

**OPSPORING EN POLITIE / POLICE AND INVESTIGATION****Een Antwerps Van Traa-team?****Analyse en aanbevelingen voor de integrale bestuurlijke aanpak van ondermijnende criminaliteit binnen stad Antwerpen**ELINE D'HUYVETTER<sup>a</sup><sup>a</sup> Programmaleider, Ondermijning Stad Antwerpen – BUC Leergang 2017-2018 (Corresp.: eline.d'huyvetter@stad.antwerpen.be)

De meeste criminaliteitsfenomenen hebben onvermijdelijk een impact op het lokale bestuursniveau. Ze ondermijnen het lokale gezag, bedreigen de veiligheid en leefbaarheid of berokkenen schade aan ondernemers. Criminele figuren of netwerken zijn voor hun activiteiten immers aangewezen op lokale infrastructuur en faciliteiten. Het is dit raakvlak tussen onder- en bovenwereld dat aan lokale overheden de mogelijkheden schept om, samen met partners, in te grijpen. De bestuurlijke aanpak van ondermijnende criminaliteit omvat de preventieve en repressieve bevoegdheden van een bestuurlijke overheid gericht op de gelegenheidsstructuren van (georganiseerde) criminaliteit, die trachten voorkomen dat illegale activiteiten worden gefaciliteerd. Ze vormen een belangrijke aanvulling op een strafrechtelijke en fiscale aanpak, waarbij een integrale samenwerking en brede informatiedeling de sleutels tot succes zijn. Diverse politieke en maatschappelijke ontwikkelingen in België hebben de bestuurlijke aanpak van ondermijnende criminaliteit hoog op de agenda van (boven)lokale beleidsmakers geplaatst. Dit illustreert zich onder meer in de huidige Kadernota Integrale Veiligheid en het Nationaal Veiligheidsplan, de toevoeging van artikel 458ter in het strafwetboek, de arrondissementale RIEC-pilots van Binnenlandse Zaken en de ressortelijke omzendbrief n°10/2017 van het Hof van beroep & Arbeidshof Antwerpen.

Ook stad Antwerpen kent buurten die in de greep lijken van diepgewortelde criminele activiteiten, niet in het minst door een verscherpte bestuurlijk aanpak over de Nederlandse grens. Ondanks een doorgedreven bestuurlijke handhaving gericht op frauduleuze uitbatingen en malafide pandeigenaars, ontbreekt het binnen de stad aan preventief ontmoedigingsbeleid gericht op de eigen organisatiestructuur en -cultuur. Door middel van een vergelijkende kwalitatieve casestudy van de bestuurlijke aanpak van ondermijning binnen stad Antwerpen versus die van Amsterdam, formuleert dit artikel aanbevelingen voor een integraal beleid opdat het Antwerpse bestuur zich optimaal weerbaar kan opstellen.

Voor de bestuurlijke aanpak van ondermijnende criminaliteit binnen stad Antwerpen ligt het zwaartepunt bij de afdeling bestuurlijke handhaving. De stad is al jarenlang pionier in Vlaanderen wat de bestuurlijke aanpak van ondermijnende publiek toegankelijke instellingen betreft en dit door middel van vergunningsprocedures inclusief moraliteitsonderzoek. De laatste maanden kwam de bestuurlijke aanpak van ondermijnende criminaliteit hoger op de beleidsagenda te staan, met impulsen voor een integrale samenwerking en brede informatiedeling. De stad zet mede haar schouders onder nieuwe beleidsinitiatieven zoals het ARIEC-pilootproject, het Stroomplan van de federale politie, het Europese *Confine-project* gericht op mensenhandel en dergelijke. Daarnaast wordt meegewerkt aan een principiële protocolakkoord met het openbaar ministerie met oog op doorgedreven informatie-uitwisseling. De stad laat zich op dit beleidsthema ondersteunen door academische experts zoals prof. F. J. NAUT, prof. T. OPS en wijlen prof. DE RUYVER.

