaak of altijd onveilig voelen in de stad. Bovenstaande doet besluiten dat het aanpakken van angst voor criminaliteit geen onnodige doelstelling is, de vraag is echter op welke wijze angst voor criminaliteit kan worden aangepakt.

In de eerste plaats dient te worden verduidelijkt dat angst voor criminaliteit door diverse factoren die elkaar onderling beïnvloeden wordt veroorzaakt.²¹ Er is niet één simpele oplossing om angst voor criminaliteit te verminderen, waardoor een integrale aanpak op diverse fronten nodig is.

¹⁵ I. Glas, G. Engbersen en E. Snel, "Going Spatial: Applying Ego-hoods To Fear of Crime Research", *British Journal of Criminology* 2019, (1411) 1424.

¹⁶ M. Stafford, T. Chandola en M. Marmot, "Association Between Fear of Crime and Mental Health and Physical Functioning", *American Journal of Public Health* 2007, (2076) 2076.

¹⁷ J. Garofalo, "The fear of crime: causes and consequences", *Journal of Criminal Law and Criminology* 1981., (839) 846.

¹⁸ J. Doran en M. Burgess, *Putting Fear of Crime on the Map: Investigating Perceptions of Crime Using Geographic Information Systems*, 2011, New York, Springer, 12.

¹⁹ Federale Politie, *Veiligheidsmonitor 2021*, Brussel, Federale politie, 2022, 33.

²⁰ *Ibid.*, 35.

²¹ E. Van den Herrewegen en K. Verfaillie, "Waarheidsaanspraken over 'onveiligheid': De kloof tussen objectieve en subjectieve onveiligheid anders bekeken", *Panopticon* 2011, afl. 3, (4) 17.

Daarbij zijn er verschillende factoren in het spel waarop de stad, de lokale politie en het openbaar ministerie geen directe invloed kunnen uitoefenen of waarbij reeds bestaande werkingen al aan een bepaald thema aandacht schenken. Een voorbeeld hiervan is kansarmoede²², waarbij de stad Mechelen via haar sociaal beleid reeds verschillende initiatieven heeft lopen. Dat wil niet zeggen dat er op bepaalde factoren nog steeds kan worden ingespeeld op wijkniveau en er dus aandacht aan kan worden gespendeerd.

Een van deze factoren die angst voor criminaliteit veroorzaakt en waar op kan worden ingespeeld is fysieke wanorde in een wijk.²³ Hiermee wordt bedoeld dat wijken die slecht onderhouden worden of wijken waar overlast voorkomt angst voor criminaliteit vergroten. Bijgevolg heeft inzetten op beter onderhoud en op het vermijden van overlast en het versterken van de leefbaarheid een gunstig effect op het veiligheidsgevoel in een wijk.

Daarnaast kan ook het gebrek aan sociale cohesie gezien worden als een factor die angst voor criminaliteit beïnvloedt. Het gebrek aan sociale cohesie staat bovendien ook in verband met de afwezigheid van informele sociale controle ter preventie van criminaliteit.²⁴ Door een te kort aan sociale cohesie is er mogelijk ook een gebrek aan positieve beeldvorming over de wijk, wat ook een belangrijke invloed heeft op angst voor criminaliteit.²⁵

Ook voor beleidsparticipatie kan een pleidooi worden gehouden gezien burgers hun angst voor criminaliteit ook kan worden verklaard door gevoelens van machteloosheid om iets aan criminaliteit te doen.²⁶ Beleidsparticipatie kan mensen gevoelens van controle en beheersbaarheid geven en werkt daarnaast ook versterkend voor de sociale cohesie.²⁷

Tot slot dient ook gewezen te worden op het belang van communicatie en informatie over criminaliteit binnen een aanpak van onveiligheidsgevoelens. Mensen ontwikkelen hun ideeën over veiligheid en onveiligheid immers aan de hand van het uitwisselen van informatie en hun alledaags interacties.²⁸ Via gerichte communicatie van de overheid kan correcte informatie worden verspreid en kan daarnaast ook het vertrouwen in de overheid groeien.²⁹

²² C. Pantazis, "‘Fear of Crime’, Vulnerability and Poverty", *The British Journal of Criminology* 2000, (414) 414.

²³ J. Doran en M. Burgess, *Putting Fear of Crime on the Map: Investigating Perceptions of Crime Using Geographic Information Systems*, 2011, New York, Springer, 39.

²⁴ *Ibid.*, 33.

²⁵ E. De Wree, T. Vander Beken en P. Ponsaers, "Help, ik voel mij onveilig: Diversiteit in representaties over het ervaren van onveiligheid", *Panopticon* 2006, afl. 2, (5) 17.

²⁶ I. Glas, G. Engbersen en E. Snel, "Going spatial: Applying egohoods to fear of crime research", *British Journal of Criminology* 2019, afl. 59, (1411) 1413; E. De Wree, T. Vander Beken en P. Ponsaers, "Help, ik voel mij onveilig: Diversiteit in representaties over het ervaren van onveiligheid", *Panopticon* 2006, afl. 2, (5) 28.

²⁷ R. Spithoven, "Een terughoudende praktijk: Over de praktische vraagtekens bij het bestrijden van onveiligheidsgevoelens", *Tijdschrift voor Veiligheid* 2014, afl. 3, (3) 7-8.

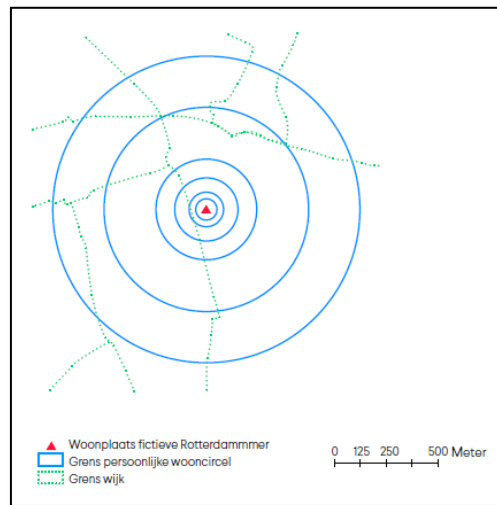
²⁸ E. Van den Herrewegen en K. Verfaillie, "Waarheidsaanspraken over ‘onveiligheid’: De kloof tussen objectieve en subjectieve onveiligheid anders bekeken", *Panopticon* 2011, afl. 3, (4) 18.

²⁹ R. Spithoven, "Een terughoudende praktijk: Over de praktische vraagtekens bij het bestrijden van onveiligheidsgevoelens", *Tijdschrift voor Veiligheid* 2014, afl. 3, (3) 16.

In ieder geval is het om het veiligheidsgevoel te verhogen belangrijk om op al deze factoren tegelijkertijd te werken om een effectieve impact te hebben.³⁰ Werken rond leefbaarheid, sociale cohesie, positieve beeldvorming, burgerparticipatie en het correct informeren van burgers zijn dus allemaal cruciale elementen in de aanpak van onveiligheidsgevoelens.

b. Voorgestelde aanpak actieplan

Gelet op de bovenstaande probleemstelling zal bijzondere aandacht worden besteed aan de door druggeweld geconfronteerde wijken. Een dergelijke buurtgerichte aanpak focust zich best niet op de administratieve grenzen van de verschillende wijken. Voor het aanpakken van onveiligheidsgevoelens is het doorgaans relevanter om te kijken naar de persoonlijke wooncirkel (figuur rechts) van individuele burgers.³¹ Een dergelijke focus sluit ook beter aan bij de in de probleemstelling geformuleerde geografische impact van gewelddadige incidenten, die zich vooral situeert binnen een wooncirkel van 250 meter. Daarnaast zijn ook overlast en een gebrek aan openbare nethed fenomenen die impact hebben op het gevoel van veiligheid van personen indien deze zich binnen een straal van 250 meter van hun woning manifesteren.³²



Deze aandacht wordt georganiseerd onder de vorm van een *Quick Response* team, dat fysiek aanwezig zal zijn in de door druggeweld getroffen buurten. Het team zal worden tewerkgesteld binnen de dienst Sociale Preventie van de stad Mechelen en zal zich focussen op een aantal onderliggende factoren van onveiligheidsgevoelens. Zo zal het team trachten de sociale cohesie en positieve beeldvorming over de wijk te bevorderen, de leefbaarheid van de wijk te versterken en correcte informatie over het druggeweld te verspreiden. Dit *Quick Response* team is complementair aan de andere werkingen van de stad Mechelen en zal nauw samenwerken met de lokale politie en het openbaar ministerie om haar doelstellingen te bereiken.

Om voorbereid te zijn op toekomstige incidenten die maatschappelijke onrust veroorzaken zal de stad werken aan een sociaal nood- en interventieplan (SNIP), vergelijkbaar met de

³⁰ R. Spithoven, "Een terughoudende praktijk: Over de praktische vraagtekens bij het bestrijden van onveiligheidsgevoelens", *Tijdschrift voor Veiligheid* 2014, afl. 3, (3) 8.

³¹ De persoonlijke wooncirkel is een instrument dat wordt gehanteerd door de Nederlandse gemeente Rotterdam: G. Engbersen, G. Custers, I. Glas en E. Snel, *Maasstad aan de monitor: de andere lijstjes van Rotterdam*, Rotterdam, Kenniswerkplaats Leefbare Wijken en Erasmus Universiteit Rotterdam, 2019, 52.

³² I. Glas, G. Engbersen en E. Snel, "Going Spatial: Applying Ego-hoods To Fear of Crime Research", *British Journal of Criminology* 2019, (1411) 1424.

