



ILLEGALE DRUGSMARKTEN IN BELGIË EN NEDERLAND

Communicerende vaten?

SAMENVATTING



Illegale drugsmarkten in België en Nederland: Communicerende vaten?

Onderzoekers

Freja De Middeleer¹

Stephan Van Nimwegen²

Rik Ceulen²

Sabine Gerbrands²

Elke Roevens³

Promotoren

Prof. dr. Toine Spapens²

Prof. dr. Letizia Paoli³

Extern adviseurs

Prof. dr. Cyrille Fijnaut²

Benny Van Camp⁴

Coördinatoren

Prof. dr. Brice De Ruyver¹

Prof. dr. Charlotte Colman¹

¹ Universiteit Gent, Institute for International Research on Criminal Policy (IRCP)

² Tilburg University, Tilburg Law School, Department of Criminal Law

³ Katholieke Universiteit Leuven, Leuvens Instituut voor Criminologie (LINC)

⁴ Voormalig gerechtelijk commissaris Federale Politie, Centrale Directie voor de bestrijding van de zware en georganiseerde criminaliteit, dienst Drugs

1. AANLEIDING TOT HET ONDERZOEK

Belgische en Nederlandse criminele netwerken zijn al sinds jaar en dag met elkaar verweven. In België worden de criminaliteitsontwikkelingen in Nederland dan ook al lange tijd met zorg gevolgd. Gezien de historische verwevenheid van de zware misdaadproblematiek, is er immers een kans dat vraagstukken die zich in het ene land stellen, overlopen naar het andere. Zo worden vanaf begin jaren 2000 in België in toenemende mate cannabisplantages gevonden, waarbij doorgaans een verband met Nederland aan de orde is: er zijn Nederlanders direct bij betrokken, de kweekbenodigdheden worden in Nederland aangeschaft of de oogst wordt er afgezet.¹ Daarnaast is er de aanwezigheid van de synthetische drugsproductie in de Belgisch-Nederlandse grensregio, in handen van Nederlandse criminele organisaties. Vanaf eind jaren 1990 zagen we ook meer drugspanden opduiken in steden als Gent en Antwerpen, die mede vanuit Nederland werden bevoorrad.²

Dit roept dan ook de vraag op hoe de recente ontwikkelingen in de Nederlandse en Belgische drugsmarkten moeten worden geduid en welke maatregelen ertegen kunnen worden genomen, zowel autonoom als in nauwe samenwerking tussen beide landen. Kunnen we vandaag spreken van een verschuiving dan wel een expansie van (delen van) illegale drugsmarkten tussen Nederland en België? Zo ja, wat ligt aan de oorzaak hiervan?

Behalve dat deze vraag een duidelijke praktische en maatschappelijke relevantie heeft, is ze ook wetenschappelijk van belang. Drugsmarkten werden tot op vandaag vooral bestudeerd naar analogie met de legale markt, namelijk via studies van vraag en aanbod, hoewel het in dit geval dan gaan om illegale producten. Pas sinds kort begint het besef te groeien dat drugsmarkten een geheel eigen dynamiek kennen, mede als gevolg van een gebrek aan transparantie en de buitensporige waardevermeerdering die het product ondergaat in de fasen voordat het de consument bereikt. Tegelijkertijd is omtrent deze dynamieken nog weinig bekend. Deze studie beoogt dan ook aan die ontbrekende kennis bij te dragen.

2. DOELSTELLING EN METHODOLOGIE

Het onderzoek werd gefinancierd door de POD³ Wetenschapsbeleid (BELSPO).⁴ Het werd uitgevoerd tussen juni 2016 en mei 2018, onder leiding van het *Institute for International Research on Criminal Policy* (IRCP – Universiteit Gent). De andere partners in de onderzoeksgroep waren Tilburg University en de Katholieke Universiteit Leuven. De studie gebeurde onder leiding van prof. dr. Charlotte Colman (coördinator), prof. dr. Toine Spapens en prof. dr. Letizia Paoli (promotoren). Professor emeritus C.J.C.F. Fijnaut en voormalig gerechtelijk commissaris B. Van Camp waren als adviseur bij het project betrokken.