Toch ontbreekt het vandaag aan een aantal randvoorwaarden die een doeltreffend bestuurlijk beleid rond ondermijning in de weg staan. Noch in het zonale veiligheidsplan noch in een lokaal veiligheidsplan binnen de stad, vinden we een duidelijke visie terug rond de bestuurlijke aanpak van ondermijnende criminaliteit dewelke nodig is om een draagvlak te creëren en prioriteiten te bepalen. Mede hierdoor ontbreekt het binnen de stedelijke administratie aan een stadsbrede bewustwording en wordt ondermijnende criminaliteit verengd tot de bevoegdheden van de afdeling bestuurlijke handhaving. We kunnen spreken van een reactief beleid, waarbij onwenselijke praktijken en fenomenen zich reeds ingesleten hebben. De preventieve bestuurlijke aanpak, waarbij de stedelijke dienstverlening zich waakzaam opstelt en signalen bundelt, wordt nog onderbenut.

Een versnipperd datalandschap plaatst Stad Antwerpen in een zwakke informatiepositie om het hoofd te kunnen bieden aan ondermijnende praktijken. Stedelijke diensten opereren nog teveel naast elkaar, waardoor er zwakke plekken binnen de dienstverlening ontstaan die misbruik mogelijk maken. Het gebrekkige wetgevende kader maakt dat nieuwe beleidsinitiatieven zich vaak op juridisch onzeker terrein bevinden. Het risico bestaat dat vonnissen of arresten de stad zullen terugfluiten en de bestuurlijke aanpak van ondermijning zoals die vandaag is vormgegeven op de helling plaatst. Voor een geïntegreerde aanpak worden bestuurlijke, gerechtelijke en fiscale partners nog teveel door eigen organisatiedoelen gestuurd. Bovendien zijn deze diensten overbevraagd en kijken ze allen tegen capaciteitsproblemen aan, terwijl de geïntegreerde aanpak van ondermijnende criminaliteit om langdurige engagementen en langetermijnvisie vraagt.

De gemeente Amsterdam heeft de bestuurlijke aanpak van ondermijnende criminaliteit sinds midden jaren negentig tot één van haar prioriteiten benoemd. Investerings gingen jaar na jaar de hoogte in, structureel ingebed in een team Amsterdamse Aanpak Ondermijning (AAO). Daarbij wordt een doelbewust personeelsbeleid gevoerd. Door te kiezen voor projectleiders in hogere loonschalen met het mandaat om de regie over hun fenomeen te voeren, trekt men sterke profielen van binnen en buiten de stedelijke organisatie aan. Het team ontleent tevens haar kracht door haar centrale positie binnen de organisatie, met rechtstreekse lijn naar de burgemeester. Daarbij valt op dat het AAO-team inzake *governance* veel vrijheid geniet en niet onder een afgelijnd beleidsprogramma werkt. Sturen vanuit de praktijk is het devies. Ook is er aandacht voor doorontwikkeling en innovatie. Het AAO-team stelt zichzelf kritisch in vraag en start projecten die de huidige werking bijsturen of nieuwe terreinen verkent. Kennis en ervaring wordt bovendien gedeeld met partners, waarbij medewerkers als consultant kunnen uitgezonden worden. Geïntegreerd werken en informatie-uitwisseling kennen minder juridische struikelblokken doordat het wetgevend kader in Nederland mogelijkheden voorziet via de RIEC-convenant.

Het ontbreken van een stadsbreed beleidsprogramma rond de aanpak van ondermijnende criminaliteit, betekent weliswaar een risico op 'afdrijven'. Wanneer recent een project rond straatintimidatie bij het AAO-team wordt ondergebracht, rijzen vragen rond visie en kerntaken. Daarnaast lopen projecten of instrumenten die het AAO-team vandaag introduceert, regelmatig vast in de uitvoering bij gebrek aan capaciteit in de eerste lijn. Dit kan vermeden worden door een gezamenlijk beleid te ontwikkelen, waarmee draagvlak en engagementen worden bepaald. Het AAO-team dient naar eigen zeggen ook waakzaam te zijn om haar voeling met de praktijk niet te verliezen. De grootte van de stedelijke administratie en de versnippering in stadsdelen, vormen hierbij struikelblokken. Het belang van een bestuurlijke aanpak van ondermijnende criminaliteit mag dan genoegzaam erkend zijn, het vergt

permanente inspanning om de focus binnen de reguliere dienstverlening scherp te houden. Het team moet zich blijvend ‘verkopen’, klinkt het.