Nederlandse sociale calamiteitenplannen.³³ Zo bereiden we ons niet alleen voor op mogelijke toekomstige gewelddadige incidenten gerelateerd aan het drugmilieu, maar ook aan andere ernstige incidenten die maatschappelijke onrust kunnen veroorzaken. Dankzij een SNIP kan de lokale overheid zich beter focussen op de communicatie naar de burger en zo onveiligheidsgevoelens aanpakken. De rol van het *Quick Response* team binnen het SNIP kan ook worden onderzocht.

Deze aanpak wordt vertaald in de strategische doelstelling “**We verhogen het veiligheidsgevoel in de met druggeweld geconfronteerde wijken met de inzet van een Quick Response team dat inspeelt op verschillende factoren die onveiligheidsgevoelens veroorzaken**”, met bijhorende operationele doelstellingen in hoofdstuk 3 “Doelstellingen” van dit actieplan.

1.2.2. ONDERMIJNING VAN HET SOCIALE WEEFSEL

a. Probleemstelling

Georganiseerde misdaad bevindt zich in een *high risk* omgeving waarbij er noodzakelijkerwijs constant nieuwe individuen betrokken dienen te geraken om het voortbestaan ervan te garanderen.³⁴ Georganiseerde drugscriminaliteit heeft immers nood aan menselijke inspanningen om te kunnen bestaan en door het voor sommigen aantrekkelijk karakter ervan wordt de fysieke aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit in buurten versterkt.³⁵ Door deze constante werving van nieuwe individuen heeft georganiseerde criminaliteit een grote impact op individuen, gezinnen, buurten, ... en dreigt bijgevolg het hele sociale weefsel te ondermijnen. In het bijzonder blijken jongeren verhoogd kwetsbaar te zijn om betrokken te geraken in de georganiseerde misdaad. Dit is doorgaans zelfs geen bewust rekruteringsproces, maar eerder een spontane betrokkenheid omwille van bepaalde contacten met individuen binnen de sociale omgeving die reeds betrokken zijn bij georganiseerde criminaliteit.³⁶

Er is de laatste jaren vooral in Nederland veel aandacht geweest voor jongeren die een risico hebben om in de georganiseerde misdaad te belanden (de zogenaamde ‘jonge aanwas’). Veel onderzoek en beschikbare interventiemethoden waarop een lokale werking in Mechelen kan worden gebaseerd komen dan ook uit Nederland.

³³ FORUM, *Handboek Sociaal Calamiteiten Plan (SCP)*, 7, hetccv.nl/onderwerpen/Muchtelingen-en-veiligheid/documenten/handboek-sociaal-calamiteitenplan.

³⁴ F. Calderoni, G. Campedelli, A. Szekely, M. Paulucci en G. Andrighetto, “Recruitment into Organized Crime: An Agent-Based Approach Testing the Impact of Different Policies”, *Journal of Quantitative Criminology* 2022, (197) 198.

³⁵ G. Campedelli et al., *A Policy-Oriented Agent-Based Model of Recruitment into organized crime*, 2021, Conference of the European Social Simulation Association, 12.

³⁶ E. Sikkens-Dokter, V. Peeck en Z. Witteveen, *Dealers in de dop: Een kwalitatief onderzoek naar jonge aanwas in de drugscriminaliteit*, 2021, Nationale Politie (NL), 9; D. Weisburd, E. Savona, B. Hasisi en F. Calderoni (eds.), *Understanding Recruitment to Organized Crime and Terrorism*, 2020, Springer, 190.

De instroom van jongeren in het georganiseerd misdaadmilieu gebeurt meestal via het eigen sociale netwerk. Jongeren die met *peers* in aanraking komen die reeds betrokken zijn bij georganiseerde criminaliteit rollen er zo als het ware automatisch zelf in. Het gaat om een sneeuwbal effect dat bijvoorbeeld start bij het louter aanwezig zijn bij een drugsdeal en later evolueert naar zelf dealen.³⁷ In die zin wordt er zelfs niet altijd actief en bewust aan werving gedaan door het georganiseerd drugsmilieu, het gaat eerder om spontane werving.³⁸ Dat wil niet zeggen dat actieve werving nooit voorkomt. Een voorbeeld hiervan uit Nederland is dat er casussen gekend zijn van jongeren met een verstandelijke beperking die worden gemanipuleerd om bepaalde hand- en spandiensten voor criminelen uit te voeren.³⁹

Betrokken geraken bij georganiseerde misdaad kan voor jongeren bijzonder veel ernstige negatieve lange en korte termijn gevolgen genereren gaande van in detentie belanden tot een gebrek aan opleidings- of arbeidskansen en sociale isolatie.⁴⁰ Eenmaal iemand betrokken is bij georganiseerde criminaliteit is het ook niet meer eenvoudig om er uit te stappen door angst om zijn of haar sociaal netwerk hierdoor te verliezen of omwille van bedreigingen.⁴¹

Niet iedereen draagt hetzelfde risico om betrokken te geraken bij georganiseerde misdaad. In de eerste plaats zijn mensen, jongeren in het bijzonder, kwetsbaar indien personen in hun omgeving reeds betrokken zijn bij georganiseerde criminaliteit.⁴² Dat kan dan bijvoorbeeld gaan over losse informele contacten op straat of in de sociale kring of zelfs over eigen familiale contacten. In het bijzonder blijkt de invloed van een adolescente grote broer belangrijk te zijn.⁴³ Daarnaast spelen nog diverse risicofactoren mee die maken dat iemand een verhoogde kans heeft om betrokken te geraken bij georganiseerde criminaliteit. Voorbeelden hiervan zijn het op jonge leeftijd starten met gewelddadige delicten, psychologische beperkingen, vatbaar zijn voor groepsdruk, middelenmisbruik, afwezige ouders, armoede, het wonen in een 'achterstandswijk', enzovoort.⁴⁴ Het gaat met andere woorden om een combinatie en samenspel van individuele en gezins- en omgevingsgebonden factoren.

³⁷ E. Sikkens-Dokter, V. Peeck en Z. Witteveen, *Dealers in de dop: Een kwalitatief onderzoek naar jonge aanwas in de drugscriminaliteit*, 2021, Nationale Politie (NL), 9-10.

³⁸ A. van Wijk, J. van Esseveldt, J. Broekhuizen en E. Bervoets, *Jongeren en georganiseerde drugscriminaliteit in de regio Den Haag: Een onderzoek naar aard, omvang, voedingsbodems en preventie*, 2021, Bureau Beke, 99.

³⁹ *Ibid.*, 102.

⁴⁰ F. Calderoni, T. Comunale, G. Campedelli, M. Marchesi, D. Manzi en N. Frualdo, "Organized crime groups: A systematic review of individual-level risk factors related to recruitment", *Campbell Systematic Reviews* 2022, afl. 1218, (1) 4; F. Calderoni, G. Campedelli, T. Comunale, M. Marchesi en E. Savona, *Recruitment into organised criminal groups: A systematic review*, 2020, Australian Institute of Criminology, 2.

⁴¹ E. Sikkens-Dokter, V. Peeck en Z. Witteveen, *Dealers in de dop: Een kwalitatief onderzoek naar jonge aanwas in de drugscriminaliteit*, 2021, Nationale Politie (NL), 12.

⁴² D. Weisburd, E. Savona, B. Hasisi en F. Calderoni (eds.), *Understanding Recruitment to Organized Crime and Terrorism*, 2020, Springer, 176.

⁴³ E. Sikkens-Dokter, V. Peeck en Z. Witteveen, *Dealers in de dop: Een kwalitatief onderzoek naar jonge aanwas in de drugscriminaliteit*, 2021, Nationale Politie (NL), 10.

⁴⁴ *Ibid.*, 10-22.

In het bijzonder lijken vooral jongens kwetsbaar te zijn om betrokken te geraken, al dient er toch aandacht te worden besteed aan meisjes. Het is immers ook een tendens van de laatste jaren dat het aandeel van meisjes in criminaliteit stijgt.⁴⁵

Hoewel de focus vooral op jongeren ligt, omwille van hun kwetsbaarheid, is het betrokken geraken bij georganiseerde criminaliteit op latere leeftijd niet uitgesloten. Echter spelen hier doorgaans andere risicofactoren en mechanismen en geraakt men gemakkelijker betrokken door bijvoorbeeld het verwerven van een positie die voor georganiseerde misdaad waardevol is.⁴⁶ Een voorbeeld hiervan is iemand in de transport- of logistieke sector die zich laat overtuigen om bepaalde illegale diensten te verlenen aan actoren betrokken bij georganiseerde misdaad.

In de literatuur worden verschillende interventies naar voor geschoven om betrokkenheid van jongeren in het georganiseerd misdaadmilieu te vermijden of te beëindigen. Zoals eerder vermeld is hier ook gekeken naar praktijken uit Nederland, waar deze problematiek de laatste veel aandacht heeft gekregen. Ondanks die focus in Nederland is ook daar het uitzetten van een lokale aanpak nog onontgonnen terrein.⁴⁷

In ieder geval wordt als interventiemethode het nauw opvolgen van deze jongeren en hen terug in verbinding brengen met de samenleving als cruciaal geacht.⁴⁸ In dergelijke interventies kan dan worden gewerkt rond verschillende levensdomeinen die verband houden met het risico op betrokkenheid bij georganiseerde misdaad. Voorbeelden hiervan zijn het uitbouwen van een pro-sociaal netwerk en het aanbieden en faciliteren van hulpverlening, vrijetijdsbesteding en opleidings- of bonafide arbeidsmogelijkheden.⁴⁹ Voor deze interventies is het cruciaal dat er een doorgedreven samenwerking is tussen verschillende partners vanuit diverse disciplines die gezamenlijk aan een exit-strategie werken.⁵⁰

In een dergelijke casusaanpak wordt ook gewezen op het belang van vroegdetectie.⁵¹ Hoe sneller er immers wordt ingegrepen hoe groter de kans op succes. En hoewel er nog geworsteld

⁴⁵ F. Calderoni, T. Comunale, G. Campedelli, M. Marchesi, D. Manzi en N. Frualdo, "Organized crime groups: A systematic review of individual-level risk factors related to recruitment", *Campbell Systematic Reviews* 2022, afl. 1218, (1) 72; E. Sikkens-Dokter, V. Peeck en Z. Witteveen, *Dealers in de dop: Een kwalitatief onderzoek naar jonge aanwas in de drugscriminaliteit*, 2021, Nationale Politie (NL), 16.