Het DISMARK-onderzoek heeft drie **onderzoeksdoelstellingen**:

1. *Beschrijven* welke ontwikkelingen zich op de Nederlandse en Belgische markten voor cannabis, synthetische drugs en cocaïne voordoen;
2. *Duiden* hoe deze ontwikkelingen zich konden voordoen en toelichten of er sprake is van een verschuiving of expansie van (delen van) illegale drugsmarkten van Nederland naar België;

¹ Spapens, A. C. M., Van de Bunt, H. G., Rastovac, L., & Miralles Sueiro, C. (2007). *De wereld achter de wietteelt*. Den Haag : Boom Juridische uitgevers.

² Van Nimwegen, S., De Middeleer, F., Spapens, T., & De Ruyver, B. (2017). Georganiseerde misdaad en ondermijning in het Belgisch-Nederlandse grensgebied: het probleem en de aanpak. *Cahiers Politiestudies*, 3(44), 105-124.

³ Programmatorische Federale Overheidsdienst.

⁴ Het project kreeg de afkorting DISMARK (Displacement of [Drug] Markets).

3. *Nagaan welke mogelijke implicaties de bevindingen hebben voor het (opsporings)beleid van de Belgische en Nederlandse overheid, en parallel hieraan (beleids)aanbevelingen formuleren.*

Het DISMARK-onderzoek focust op **drie klassieke illegale drugsmarkten**: cannabis, synthetische drugs (xtc/amfetamines) en cocaïne. We belichten hierbij de verschillende segmenten van de drugsmarkt, *in casu* de **echelons** productie (cannabis en synthetische drugs), tussenhandel (cocaïne) en detailhandel (cannabis, synthetische drugs en cocaïne).

Het onderzoek bestaat uit **drie delen**. Het *eerste deel* (hoofdstukken 2 & 3) schetst hoe de drugscriminaliteit en het –beleid zich vanaf 1965 tot heden hebben ontwikkeld. De nadruk ligt daarbij op Nederland, maar ook het Belgische beleid komt beknopt aan de orde. Het *tweede deel* (hoofdstukken 4, 5 & 6) onderzoekt enerzijds de stand van zaken op de drie illegale drugsmarkten in België, waarbij de link met Nederland wordt benadrukt. Beide hoofdstukken zetten de bevindingen uit de dossieranalyse, en het perspectief van Belgische en Nederlandse professionele sleutelfiguren en (voor drugshandel en/of –productie) veroordeelde gedetineerden uit Belgische gevangenissen tegenover elkaar. Anderzijds wordt de Belgisch-Nederlandse politionele en justitiële samenwerking in de aanpak van de illegale drugsmarkten toegelicht. Het *derde deel* (hoofdstuk 7) tracht op basis van alle bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken te concluderen of er effectief sprake is van een verschuiving dan wel een expansie van (delen van) Nederlandse illegale drugsmarkten naar België. Tot slot worden maatregelen en strategieën voor Belgische en Nederlandse autoriteiten geformuleerd die mogelijke effecten van een (gedeeltelijke) verplaatsing kunnen matigen en counteren, en welke implicaties er zijn voor het beleid en de strafrechtsbedeling.

Er werd gebruikgemaakt van een combinatie van verschillende **onderzoeksmethoden**:

- Een literatuurstudie van (inter)nationale academische literatuur en beleidsdocumenten over drugsmarkten en druggerelateerde criminaliteit;
- Een dossieranalyse van parketdossiers over de tussenhandel van cocaïne in België (n = 59), en van rechtshulpverzoeken (n = 92) en parketdossiers in Nederland (n = 63);
- Een bevraging van professionele sleutelfiguren in België (n = 55) en Nederland (n = 10), die over kennis beschikken omtrent de Nederlandse en Belgische illegale drugsmarkten;
- Een bevraging van gedetineerden, veroordeeld voor drugsproductie en/of -handel, in Belgische gevangenissen (n = 25);
- Focusgroepen in België (n = 1) en Nederland (n = 1) met professionele sleutelfiguren.