Ook binnen de gemeente Amsterdam worstelt men met een efficiënte informatiehuishouding. Data zit versnipperd over verschillende toepassingen binnen de administratie en met name locatiegebonden (stadsdelen). Het AAO-team beschikt niet over verruimde toegang en dient steeds informatievragen uit te zetten. Inzake evaluatie en verantwoording leren we dat de impact van de bestuurlijke aanpak op ondermijnende criminaliteit in Amsterdam moeilijk vast empirisch hard te maken is. Het staat vast dat er bestuurlijke drempels worden opgeworpen, maar blijft een zoektocht naar verantwoording op basis van *outcome* (duurzame effecten) in plaats van *output* (kwantitatieve prestaties). Een verplaatsingseffect lijkt onvermijdelijk, zowel geografisch naar andere stadsdelen of gemeenten, als economisch via het aanpassen van zakelijke activiteiten.

Gebaseerd op deze vergelijkende analyse van de Antwerpse versus Amsterdamse beleidspraktijk, kunnen volgende aanbevelingen voor een doorontwikkeling naar een integrale bestuurlijke aanpak van ondermijnende criminaliteit binnen Stad Antwerpen worden geformuleerd. Met de aanstelling van een programmaleider ondermijning, worden sommigen daarvan intussen in uitvoering gebracht:

1. Het belang van een grondige probleemanalyse. Voor een effectieve bestuurlijke aanpak van ondermijnende criminaliteit, moet er daadwerkelijk sprake zijn van ondermijnende criminaliteit. Zulke probleemschets is een noodzakelijk startpunt voor de stad om een gericht beleidskader te ontwikkelen en bewustwording te creëren. Een afgebakend onderzoeksgebied, zoals bij het Amsterdamse Wallenproject, kan hierbij als piloot fungeren. Recent werd hiertoe een aanzet genomen met de opmaak van een kwalitatief ondermijningsbeeld van Borgerhout intra muros.
2. Het formuleren van een dynamisch beleidskader. De Amsterdamse beleidspraktijk zweert bij een dynamisch proces van ‘*learning by doing*’ zonder afgelijnd kader, maar stuit daarbij op hindernissen qua bewustwording en engagement. Een gedragen strategisch beleidskader dat vanuit praktijkervaring en voortschrijdend inzicht kan worden bijgestuurd, lijkt onontbeerlijk. De stad Antwerpen werkt aan een integraal bestuurlijk beleidsprogramma, waarin ze haar visie en ambitie, alsook de implicaties naar de organisatiestructuur- en cultuur formuleert.
3. Het versterken van de gemeentelijke informatiepositie. De stad beschikt in potentie over een schat aan informatie, maar deze wordt onvoldoende benut en zit vandaag nog te versnipperd over verschillende datasystemen. Huidige en toekomstige initiatieven richten zich op de installatie van één gemeentelijk informatieknooppunt, bewustwordingssesies, vorming en training op maat, een meldpunt en barrièremodellen.
4. Het verhogen van de bestuurlijke weerbaarheid. Binnen stad Antwerpen dient vooral de preventieve bestuurlijke aanpak in de reguliere organisatie en werkprocessen te worden gestimuleerd. Een kritische audit kan de ondermijningsgevoelige diensten en processen binnen de stedelijke organisatie in kaart brengen. Daarnaast kunnen de juridische en praktische mogelijkheden van Nederlandse bestuurlijke instrumenten binnen de Antwerpse context worden onderzocht.
5. Het verhogen van de maatschappelijke weerbaarheid. De integrale bestuurlijke aanpak van ondermijnende criminaliteit gaat om een combinatie van bestrijden én versterken. Om een gunstig ondernemingsklimaat te stimuleren dienen toekomstige ondermijningsprojecten in vernauwde samenwerking met ‘Ondernemen en Stadsmarketing’ worden ontwikkeld. Het intensifiëren van een persoonsgerichte aanpak ten aanzien van

kwetsbare personen in samenwerking met de betrokken sociale diensten kan dan weer inwerken op de sociale voedingsbodern.

6. Het optimaliseren van de geïntegreerde aanpak met alle bestuurlijke, gerechtelijke en fiscale partners, door het netwerk verder uit te bouwen, structurele samenwerkingsverbanden af te sluiten, de noodzakelijke wetswijzigingen aan te jagen en werkprocessen voor geïntegreerde acties te ontwikkelen.
7. Het opzetten van een 'dedicated ondermijningsteam' vanuit de vaststelling dat de integrale aanpak van ondermijnende criminaliteit specifieke kennis- en handelingskenmerken vereist. Idealiter betreft dit een permanent multi-disciplinair orgaan onder regie van de stad, naar analogie met het LIVC of de ketenaanpak intrafamiliaal geweld.