⁴⁶ D. Weisburd, E. Savona, B. Hasisi en F. Calderoni (eds.), *Understanding Recruitment to Organized Crime and Terrorism*, 2020, Springer, 176.

⁴⁷ A. van Wijk, J. van Esseveldt, J. Broekhuizen en E. Bervoets, *Jongeren en georganiseerde drugscriminaliteit in de regio Den Haag: Een onderzoek naar aard, omvang, voedingsbodems en preventie*, 2021, Bureau Beke, 125.

⁴⁸ E. Sikkens-Dokter, V. Peeck en Z. Witteveen, *Dealers in de dop: Een kwalitatief onderzoek naar jonge aanwas in de drugscriminaliteit*, 2021, Nationale Politie (NL), 32.

⁴⁹ F. Calderoni, T. Comunale, G. Campedelli, M. Marchesi, D. Manzi en N. Frualdo, "Organized crime groups: A systematic review of individual-level risk factors related to recruitment", *Campbell Systematic Reviews* 2022, afl. 1218, (1) 216.

⁵⁰ H. Ferweda, N. Brouwer, I. Hölzken, en L. Kroese, *Misdaadcarrières voorkomen en doorbreken: Van analyse van het netwerk naar aanpak*, 2021, Bureau Beke, 57; E. Sikkens-Dokter, V. Peeck en Z. Witteveen, *Dealers in de dop: Een kwalitatief onderzoek naar jonge aanwas in de drugscriminaliteit*, 2021, Nationale Politie (NL), 34.

⁵¹ A. van Wijk, J. van Esseveldt, J. Broekhuizen en E. Bervoets, *Jongeren en georganiseerde drugscriminaliteit in de regio Den Haag: Een onderzoek naar aard, omvang, voedingsbodems en preventie*, 2021, Bureau Beke, 126.

wordt met het zoeken naar een succesvolle aanpak wil dit niet zeggen dat vroegdetectie onmogelijk is. Er zijn immers veel mogelijke signalen die erop wijzen dat jongeren betrokken geraken bij georganiseerde criminaliteit. Voorbeelden hiervan zijn het verkrijgen van een vermogen en luxegoederen zonder verklaring, het in bezit zijn van drugs, het plots omgaan met een nieuwe (oudere) vriendengroep, een opeenstapeling van problemen op school, rondhangen op ongebruikelijke plaatsen en uren, wapenbezit, enzovoort.⁵² Dit zijn signalen die mogelijk kunnen worden opgepikt door jeugd- en preventiewerkers, jeugdhulpverleners, onderwijzend personeel en uiteraard ook door de onmiddellijke omgeving van de jongeren.

Naast deze preventieve aanpak is het noodzakelijk om in te zetten op strafrechtelijke handhaving door politie en justitie. Uit onderzoek blijkt immers dat het doorbreken van criminele netwerken ten gevolge van een strafrechtelijke aanpak ten aanzien van sleutelfiguren in deze netwerken een zeer efficiënte methode is om verdere rekrutering en betrokkenheid van jongeren in de georganiseerde misdaad tegen te gaan.⁵³

Tot slot wordt er ook nog gewezen op het belang van een goede voorlichting aan jongeren over de risico's die gepaard gaan met betrokkenheid bij georganiseerde criminaliteit en het ontwikkelen van weerbaarheid hiertegen.⁵⁴ Hierbij wordt aangegeven dat voorlichting in het basisonderwijs aan de leeftijdsgroep die de transitie van basis- naar middelbaar gaat doormaken het meest efficiënt is.

b. Voorgestelde aanpak actieplan

In de eerste plaats zullen de stad Mechelen, de lokale politie en het openbaar ministerie zich focussen op het ontwikkelen van een casusgerichte aanpak van jongeren die betrokken dreigen te geraken in de georganiseerde drugscriminaliteit. We spreken hierbij bewust niet van rekrutering omwille van het feit dat zoals reeds uiteengezet het meer gaat over betrokken geraken in de georganiseerde drugscriminaliteit dan om actieve rekruteringsprocessen.

Zoals uiteengezet is betrokken geraken in de georganiseerde criminaliteit een samenspel van diverse maatschappelijke risicofactoren die de overheid niet in de hand heeft. Hierbij wordt nogmaals verwezen naar de preventiepiramide waarbij het de bedoeling is om probleemgericht te werken. Concreet zou dit betekenen dat de stad, de lokale politie en het openbaar ministerie in samenwerking met diverse partners werken aan exit-strategieën voor jongeren die dreigen te

⁵² E. Sikkens-Dokter, V. Peeck en Z. Witteveen, *Dealers in de dop: Een kwalitatief onderzoek naar jonge aanwas in de drugscriminaliteit*, 2021, Nationale Politie (NL), 26-29; A. van Wijk, J. van Esseveldt, J. Broekhuizen en E. Bervoets, *Jongeren en georganiseerde drugscriminaliteit in de regio Den Haag: Een onderzoek naar aard, omvang, voedingsbodems en preventie*, 2021, Bureau Beke, 116.

⁵³ F. Calderoni, G. Campedelli, A. Szekely, M. Paulucci en G. Andrighetto, "Recruitment into Organized Crime: An Agent-Based Approach Testing the Impact of Different Policies", *Journal of Quantitative Criminology* 2022, (197) 216.

⁵⁴ E. Sikkens-Dokter, V. Peeck en Z. Witteveen, *Dealers in de dop: Een kwalitatief onderzoek naar jonge aanwas in de drugscriminaliteit*, 2021, Nationale Politie (NL), 33.

vergelijken in criminele netwerken. Onderzocht zal worden hoe een dergelijke casusgerichte werking aansluiting kan vinden bij het project SAMEN, dat met het vermijden van recidive bij jongeren een gelijkaardige doelstelling nastreeft. Het uitbouwen van een dergelijke multidisciplinaire werking zal mee worden ondersteund door het openbaar ministerie in de persoon van 1 VTE gedetacheerde parketcriminoloog.

Om vroegdetectie mogelijk te maken zal worden geïnvesteerd in sensibilisering van professionele actoren. Het is hierbij niet alleen de bedoeling dat zij waakzaam zijn voor signalen, maar daarnaast ook de nodige reflexen ontwikkelen om dergelijke jongeren aan te melden bij de stad, de lokale politie en/of het openbaar ministerie. Dit dient uiteraard met het nodige respect voor de privacy te gebeuren. Evenzeer dient rekening te worden gehouden met het risico op stigmatisering van jongeren door hen onterecht te linken aan het georganiseerde drugsmilieu. De nodige werkprocessen zullen hiervoor moeten worden uitgetekend waarbij een cruciale rol zal worden voorbehouden aan het overleg sociale preventie (OSP), een intern overleg dat alle *outreaching* preventiewerkers binnen de afdeling preventie en veiligheid van de stad Mechelen structureel samenbrengt. Op deze manier wordt een multidisciplinaire aanpak en een doorstroom naar de correcte partners gegarandeerd.

Een laatste piste die dient te worden onderzocht is op welke wijze jongeren over dit thema kunnen worden voorgelicht en hoe we hen weerbaar maken. Momenteel is er nog een gebrek aan een kant en klare methode om deze doelstelling te bereiken. Daarom moet een inventarisatie van interventiemogelijkheden worden gemaakt waar we ook rekening houden met reeds bestaande dienstverlening.

Deze aanpak wordt vertaald in de strategische doelstelling “**We vermijden dat burgers, in het bijzonder jongeren, betrokken geraken in de georganiseerde drugscriminaliteit**”, met bijhorende operationele doelstellingen in hoofdstuk 3 “Doelstellingen” van dit actieplan.