3. CONCLUSIES

Deze paragraaf maakt deel uit van het sluitstuk van dit onderzoeksrapport en tracht op basis van alle bevindingen die doorheen het rapport geschetst worden, te concluderen of er effectief sprake is van een verschuiving van illegale drugsmarkten (of delen ervan) van Nederland naar België. Enerzijds wordt het historisch overzicht van het Nederlandse, en deels Belgische, drugsbeleid in beschouwing genomen. Dit overzicht complementeert met de resultaten van het empirisch luik en wordt hier, anderzijds, ook tegenover geplaatst. Beide onderdelen van dit rapport dienen uiteindelijk samen gelezen te worden in het licht van de bestaande grensoverschrijdende samenwerking tussen België en Nederland. Het combineren van de bevindingen uit de zonet geschetste hoofdstukken stelt ons in staat om per illegale drugsmarkt, en haar diverse echelons, de nodige conclusies te trekken.

Hierna worden deze conclusies weergegeven voor de cannabismarkt, de synthetische drugsmarkt en de cocaïnemarkt. Belangrijk is wel dat het geïdentificeerde effect (verschuiving of expansie) steeds vanuit het Belgisch perspectief besproken wordt en, zeker in het geval van de detailhandel, los staat van evoluties die zich enkel ten aanzien van Nederlandse of andere buitenlandse actoren voordoen.

Drugsmarkt	Effect	Indicator
Cannabis		
Professionele teelt	Expansie	Het aantal ontmantelde cannabisplantages over het hele Belgische grondgebied, in combinatie met de blijvende omvangrijke aantallen ontmantelde cannabisplantages in Nederland.
		Niet enkel Nederlandse criminele organisaties, maar ook criminele organisaties (van allerhande afkomst) uit België starten met professionele cannabisteelt.
		Het merendeel van het kweekmateriaal blijft afkomstig uit Nederland. Toch komt het fenomeen van de growshops ook in België opzetten.
		De cannabisteelt wordt steeds professioneler. Dit hangt sterk samen met de aanwezigheid van een Nederlandse connectie (materiaal, afzetmarkt).
		De oogst van de professionele cannabisteelt in België is in grote mate bestemd voor Nederland (coffeeshops en growshops).
Detailhandel	Verschuiving	Nederlandse leveranciers brengen (een deel van) hun aanbod naar de (Belgische) vraag via online verkoop en koeriers. Toch wendt een klein deel van de Belgische gebruikers zich nog tot andere verkoopkanalen in Nederland, zoals coffeeshops zonder I-criterium.
Synthetische drugs		
Productie	Expansie	De synthetische drugsproductie breidt uit naar België, hoewel deze vooral in de Belgisch-Nederlandse grensstreek gesitueerd blijft.
		Vooraf (Zuid-)Nederlandse criminele organisaties blijven verantwoordelijk voor de synthetische drugsproductie in België, hoewel de knowhow van Belgische betrokkenen de laatste jaren lijkt toe te nemen.
		België heeft een belangrijke rol gekregen in de aanvoer van (pre-)precursoren naar Nederland.
		Conversielaboratoria in België, als gevolg van het gebruik van pre-precursoren, staan ten dienste van meerdere (Nederlandse) criminele organisaties.
Detailhandel	Verschuiving	Nederlandse leveranciers versturen postpakketten van online bestelde synthetische drugs vanuit België naar bestemmingen wereldwijd.
Cocaïne		
Tussenhandel	Expansie	Cocaïne die ingevoerd wordt via de haven van Antwerpen is in het overgrote deel van de gevallen bestemd voor Nederland. Tegenwoordig blijft een deel van deze zendingen echter ook in België.
		De toename van het aantal buitenlandse afnemers die zich in België komen bevoorraden, al dan niet bij in België gevestigde criminele organisaties die verantwoordelijk zijn voor (hun nieuw verworven rol in) de invoer van cocaïne en de tussenhandel, zoals dit vandaag het geval is in Antwerpen.