1.2.3. ONDERMIJNING VAN ECONOMISCHE SECTOREN

a. Probleemanalyse

Het laatste ondermijnende effect van georganiseerde (drugs)criminaliteit waar dit beleidsplan zich op focust is deze op de economie. Dit effect wordt veroorzaakt door de noodzaak van actoren binnen de georganiseerde criminaliteit om gebruik te maken van legale economische structuren en faciliteiten om hun activiteiten uit te voeren.⁵⁵

Vroeger was de algemene idee over handhaving van illegale economische activiteiten binnen de georganiseerde criminaliteit dat deze zich op internationaal strafrechtelijk niveau diende te

⁵⁵ ENAA, *3rd EU Handbook on the administrative approach in the European Union*, 2020, ENAA, Brussel, 12.

situëren. Echter vindt georganiseerde criminaliteit ook lokaal plaats omwille van het gebruik van die diverse legale structuren.⁵⁶ Voorbeelden hiervan zijn de horecazaak die gebruikt wordt om geld wit te wassen, de leegstaande loods die wordt gebruikt om drugs te stockeren of de woning die wordt gebruikt om slachtoffers van mensenhandel in erbarmelijke omstandigheden te huisvesten.⁵⁷ Daarnaast dient de georganiseerde misdaad hier ook vaak beroep te doen op de overheid, in het bijzonder de lokale overheid, voor allerlei vergunningen en toelatingen voor het uitvoeren van hun schijnbaar legale activiteiten.⁵⁸

Deze innesteling in de legale economie heeft soms zeer zichtbare effecten voor de burger waar niet altijd tegen wordt opgetreden, met een afname in het vertrouwen in de overheid tot gevolg. Denk hier bijvoorbeeld maar aan de horecazaak in een armere woonomgeving met nauwelijks klanten, maar waar wel iedere dag dure wagens voor de deur staan.⁵⁹ Daarnaast kunnen deze activiteiten ook effect hebben op de bonafide economische sector. Ondernemers die in financiële problemen geraken kunnen zich bijvoorbeeld laten overtuigen om bepaalde diensten te verlenen aan actoren binnen de georganiseerde en ondermijnende criminaliteit.⁶⁰ Daarnaast kunnen malafide ondernemingen ook op oneerlijke wijze de concurrentie aangaan met de bonafide ondernemingen. Dankzij de investering van illegaal kapitaal kunnen deze ondernemingen bedrijven die wel goede bedoelingen hebben uit de markt prijzen.⁶¹

Een ander zichtbaar effect is dat door een gebrek aan overheidsgezag, waartoe georganiseerde en ondermijnende criminaliteit zich kenmerkt, de uitbating van een bepaalde inrichting gepaard gaat met de nodige overlast en een gebrek aan respect voor de leefbaarheid van de buurt.⁶² Tot slot schaadt het afleveren van vergunningen door de overheid aan dergelijke uitbating het vertrouwen van de burger in die overheid.⁶³ Door aan dergelijke criminele organisaties vergunningen en toelatingen te gaan verlenen lijkt het alsof de overheid slecht georganiseerd is en de georganiseerde criminaliteit mee faciliteert.

Dit alles maakt dat een sterke verwevenheid is tussen de zogenaamde legale ‘bovenwereld’ en de criminele ‘onderwereld’ die moet worden aangepakt. De ervaring van de laatste jaren is dat

⁵⁶ ENCP, *Mythbuster: De bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit: internationale samenwerking of lokale benaderingen?*, 2021, ENCP, Brussel, 1.

⁵⁷ B. De Ruyver (ed.), *Bestuurlijke handhaving van georganiseerde misdaadfenomenen: een leidraad*, 2016, IRCP, 8.

⁵⁸ ISEC-project, *Administrative approach to organised crime: Support European local authorities in combating local outcomes of organised crime: Manual and Toolbox*, 2015, Stad Genk, 14.

⁵⁹ ENAA, *3rd EU Handbook on the administrative approach in the European Union*, 2020, ENAA, Brussel, 11.

⁶⁰ T. Vander Beken, L. Paoli, A. Zoutendijk en N. Klima, *Het inschatten van de gevaarlijkheid van georganiseerde criminaliteit*, 2012, Academia Press, Gent, 129-132.

⁶¹ ENAA, *3rd EU Handbook on the administrative approach in the European Union*, 2020, ENAA, Brussel, 12; J. Lam, R. Van Der Wal en N. Kop, *Sluipend gif, een onderzoek naar ondermijnende criminaliteit*, Den Haag, Boom criminologie, 2018, 63.

⁶² J. Lam, R. Van Der Wal en N. Kop, *Sluipend gif, een onderzoek naar ondermijnende criminaliteit*, Den Haag, Boom criminologie, 2018, 64.

⁶³ ISEC-project, *Administrative approach to organised crime: Support European local authorities in combating local outcomes of organised crime: Manual and Toolbox*, 2015, Stad Genk, 14.

de strafrechtelijke handhaving op zich niet voldoende is om al deze gevolgen van de georganiseerde criminaliteit te voorkomen.⁶⁴ Ten gevolge van die vaststelling is er de laatste jaren steeds meer en meer aandacht voor de zogenaamde bestuurlijke aanpak van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit. De overheid kan immers haar bestuurlijk handhavingsarsenaal gebruiken om het gebruik van al die legale structuren voor criminele activiteiten te gaan verhinderen of ongedaan te maken.⁶⁵ In het bijzonder heeft de lokale overheid een uitgebreid bestuurlijk handhavingsarsenaal gaande van het uitvaardigen van een vergunningenbeleid via verordenende maatregelen tot bestuurlijke maatregelen met een individueel karakter.⁶⁶ In de bestuurlijke aanpak wordt altijd benadrukt dat deze complementair is aan de strafrechtelijke en deze in geen geval vervangt. In een integrale aanpak blijven beide handhavingsmechanismen belangrijk.⁶⁷

Het mechanisme achter de bestuurlijke handhaving van georganiseerde criminaliteit is dat de bestuurlijke handhaving in staat is om de toegang tot de voornoemde legale structuren te beperken.⁶⁸ Georganiseerde en ondermijnende criminaliteit werkt evenzeer aan de hand van bedrijfsprocessen die via de bestuurlijke aanpak kunnen worden verstoord.⁶⁹ Bijvoorbeeld, de uitbating van een horecazaak kan door een vergunningenbeleid tegen worden gehouden of een loods die wordt gebruikt voor de opslag van namaakgoederen kan omwille van de brandveiligheid worden verzegeld.

Het Europees Netwerk over de bestuurlijke aanpak (European Network on the Administrative Approach) identificeert vijf cruciale elementen in de bestuurlijke aanpak⁷⁰:

1. Het aanpakken van misbruik van legale structuren.
2. Complementair zijn aan de strafrechtelijke aanpak.
3. Samenwerking met verschillende partners binnen de publieke en private sector.
4. Het delen van informatie tussen verschillende partners (casusoverleg).
5. Het opwerpen van barrières tegen criminele werkprocessen.

Indien lokaal een aanpak wordt opgezet rond dit thema zullen voornoemde elementen centraal moeten staan.

⁶⁴ B. De Ruyver (ed.), *Bestuurlijke handhaving van georganiseerde misdaadfenomenen: een leidraad*, 2016, IRCP, 7-8.

⁶⁵ ISEC-project, *Administrative approach to organised crime: Support European local authorities in combating local outcomes of organised crime: Manual and Toolbox*, 2015, Stad Genk, 126p.

⁶⁶ B. De Ruyver (ed.), *Bestuurlijke handhaving van georganiseerde misdaadfenomenen: een leidraad*, 2016, IRCP, 99; EFUS, *Handboek Lokale Preventie en Veiligheid*, 2022, Brussel, Politeia, 187-198.

⁶⁷ B. De Ruyver (ed.), *Bestuurlijke handhaving van georganiseerde misdaadfenomenen: een leidraad*, 2016, IRCP, 9.

⁶⁸ *Ibid.*, 8.

⁶⁹ T. Broeckaert et al., *Criminaliteit ontbloot. Barrièremodellen als innovatief instrument tegen criminele fenomenen*, 2022, Vanden Broele, Brugge, 11.

⁷⁰ ENAA, *3rd EU Handbook on the administrative approach in the European Union*, 2020, ENAA, Brussel, 26.

b. Voorgestelde aanpak stad Mechelen

De stad Mechelen en de lokale politie PZ Rivierenland zetten al een aantal jaar in op de bestuurlijke aanpak van georganiseerde en ondermijnende (drugs)criminaliteit. Sinds 2016 organiseren politie en stad een overleg bestuurlijke handhaving (OBH). Bij aanvang werden tijdens dit overleg enkel casussen met betrekking tot overlast besproken, maar later werd dit ook uitgebreid tot casussen met betrekking op ondermijning. Op dit casusoverleg wordt samen met verschillende actoren met diverse handhavingsbevoegdheden (milieu, ruimtelijke ordening, brandweer, ...) informatie uitgewisseld over bepaalde casussen (over overlast en ondermijning).

Het OBH baseert zich op een creatieve aanwending van het bestaande bestuurlijke instrumentarium: de Nieuwe Gemeentewet, de GAS-wet, de regelgeving rond omgevingsvergunningen, reglementering rond brandveiligheid, de wooncodex, enzovoort. Alles wat juridisch kan helpen om problematische uitbatingen te doen stoppen, wordt onderzocht en samengelegd zodat op basis van verschillende bevoegdheden handhavende maatregelen kunnen worden getroffen.

Dit actieplan vormt een opportuniteit om deze reeds bestaande aanpak verder te versterken en uit te bouwen. In de eerste plaats kan het bestaande casusoverleg verder versterkt worden door de aanwerving van extra parketjuristen. Door hun aanwezigheid is de complementariteit met de strafrechtelijke aanpak beter gegarandeerd en kunnen de diverse inspectiediensten verbonden aan het arbeidsauditoraat nauwer betrokken worden bij de flexacties. In de eerste plaats zal de aandacht van deze nieuwe impuls zich richten op de georganiseerde drugscriminaliteit, echter is de focus van het OBH veel breder dan alleen deze vorm van ondermijning.

Naast een versterking van het casusoverleg kan verder worden gewerkt aan het ontwikkelen van een geïntegreerde bestuurlijke en strafrechtelijke aanpak van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit in de vorm van barrièremodellen. Dit is een techniek ontwikkeld door het Nederlandse Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid waarbij criminele werkprocessen worden ontleed zodat in kaart kan worden gebracht welke gelegenheden er zijn voor het uitbouwen van deze processen, welke signalen kunnen worden opgevangen en welke publieke en private partners voor een bepaalde processtap barrières kunnen opwerpen.⁷¹ Het spreekt voor zich dat in het kader van dit actieplan de ontwikkeling van barrièremodellen zich zal focussen op processen gerelateerd aan de georganiseerde drugscriminaliteit.

Hoewel er binnen het OBH reeds een cultuur van gedegen informatie-uitwisseling bestaat is het belangrijk om hier verder aan te werken. Zo is het belangrijk om rekening te houden met de

⁷¹ T. Broeckaert et al., *Criminaliteit ontbloot. Barrièremodellen als innovatief instrument tegen criminele fenomenen*, 2022, Vanden Broele, Brugge, 13.

juridische evoluties die informatie-uitwisseling binnen een casusoverleg mogelijk maken. Onderzocht zal worden wat de meest werkbare manier is, zowel juridisch als praktisch, om informatie uit te wisselen en diverse handhavingsmogelijkheden multidisciplinair te bespreken.

Uit de probleemanalyse is ook gebleken dat er diverse waarneembare signalen bestaan van de innesteling van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit in de legale economie. De lokale overheid en de lokale politie hebben beide veel ogen op het terrein (van straat- tot loketfuncties) die mogelijke signalen kunnen oppikken. Om ervoor te zorgen dat bepaalde signalen kunnen worden herkend zullen deze diensten, wiens kerntaak er niet uit bestaat om met georganiseerde en ondermijnende criminaliteit bezig te zijn, hierin worden getraind. Binnen de stad zouden diensten zoals omgeving, burgerzaken, stadstoezicht (gemeenschapswachten en BOA's) en dergelijke meer hierbij kunnen worden betrokken. Het betrekken van diverse stedelijke diensten om informatie uit te wisselen over mogelijke signalen van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit betekent ook dat er extra aandacht moet worden besteed aan de manier waarop ambtenaren op een integere wijze met respect voor het beroepsgeheim kunnen omgaan. Door het opmaken van een deontologische code kan aan ambtenaren het nodige kader geboden worden om hiermee om te gaan.

Tot slot kunnen ook diverse economische sectoren betrokken worden in het herkennen van signalen. Omwille van de noodzaak van georganiseerde drugscriminaliteit op beroep te doen op de bonafide economie om hun activiteiten te faciliteren komt deze laatste ongewild in aanraking met deze illegale activiteiten. Er zijn echter ongetwijfeld signalen die de actoren binnen de bonafide economie kunnen herkennen om te vermijden dat zij de georganiseerde drugscriminaliteit helpen te faciliteren. Sensibilisering van bepaalde economische sectoren zal daarvoor noodzakelijk zijn.

Deze aanpak wordt vertaald in de strategische doelstelling "***We vermijden de innesteling van georganiseerde en ondermijnende drugscriminaliteit in de legale economie aan de hand van een geïntegreerde bestuurlijke en strafrechtelijke aanpak***", met bijhorende operationele doelstellingen in hoofdstuk 3 "Doelstellingen" van dit actieplan.

2. PARTNERS EN FINANCIERING

Dit actieplan is een samenwerking tussen de **stad Mechelen**, **PZ Rivierenland** en het **Openbaar Ministerie te Antwerpen** met steun van de **Vlaamse Regering**.

Er worden diverse middelen vrijgemaakt om personeel aan te werven om dit actieplan te realiseren.

Personeel	Financiering
<i>Quick Response</i> team (2 VTE) – Stad Mechelen	De Vlaamse overheid stelt 100.000 euro ter beschikking (MB d.d. 14/07/2023) om 2 VTE voor 1 jaar aan te werven.
Parquetjurist (2 VTE) – Stad Mechelen met detachering naar Openbaar Ministerie te Antwerpen. Het betreft 1VTE bij de sectie jeugd en 1VTE bij de sectie gemeen recht.	De stad Mechelen komt tussen in de volledige personeelskost van 2VTE parquetjurist (niveau A1-A2) voor 1 jaar.
Parquetcriminoloog (1 VTE) – Stad Mechelen met detachering naar Openbaar Ministerie te Antwerpen.	Cofinanciering van de Vlaamse overheid die 30.000 euro ter beschikking stelt (MB d.d. 28/06/2023) en de stad Mechelen die tussenkomt in het restbedrag om de personeelskost van 1 VTE parquetcriminoloog (niveau A1-A2) te financieren voor 1 jaar.

Bijkomend aan deze middelen wordt ook heel wat reguliere personele capaciteit vrijgemaakt door alle partners voor de realisatie van dit actieplan.

3. DOELSTELLINGEN

STRATEGISCHE DOELSTELLING 1 – VEILIGHEIDSGEVOEL

We verhogen het veiligheidsgevoel in de met druggeweld geconfronteerde wijken met de inzet van een *Quick Response* team dat inspeelt op verschillende factoren die onveiligheidsgevoelens veroorzaken.

Operationele doelstelling 1.1: We verhogen het toezicht in de met druggeweld geconfronteerde wijken door de aanwezigheid van een *Quick Response* team om overlast te voorkomen of te doen ophouden.

Om de subjectieve veiligheid te verhogen is een focus op leefbaarheid en overlast een belangrijk element. Het *Quick Response* team beoogt in ieder geval een gunstige invloed te hebben op het voorkomen van overlast dankzij de fysieke aanwezigheid ervan in de wijk. Dankzij verhoogd toezicht en een nauw contact met de buurt krijgt het *Quick Response* team een belangrijke signaalfunctie voor overlast en andere leefbaarheidsproblematieken. Via die signaalfunctie kunnen linken worden gelegd met bestaande initiatieven zoals het overlastpreventiewerk van de stad en kan via het reeds bestaande overleg met de lokale politie (PREV-POL) de nodige info worden doorgegeven. Daarnaast kunnen ook opruimacties worden georganiseerd om het aanzien van de wijk te verbeteren. In het bijzonder zal het *Quick Response* team worden ingeschakeld om door druggeweld veroorzaakte schade ongedaan te maken. De opvolging van de leefbaarheid van de wijken kan worden gegarandeerd via zogenaamde ‘wijkscouwingen’. Dit is een werkmethode waarbij aan de hand van fysieke rondgangen in de wijk scores worden gegeven over het leefbare karakter van de wijk.

Operationele doelstelling 1.2: We versterken de sociale cohesie in de met druggeweld geconfronteerde wijken door de aanwezigheid van en door specifieke acties van een *Quick Response* team met het oog op cohesie en participatie.

Een tweede belangrijke factor waarop wordt ingespeeld is de sociale cohesie, waarbij het *Quick Response* team verschillende cohesie- en participatieversterkende methodieken zal toepassen. In de eerste plaats kan het *Quick Response* team de noden rond cohesie in de wijken in kaart brengen. Cruciaal bij deze beeldvorming is dat het team nauw contact zal onderhouden met sleutelfiguren en -organisaties in de wijk. Bij de versterking van de sociale cohesie wordt aansluiting gezocht bij de bestaande initiatieven vanuit de afdeling sociaal beleid van de stad Mechelen die cohesieversterkend zijn. Ook wordt aansluiting gezocht bij het nog te ontwikkelen initiatief van de stad Mechelen om een vrijwilligersteam ‘veiligheid en leefbaarheid’ op te richten waarbij het *Quick Response* team zich actief kan bezighouden met het werven van burgers voor

dit vrijwilligersteam. Om de burgers te laten participeren aan het veiligheids- en leefbaarheidsbeleid vraagt het *Quick Response* team input aan de burgers over de zaken die zij in hun buurt willen veranderen. Een methodiek die hiervoor bijvoorbeeld zou kunnen worden gebruikt is de organisatie van behangtafelsessies. Een behangtafelsessie is een methodiek om aan de hand van een fysieke aanwezigheid in de wijk burgers te laten participeren over de manier waarop zij hun wijk willen verbeteren en meer leefbaar willen maken.

Operationele doelstelling 1.3: We bestrijden des- en misinformatie met betrekking tot druggerelateerde feiten in de met druggeweld geconfronteerde wijken en versterken de positieve beeldvorming van deze wijken door het actief informeren van burgers door een *Quick Response* team.

Het is mogelijk dat het druggerelateerd geweld de perceptie kan veroorzaken bij burgers dat actoren binnen de georganiseerde drugscriminaliteit zeer actief zijn in hun wijk. Om dit te nuanceren en tegen te gaan worden burgers actief geïnformeerd over feiten die in de wijk plaatsvinden of reeds hebben plaatsgevonden met betrekking tot druggerelateerd geweld door het *Quick Response* team. Dit zorgt ervoor dat des- of misinformatie kan worden tegengegaan en bepaalde zaken kunnen worden genuanceerd. Het *Quick Response* team informeert zich hiervoor actief bij de politie en het openbaar ministerie met betrekking tot feiten en geeft de info die openbaar is mee aan de inwoners. Daarnaast is het ook noodzakelijk om te werken aan een positieve beeldvorming over de desbetreffende wijken. Dit is ook een taak waarbij het *Quick Response* team kan worden ingezet en zich bijvoorbeeld kan engageren om de burgers fotoreportages te laten maken over hun wijk en de wijk zo positief in beeld te brengen.

Operationele doelstelling 1.4: We ontwikkelen een sociaal nood- en interventieplan om voorbereid te zijn op incidenten die maatschappelijke onrust kunnen veroorzaken.

Dankzij de klassieke noodplanning is de stad Mechelen goed voorbereid op rampen en andere onvoorziene gebeurtenissen met een grote fysieke impact. Er is echter geen plan dat klaarstaat voor om te gaan met gebeurtenissen die een grote sociale impact hebben en maatschappelijke onrust kunnen veroorzaken. De recente aanslagen binnen het drugsmilieu zijn hier een goed voorbeeld van. Het gaat dus om incidenten die de maatschappij in grote mate beroeren en een polariserend discours met zich kunnen meebrengen. Evenzeer zoals klassieke rampen met een fysieke impact hebben deze incidenten een reactie van de overheid nodig. Aan de hand van een sociaal nood- en interventieplan kan de stad zich voorbereiden op toekomstige incidenten. De input van het *Quick Response* team en de evaluatie van de gebruikte methodieken kunnen de basis vormen van dit sociaal nood- en interventieplan. In ieder geval zal communicatie over deze incidenten een belangrijk element zijn binnen dit sociaal nood- en interventieplan.