Detailhandel	Verschuiving	(Nederlandse) drugskoeriers brengen in opdracht van <i>callcenters</i> het aanbod naar de (Belgische of buitenlandse) vraag, door aan huis te leveren of op een vooraf afgesproken locatie dichtbij de afnemer. Niettemin ontbreekt een zicht op eventuele Belgische kopers in Nederland.
--------------	--------------	---

Tabel 1: *Indicatoren die wijzen op verschuiving of expansie van (delen van) de betrokken illegale drugsmarkten van Nederland naar België*

3.1 Cannabismarkt

Wat de **professionele productiemarkt** van cannabis betreft, wijzen bovenstaande bevindingen in de eerste plaats op een expansie van deze markt richting België. Indicaties voor deze expansie kwamen oorspronkelijk aan de oppervlakte in het begin van de eeuwwisseling. Terwijl bij de Nederlandse overheid slechts langzaam het besef toenam dat de indoor cannabisteelt, die eerst als een positieve evolutie werd aanzien, tot een substantieel probleem was uitgegroeid, begon de professionele cannabisteelt zich toen ook op het Belgische grondgebied te ontwikkelen.

Daaraan lagen drie oorzaken ten grondslag. De eerste was het grote aantal Nederlanders dat zich vanwege de gunstige huizenprijzen in België vestigde. Hieronder bevonden zich onvermijdelijk ook personen die in Nederland al actief met cannabisteelt bezig waren. Ten tweede zochten Zuid-Nederlandse criminele organisaties niet alleen elders in Nederland, maar ook in de Belgische grensstreek opportunistisch naar geschikte kweekgelegenheden en maakten daarbij gebruik van (sociaal kwetsbare) personen (van allerhande origine) uit Nederland of België. Ten derde bood de Nederlandse infrastructuur van growshops, waar men eenvoudig kweekbenodigdheden kon aanschaffen, voldoende mogelijkheden. Bovendien konden telers bij de growshops in contact worden gebracht met inkopers of de oogsten verkopen, wanneer ze geen eigen afzetmogelijkheden hadden. Kortom, voor Belgen die op zoek waren naar een lucratieve bron van inkomsten had cannabisteelt dezelfde lage instapdrempel als voor de telers in Nederland.

Aangezien de strafrechtshandhaving in België over onvoldoende ervaring en kennis van de cannabisteelt beschikte, konden politie en justitie bij aanvang (na de eeuwwisseling) weinig inbrengen tegen de groei van dit fenomeen. Na verloop van tijd verspreidde de professionele cannabisteelt zich over het volledige Belgische grondgebied. Geen enkele regio in België lijkt momenteel gespaard te blijven van de aanwezigheid van dit fenomeen, hoewel de provincies Antwerpen en Limburg nog steeds het grootste aantal ontmantelde plantages tellen. Toch moet met dergelijk cijfermateriaal voorzichtig omgesprongen worden. Men moet dit steeds in licht van de opsporingsinspanningen zien. Uit voorgaande hoofdstukken blijkt namelijk dat de gerechtelijke arrondissementen in België verschillend omspringen met de aanpak van de professionele cannabisteelt, ondanks de prioritering in het Nationaal Veiligheidsplan. Autoriteiten van politie en justitie worden bij het uitvoeren van hun taken geconfronteerd met allerlei belemmeringen, waarvan capaciteitstekort nagenoeg de belangrijkste is.

In dit onderzoek kon onmogelijk geconcludeerd worden of de gefragmenteerde aanpak van de cannabisteelt in de verschillende Belgische gerechtelijke arrondissementen criminele kwekers uit Nederland aantrekt. Uit de interviews met voor drugsproductie en/of –handel veroordeelde gedetineerden in een aantal Belgische gevangenissen kon wel afgeleid worden dat criminele betrokkenen op zoek gaan naar locaties waar de objectieve pakkans lager ingeschat wordt. De gedetineerden waren zich goed bewust van de minder doorgedreven opsporing in België in het algemeen. Bovendien waren ze ervan overtuigd dat de Belgische politiediensten minder bewust oog hebben voor mogelijke drugsmisdrijven. De optelsom van deze indrukken verklaart volgens de gedetineerden waarom België een gunstiger klimaat heeft om, onder andere, met professionele cannabisteelt bezig te zijn. Dit blijkt eveneens uit de evolutie van het fenomeen van de growshops. Niet alleen Nederlandse criminele actoren, maar ook Belgen zijn actief als uitbaters van growshops in België.