Operationele doelstelling 1.5: We onderzoeken in welke mate de inzet van het *Quick Response* team kan worden verduurzaamd binnen de stad en binnen een bredere regio rond Mechelen kan worden uitgerold.

De inzet van het *Quick Response* team betreft een proefproject dat wordt ondersteund door Vlaanderen vanuit het Agentschap Binnenlands Bestuur. Gezien het tijdelijk karakter van deze ondersteuning wordt specifiek aandacht besteed aan de mogelijkheid om de inzet van het *Quick Response* team te verduurzamen binnen een bredere regio rond Mechelen (bijvoorbeeld binnen de PZ Rivierenland) of om de methodiek te implementeren bij andere lokale besturen.

STRATEGISCHE DOELSTELLING 2 – SOCIAAL WEEFSEL

We vermijden dat burgers, in het bijzonder jongeren, betrokken geraken in de georganiseerde drugscriminaliteit.

Operationele doelstelling 2.1: We werken aan beeldvorming over het risico van burgers om betrokken te geraken in de georganiseerde drugscriminaliteit en bouwen interne expertise uit.

Het uitbouwen van een werking over de risico's om betrokken te geraken in de georganiseerde drugscriminaliteit is onontgonnen terrein. Er is momenteel weinig zicht op de omvang van dit fenomeen, bijgevolg is het noodzakelijk dat de stad, de lokale politie en het openbaar ministerie gezamenlijk werken aan een beeldvorming. Het zal dus noodzakelijk zijn om intern de nodige expertise op te bouwen aan de hand van opleidingen, studiedagen, literatuurstudie, enzovoort. Zo kan een meer diepgaande probleemanalyse worden gemaakt, die ook kan helpen bij het concreet uitwerken van de operationele doelstellingen die hieronder zijn weergegeven. In de eerste plaats wordt er vooral naar jongeren gekeken als het gaat over het risico om betrokken te geraken in de georganiseerde drugscriminaliteit. Daarnaast is het ook belangrijk om een analyse te maken van de kritische economische sectoren waar volwassenen omwille van het beroep dat ze uitoefenen vatbaar zijn voor rekrutering door het drugsmilieus.

Operationele doelstelling 2.2: We sensibiliseren professionals in het herkennen en reageren op signalen van jongeren die dreigen betrokken te geraken in de georganiseerde drugscriminaliteit.

Professionals die in contact staan met jongeren zoals jeugdwerkers, leerkrachten, leerlingenbegeleiders en dergelijke meer bevinden zich in een uitstekende positie om (naast de ouders) als eerste informatie en signalen op te vangen van jongeren die dreigen betrokken te geraken in de georganiseerde drugscriminaliteit. Om vroegdetectie mogelijk te maken dienen professionals hierover te worden geïnformeerd en gesensibiliseerd. Zo dienen ze te herkennen

welke signalen kunnen wijzen op een dreigende betrokkenheid in de georganiseerde drugscriminaliteit en hoe ze met deze signalen omgaan. Deze doelstelling kan bereikt worden aan de hand van het aanbieden van opleidingen, infosessies, netwerkevenementen en dergelijke meer. In de eerste plaats zal de focus hierbij op het onderwijs liggen, waarbij ook voldoende aandacht moet gaan naar het hoger onderwijs voor jongvolwassenen.

Operationele doelstelling 2.3: We ontwikkelen een intern werkproces over het omgaan met signalen van jongeren die betrokken dreigen te geraken in de georganiseerde drugscriminaliteit.

Indien we van professionals in Mechelen verwachten dat zij reageren op signalen van jongeren die dreigen betrokken te geraken in de georganiseerde criminaliteit is het noodzakelijk om ook de nodige processen uit te tekenen over hoe wordt omgegaan met deze signalen. Het zal het nodige onderzoek en de nodige afstemming tussen de diverse partners van dit actieplan vereisen om de processtappen uit te tekenen. In ieder geval lijkt een belangrijke rol weggelegd voor het overleg sociale preventie (OSP) van de stad Mechelen gezien de verschillende outreachers van de dienst sociale preventie binnen de afdeling preventie en veiligheid een belangrijke signaalfunctie hebben en in nauw contact staan met terreinwerkers die in aanraking komen met jongeren. Voor het uittekenen van dergelijke processen zal met een Business Process Model and Notation (BPNM) worden gewerkt. In ieder geval zal worden onderzocht in welke mate een dergelijke casuswerking aansluiting kan vinden bij het project SAMEN, dat zich focust op het verminderen van recidive bij jonge delictplegers aan de hand van multidisciplinaire samenwerking.

Operationele doelstelling 2.4: We sensibiliseren burgers over de risico's om betrokken te geraken in de georganiseerde drugscriminaliteit en vergroten hun weerbaarheid hiertegen.

Het uitbouwen van een integrale werking over het vermijden dat burgers betrokken geraken in georganiseerde drugscriminaliteit impliceert dat er ook op sensibilisering wordt ingezet. Het is belangrijk om een onderscheid te maken tussen de doelgroep jongeren, waarbij we kinderen en jongvolwassenen tussen de 10 en 25 jaar oud verstaan, hun ouders, kwetsbare personen (financieel of psychologisch) en personen die omwille van hun beroep kwetsbaar zijn voor rekrutering al dan niet onder dwang. Gezien het hier gaat om sensibilisering om niet betrokken te geraken in het drugsmilieu, betreft het hier dus geen algemene preventie zoals omschreven in de preventiepiramide, waarbij wordt gewerkt op onderliggende risicofactoren zoals armoede in zijn geheel. Wederom wordt hier gekozen voor een probleemgerichte aanpak die specifiek verband houdt met het thema betrokken geraken in georganiseerde drugscriminaliteit. In ieder geval zal een inventarisatie worden gemaakt van methodieken die bijdragen tot de

sensibilisering en weerbaarheid van burgers met betrekking tot het thema. Op basis van een dergelijke inventarisatie kan verder worden bekeken welke instrumenten worden toegepast.

STRATEGISCHE DOELSTELLING 3 – ECONOMISCHE SECTOR

We vermijden de innesteling van georganiseerde en ondermijnende drugscriminaliteit in de legale economie aan de hand van een geïntegreerde bestuurlijke en strafrechtelijke aanpak.

Operationele doelstelling 3.1: We organiseren een multidisciplinair overleg bestuurlijke handhaving om dossiers met betrekking tot ondermijnende drugscriminaliteit op een integrale manier aan te pakken (bestuurlijk en strafrechtelijk).

De stad en de lokale politie organiseren sinds 2016 een overleg bestuurlijke handhaving (OBH). In een eerste fase was het doel van dit multidisciplinair overleg om casussen te bespreken die betrekking hadden op overlast. In een latere fase werd dit uitgebreid met het oog op het bespreken van casussen van ondermijnende criminaliteit. Hierbij wordt voornamelijk bestuurlijke informatie uitgewisseld tussen diverse stedelijke actoren (bestuurlijke handhaving, milieu, ruimtelijke ordening, economie, ...) en het Lokaal Informatie- en Expertisecentrum (LOIEC) van de lokale politie. Om het OBH nog efficiënter en effectief multidisciplinair te maken zal in het kader van dit actieplan ook het openbaar ministerie aansluiten bij dit casuoverleg. Op die manier kan een gezamenlijk plan van aanpak voor casussen die betrekking hebben op georganiseerde drugscriminaliteit worden opgemaakt waarbij de strafrechtelijke en bestuurlijke aanpak elkaar aanvullen. Er wordt onderzocht of er gewerkt kan worden met een twee-fasen-strategie waarbij politie en parket bekijken welke gerechtelijke dossiers in aanmerking komen voor een bestuurlijke aanpak.

Operationele doelstelling 3.2: We garanderen een efficiënte informatie-uitwisseling op een juridisch onderbouwde wijze tussen de bestuurlijke en gerechtelijke overheden met het oog op een bestuurlijke aanpak van ondermijnende drugscriminaliteit.

De wetgever biedt verschillende gronden om informatie uit te wisselen tussen bestuurlijke en gerechtelijke autoriteiten. Op basis van deze wettelijke gronden circuleren binnen het gerechtsgebied Antwerpen een aantal omzendbrieven die een nauwere uiteenzetting geven van deze mogelijkheden tot informatie-uitwisseling. In deze omzendbrieven wordt duidelijk vermeld dat een protocolakkoord noodzakelijk is voor deze informatie-uitwisseling. Er zal verder onderzocht worden in welke mate de informatie-uitwisseling een zo sterk als mogelijke juridische basis kan krijgen. Op deze manier kan het overleg bestuurlijke handhaving op een juridisch correcte manier plaatsvinden.

Operationele doelstelling 3.3: We organiseren controleacties ('flexacties') binnen economische sectoren die kwetsbaar zijn voor ondermijnende drugscriminaliteit met het oog op het vaststellen van misdrijven en inbreuken en het adequaat vrijwaren van de openbare orde door handhavers met diverse vaststellingsbevoegdheden.

Strafrechtelijke en bestuurlijke handhavingsbevoegdheden zijn gevarieerd en gespecialiseerd. Dit resulteert in verschillende bevoegde handhavers voor een specifieke zaak van ondermijnende criminaliteit, variërend van toezicht op sociale wetgeving tot ruimtelijke ordening. Door de coördinatie van gezamenlijke handhavingsacties, waarbij meerdere handhavers gelijktijdig controles uitvoeren, kan de handhaving op verschillende gebieden efficiënter worden gerealiseerd. Met name kan de lokale politie op deze manier met minder middelen bijstand verlenen aan al deze diensten tegelijkertijd, in plaats van op verschillende momenten ondersteuning te bieden aan handhavers. Bovendien zorgt de toepassing van diverse handhavingsbevoegdheden op één en dezelfde zaak van ondermijnende criminaliteit voor extra verstoring en ontmoediging om de criminele activiteiten voort te zetten. Het organiseren van flexacties vraagt om een uitgebouwd beleid met werkprocessen die vastleggen hoe en in welke situaties door de verschillende partners dient te worden gehandeld.

Operationele doelstelling 3.4: We ontwikkelen barrièremodellen om op een integrale wijze criminele werkprocessen binnen economische sectoren te verstoren.

Criminele organisaties werken, net als legitieme bedrijven, volgens bepaalde werkprocessen. Met behulp van barrièremodellen worden deze processen in kaart gebracht, waarbij signalen van deze processen worden geïdentificeerd, evenals de manieren waarop ze worden gefaciliteerd. Daarnaast wordt onderzocht welke barrières de overheid of private partners kunnen opwerpen om deze processen tegen te gaan. Deze barrières omvatten specifieke acties die overheids- of private actoren kunnen ondernemen om op een efficiënte manier criminele processen te belemmeren. Door middel van omgevingsanalyses kan er prioriteit worden gegeven aan fenomenen die geschikt zijn voor dergelijke barrièremodellen. In de eerste plaats zal een barrièremodel worden opgemaakt voor georganiseerde drugscriminaliteit en de innesteling ervan in het economisch weefsel.

Operationele doelstelling 3.5: We ontwikkelen een deontologische code voor ambtenaren zodat zij kunnen participeren aan de uitwisseling van bestuurlijke en gerechtelijke gegevens met het oog op het tegengaan van ondermijnende criminaliteit.

Het uitwisselen van gegevens met betrekking tot ondermijnende criminaliteit tussen ambtenaren vormt een nieuwe realiteit voor de bestuurlijke overheid. Hierdoor bestaat er een reëel risico dat deze informatie niet correct wordt behandeld en dat het beroepsgeheim wordt geschonden, zonder noodzakelijkerwijs kwade bedoelingen van de betrokken ambtenaren. Om dit aan te

pakken, wordt een deontologische code opgesteld aanvullend aan een protocolakkoord. Deze code geeft richtlijnen over hoe de ambtenaren die deelnemen aan een flexactie of een casusoverleg integer en met respect voor het beroepsgeheim of discretieplicht moeten handelen. Het opstellen van deze deontologische code gebeurt op participatieve wijze, waarbij alle betrokken partijen worden gehoord. Dit zorgt ervoor dat de code niet alleen wordt gedragen door alle deelnemers, het biedt ook een kans om de verschillende deelnemers bewust te maken van het correct omgaan met de informatie van het casusoverleg.

Operationele doelstelling 3.6: We trainen medewerkers van de stad en de lokale politie op het herkennen van signalen van ondermijnende criminaliteit.

Stads- en politiemedewerkers worden tijdens de uitvoering van hun reguliere taken geconfronteerd met mogelijke signalen van ondermijnende criminaliteit, zoals een horecazaak zonder klanten maar met dure auto's voor de deur, overbewoonde woningen met gastarbeiders, een persoon die namens iemand anders een vergunning aanvraagt bij de dienst economie of een loods waar auto's worden gerepareerd zonder de vereiste omgevingsvergunning. Het is belangrijk om deze professionals verder bewust te maken van deze mogelijke signalen van ondermijnende criminaliteit. Hierdoor kunnen dergelijke gevallen sneller worden opgemerkt en worden behandeld in het casusoverleg, of kunnen ze sneller worden aangepakt via gerichte (flex)acties. Door deze aanpak kunnen casussen sneller worden aangepakt en verdere ondermijnende effecten worden voorkomen.

Operationele doelstelling 3.7: We sensibiliseren bepaalde economische sectoren over de risico's die zij lopen om georganiseerde drugscriminaliteit te faciliteren en om signalen van georganiseerde drugscriminaliteit te herkennen.

Doordat georganiseerde drugscriminaliteit nood heeft aan legale structuren om hun eigen criminele activiteiten te ontplooiën, doen zij beroep op diverse economische sectoren (horecapanden kopen/huren, transport, afval afvoeren ...). Bepaalde economische sectoren dreigen hierdoor de georganiseerde criminaliteit te faciliteren met hun diensten door onwetendheid of nalatigheid. Op basis van een beeldvorming over welke sectoren het meest vatbaar zijn om als facilitator van georganiseerde drugscriminaliteit op te treden worden gerichte sensibiliseringsacties opgezet. Op die manier kunnen de actoren binnen bepaalde economische sectoren sneller signalen van georganiseerde drugscriminaliteit herkennen en deze zodoende niet langer te faciliteren. Door het herkennen van signalen geraakt er ook sneller info bij de bestuurlijke en gerechtelijke overheden als economische sectoren deze signalen actief melden.

SAMENVATTEND SCHEMA DOELSTELLINGEN

SD	1 Subjectieve veiligheid verhogen <i>(Quick Response Team)</i>	2 Betrokkenheid in georganiseerde criminaliteit voorkomen	3 Innesteling georganiseerde criminaliteit in legale economie voorkomen
OD	1.1 Toezicht verhogen	2.1 Expertise en beeldvorming uitbouwen	3.1 Casusoverleg organiseren
	1.2 Sociale cohesie versterken	2.2 Professionals sensibiliseren	3.2 Efficiënte informatie- uitwisseling garanderen
	1.3 Des- en misinformatie bestrijden	2.3 Intern werkproces ontwikkelen	3.3 Flexacties organiseren
	1.4 Sociaal Nood- en Interventieplan ontwikkelen	2.4 Burgers sensibiliseren en weerbaar maken	3.4 Barrièremodellen ontwikkelen
	1.5 <i>Quick Response</i> team verduurzamen		3.5 Deontologische code ambtenaren ontwikkelen
			3.6 Medewerkers trainen in signaalherkenning
			3.7 Economische sectoren sensibiliseren

4. STRATEGISCHE EN OPERATIONELE OPVOLGING

De strategische opvolging van dit actieplan wordt verzekerd binnen een strategische kerngroep. De projectmanager preventie en veiligheid van de stad Mechelen organiseert de strategische kerngroep en rapporteert over de stand van zaken en realisatie van de doelstellingen. De projectmanager zorgt voor verbinding tussen de operationele werkingen en de strategische kerngroep.

De operationele uitwerking van de drie strategische doelstellingen wordt waargenomen door drie werkgroepen (en dus één werkgroep per strategische doelstelling). De werkgroepen kiezen op welke wijze en bij welke frequentie wordt overlegd. Binnen de werkgroepen worden afspraken gemaakt over de concrete verantwoordelijkheden en uitwerking van de operationele doelstellingen. De verantwoordelijken voor de drie werkgroepen zijn aangegeven in het **vet**.

Samenstelling strategische kerngroep		
Stad Mechelen	Openbaar Ministerie	PZ Rivierenland
<ul style="list-style-type: none"> Burgemeester Schepen voor preventie Afdelingshoofd preventie en veiligheid Diensthooft sociale preventie Diensthooft bestuurlijke handhaving Projectmanager preventie en veiligheid 	<ul style="list-style-type: none"> Procureur des Konings Antwerpen Afdelingsprocureur Mechelen Parketjurist gemeen recht Parketjurist jeugd Parketcriminoloog 	<ul style="list-style-type: none"> Korpschef Diensthooft Lokaal Informatie- en Expertisecentrum
Samenstellingen operationele werkgroepen		
SD1 – Veiligheidsgevoelens	SD2 – Sociaal weefsel	SD3 – Economische sector
STAD <ul style="list-style-type: none"> Projectmanager preventie en veiligheid Consulent preventie en veiligheid <i>Quick Response</i> team Diensthooft sociale preventie 	STAD <ul style="list-style-type: none"> Projectmanager preventie en veiligheid Diensthooft sociale preventie 	STAD <ul style="list-style-type: none"> Projectmanager preventie en veiligheid Diensthooft bestuurlijke handhaving Stafmedewerker bestuurlijke handhaving
PZ <ul style="list-style-type: none"> / 	PZ <ul style="list-style-type: none"> Stafmedewerker kwaliteitscontrole en projecten 	PZ <ul style="list-style-type: none"> Diensthooft Lokaal Informatie- en Expertisecentrum
OM <ul style="list-style-type: none"> / 	OM <ul style="list-style-type: none"> Parketcriminoloog Parketjuristen Afdelingsprocureur Mechelen 	OM <ul style="list-style-type: none"> Parketjurist gemeen recht Afdelingsprocureur Mechelen

5. COLLECTIVE IMPACT MODEL

Dit actieplan hanteert de principes van het **Collective Impact Model (CIM)**. Het CIM is ontwikkeld om complexe maatschappelijke problemen aan te pakken met verschillende betrokken partners en stakeholders. Op vraag van de stad Mechelen werd in 2021, in het kader van de *Urban Agenda Partnership on Security in Public Spaces* (binnen de *Urban Agenda for the EU*), een onderzoeksrapport geschreven over de wijze waarop het CIM kon worden toegepast op lokaal preventie en veiligheidsbeleid in een Europese context.

Dit actieplan kan gebruik maken van het CIM omdat het voldoet aan de **drie randvoorwaarden** van het model⁷²:



- 1) Er is sprake van **invloedrijke partners met een leidende rol**: het lokaal bestuur, de lokale politiezone en het openbaar ministerie zijn drie kernpartners met een centrale rol in het realiseren van een ketengerichte veiligheidsaanpak. De drie organisaties hebben elk een grote invloed op de lokale veiligheid en nemen hier samen een leidende rol in op.
- 2) Er worden **personeel en financiële middelen** vrijgemaakt: zoals eerder uiteengezet (partners en financiering) worden voor de realisatie van dit actieplan, bovenop aanzienlijke reguliere personeelsinzet, extra middelen vrijgemaakt om personeel aan te werven.
- 3) Er is sprake van een **sense of urgency**: de maatschappelijke impact van de georganiseerde drugscriminaliteit en zijn ondermijnende effecten op veiligheidsgevoelens, het sociale weefsel en de economische sector worden ernstig genomen. Omwille van deze ernstige effecten werd, vanuit een gevoel van urgentie om maatschappelijke verandering te bekomen, dit actieplan opgesteld.

Daarnaast voldoet dit actieplan aan **de vijf centrale voorwaarden** van het model:

- 1) **Gedeelde agenda**: de partners van dit actieplan staan achter de doelstellingen die in het plan worden beschreven. Ze streven gezamenlijk naar de realisatie ervan.

⁷² R. Beerman, M. Beke en J. Wynarski, *The Collective Impact model and its application in European Cities with a special focus on the topic of urban security and social cohesion*, 2021, Urban Agenda for the EU, 7.

2) **Gedeelde meting:** de partners gaan akkoord met de manier waarop doelstellingen kunnen worden gemeten en wanneer een doelstelling als succesvol kan worden beschouwd. De minimale vereisten om van geslaagde doelstellingen te spreken worden binnen de werkgroepen bepaald. Er wordt een opvolgingsinstrument ontwikkeld om de realisatie van de doelstellingen verder op te volgen.

3) **Wederzijds versterkende acties:** de verschillende partners zullen verschillende acties uitvoeren om de schadelijke gevolgen van georganiseerde drugscriminaliteit in te perken. De acties bevinden zich op verschillende schakels van de veiligheidsketen waardoor ze elkaar versterken in het bereiken van de globale doelstelling.

4) **Continue communicatie:** er is over de realisatie van dit actieplan continue communicatie tussen de partners. Dit wordt gerealiseerd door een strategische kerngroep en operationele werkgroepen op te richten.

5) **Backbone organisatie:** het hebben van een *backbone* organisatie is dat één organisatie de rol krijgt toegewezen om de coördinatie over het actieplan op te nemen. In *casu* zal de stad Mechelen deze rol op zich nemen. De stad Mechelen bewaakt de principes van het CIM tijdens de uitvoering van het project.



6. BIBLIOGRAFIE

Beerman, R., Beke, M. en Wynarski, J., *The Collective Impact model and its application in European Cities with a special focus on the topic of urban security and social cohesion*, 2021, Urban Agenda for the EU, 38p.

Broeckaert, T. et al., *Criminaliteit ontbloot. Barrièremodellen als innovatief instrument tegen criminele fenomenen*, 2022, Vanden Broele, Brugge, 158p.

Calderoni, F., Campedelli, G., Comunale, T., Marchesi, M. en Savona E., *Recruitment into organised criminal groups: A systematic review*, 2020, Australian Institute of Criminology, 27p.

Calderoni, F., Campedelli, G., Szekely, A., Paulucci, M. en Andrighetto, G., “Recruitment into Organized Crime: An Agent-Based Approach Testing the Impact of Different Policies”, *Journal of Quantitative Criminology* 2022, 197-237.

Calderoni, F., Comunale, T., Campedelli, G., Marchesi, M., Manzi, D. en Frualdo, N., “Organized crime groups: A systematic review of individual-level risk factors related to recruitment”, *Campbell Systematic Reviews* 2022, afl. 1218, 1-87.

Campedelli, G. et al., *A Policy-Oriented Agent-Based Model of Recruitment into organized crime*, 2021, Conference of the European Social Simulation Association, 15 p.

Colman, C., Vanhee, J., Pauwels, L. en Vander Laenen, F., *Handleiding voor de evaluatie van sociale preventie van druggerelateerde criminaliteit en/of overlast*, Federaal Wetenschapsbeleid, Brussel, 2022, 82p.

De Ruyver, B., *Bestuurlijke handhaving van georganiseerde misdaadfenomenen: een leidraad*, 2016, IRCP, 193p.

De Wree, E., Vander Beken, T. en Ponsaers, P., “Help, ik voel mij onveilig: Diversiteit in representaties over het ervaren van onveiligheid”, *Panopticon* 2006, afl. 2, 5-29.

Doran, J. en Burgess, M., *Putting Fear of Crime on the Map: Investigating Perceptions of Crime Using Geographic Information Systems*, 2011, New York, Springer, 283 p.

EFUS, *Handboek Lokale Preventie en Veiligheid*, 2022, Brussel, Politeia, 296p.

ENAA, *3rd EU Handbook on the administrative approach in the European Union*, 2020, ENAA, Brussel, 53p.

ENCP, *Mythbuster: De bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit: internationale samenwerking of lokale benaderingen?*, 2021, ENCP, Brussel, 10p.

Engbersen, G., Custers, G., Glas, I. en Snel, E., *Maasstad aan de monitor: de andere lijstjes van Rotterdam*, Rotterdam, Kenniswerkplaats Leefbare Wijken en Erasmus Universiteit Rotterdam, 2019, 76p.

Federale Politie, *Veiligheidsmonitor 2021*, Brussel, Federale politie, 2021, 136p.

Ferweda, H., Brouwer, N., Hölzken, I., Kroese, L., *Misdaadcarrières voorkomen en doorbreken: Van analyse van het netwerk naar aanpak*, 2021, Bureau Beke, 77p.

FORUM, *Handboek Sociaal Calamiteiten Plan (SCP)*, 42 p, hetccv.nl/onderwerpen/vluchtelingen-en-veiligheid/documenten/handboek-sociaal-calamiteitenplan.

Garofalo, J., “The fear of crime: causes and consequences”, *Journal of Criminal Law and Criminology* 1981., 839-857.

Glas, I., Engbersen, G. en Snel, E., ‘Going spatial: Applying egohoods to fear of crime research”, *British Journal of Criminology* 2019, afl. 59, 1411-1431.

Hansen, M.B., Nissen, A. en Heir, T., “Proximity to terror and post-traumatic stress: a follow-up survey of governmental employees after the 2011 Oslo bombing attack”, *BMJ Open* 2013, afl. 3, 1-5.

ISEC-project, *Administrative approach to organised crime: Support European local authorities in combating local outcomes of organised crime: Manual and Toolbox*, 2015, Stad Genk, 126p.

Lam, J., Van Der Wal, R. en Kop, N., *Sluipend gif, een onderzoek naar ondermijnende criminaliteit*, Den Haag, Boom criminologie, 2018, 252p.

Sikkens-Dokter, E., Peeck, V. en Witteveen Z., *Dealers in de dop: Een kwalitatief onderzoek naar jonge aanwas in de drugscriminaliteit*, 2021, Nationale Politie (NL), 43p.

Pantazis, C., “‘Fear of Crime’, Vulnerability and Poverty”, *The British Journal of Criminology* 2000, 414–436,

Paoli, L. en Vander Beken, T., “Organised Crime: A contested concept” in Paoli, L (ed.), *The Oxford handbook of organized crime*, 2014 New York, Oxford University, 13-31.

Kadernota Integrale Veiligheid 2022 – 2024, Binnenlandse Zaken, Brussel, 2022, 62p.

Salet, R., Terpstra, J. en de Jong, R., “De aanpak van ‘ondermijning’: vragen en kanttekeningen”, *Nederlands Juristenblad* 2019/1372, 1-9.

Spithoven, R., “Een terughoudende praktijk: Over de praktische vraagtekens bij het bestrijden van onveiligheidsgevoelens”, *Tijdschrift voor Veiligheid* 2014, afl. 3, 3-20.

Stafford, M., Chandola, T. en Marmot, M., “Association Between Fear of Crime and Mental Health and Physical Functioning”, *American Journal of Public Health* 2007, 2076-2081.

The Global Initiative against Transnational Organized Crime, *Transnational Organized Crime and the Impact on the Private Sector: The Hidden Battalions*, Zwitserland, 2017, 68p.

Vander Beken, T., Paoli, L., Zoutendijk, A. en Klima, N., *Het inschatten van de gevaarlijkheid van georganiseerde criminaliteit*, 2012, Academia Press, Gent, 168p.

Van den Herrewegen, E. en Verfaillie, K., “Waarheidsaanspraken over ‘onveiligheid’: De kloof tussen objectieve en subjectieve onveiligheid anders bekeken”, *Panopticon* 2011, afl. 3, 4-20.

Van Wijk, A., van Esseveldt, J., Broekhuizen, J. en Bervoets, E., *Jongeren en georganiseerde drugscriminaliteit in de regio Den Haag: Een onderzoek naar aard, omvang, voedingsbodems en preventie*, 2021, Bureau Beke, 161p.

Verger, P. et al., “The Psychological Impact of Terrorism: An Epidemiologic Study of Posttraumatic Stress Disorder and Associated Factors in Victims of the 1995–1996 Bombings in France”, *American Journal of Psychiatry* 2004, 1384-1389.

Weisburd, D., Savona, E., Hasisi, B., Calderoni, F. (eds.), *Understanding Recruitment to Organized Crime and Terrorism*, 2020, Springer, 348p.