Dit wordt aan de ene kant in de hand gewerkt door de aanwezigheid van een afzetmarkt in België, gezien het grote aantal ontmantelde plantages, terwijl deze evolutie aan de andere kant mogelijk gestimuleerd wordt door de versplinterde aanpak bij politie en justitie, die zich uit in de onderlinge verschillen tussen gerechtelijke arrondissementen met betrekking tot de prioritering van dit fenomeen.

Dat hier eerder sprake is van een expansie van de markt dan van een verschuiving, blijkt ook uit het feit dat de cannabisteelt in Nederland niet lijkt af te nemen, wel integendeel. De cannabisteelt in Nederland wordt zowel gedomineerd door criminele organisaties, die zich door hun opgebouwd kapitaal bovendien inlaten met de cocaïnehandel, als door de 'gewone' burger die het als een alternatief verdienmodel ziet. De Nederlandse overheid heeft veel tijd nodig gehad om het fenomeen van de cannabisteelt niet vooral te zien als het kleinschalig kweken van een product, maar als een industrie die de integriteit van de hele samenleving dreigde te ondermijnen. De inspanningen die, onder andere in de vorm van de Taskforce BZ, sinds 2012 in het zuiden van Nederland genomen worden tegen de zogenaamde 'ondermijnende criminaliteit', waar de cannabisteelt deel van uitmaakt, zorgen ongetwijfeld voor onrust in het criminele milieu. Toch is de vraag in hoeverre de Nederlandse autoriteiten deze intensieve aanpak in de toekomst weten vol te houden.

Naast de expansie van de professionele cannabismarkt naar België, is er anderzijds ook sprake van een integratie van het Belgische en Nederlandse criminele milieu. Behalve de oorspronkelijke Nederlandse criminele organisaties die na de eeuwwisseling in België van start gingen met de cannabisteelt, begonnen in de loop der jaren ook Belgische criminele organisaties (van allerhande origine) met de cannabisteelt. Zij begonnen namelijk in te zien dat via de cannabisteelt op een relatief eenvoudige manier grote opbrengsten kunnen gegenereerd worden. Eenvoudig aangezien, zoals al werd aangeduid, het relatief makkelijk is om het nodige kweekmateriaal aan te kopen en de nodige kennis te verzamelen, via growshops of online. De cannabisteelt mag bijgevolg een vrij 'laagdrempelige' criminele activiteit genoemd worden.

Ondanks de toenemende betrokkenheid van Belgische criminele organisaties in de Belgische professionele cannabisteelt, en de bewering van sommige veroordeelde gedetineerden dat de 'hulp' van Nederland niet meer uiterst noodzakelijk zou zijn, blijft de Belgische cannabisteelt nog steeds sterk gelinkt aan Nederland. De resultaten van het empirisch onderzoek benadrukken daarbij dat de kans op een Nederlandse link stijgt naarmate de grootte van de plantage toeneemt. Bij de voorbereiding van de teelt kopen Belgische criminele actoren het kweekmateriaal aan in Nederland of gaan er langs om kennis op te doen, wat na verloop van tijd leidt tot alsmaar professionelere plantages. Vervolgens hebben deze Belgische kwekers Nederland na afloop van de teelt opnieuw nodig om de gekweekte cannabis op de afzetmarkt te krijgen. Nederlandse coffeeshops zouden immers nog steeds het belangrijkste afzetkanaal voor de Belgische professionele cannabisteelt zijn.

Daarmee belanden we bij de **detailhandel** van cannabis waarop, in tegenstelling tot de professionele cannabisteelt, wel grotendeels een verschuiving naar België zichtbaar wordt. Tot 2012 bevoorraden Belgische gebruikers zich in de Nederlandse coffeeshops en voerden Belgische en Nederlandse autoriteiten controles uit om het zogenaamde 'drugstoerisme' te beheersen. Dit veranderde echter met de invoering van het I-criterium, dat gehandhaafd wordt in het zuiden van Nederland. Bijgevolg kunnen Belgische drugstoeristen (meer algemeen: personen die niet in Nederland wonen) in veel gemeenten in Zuid-Nederland niet meer terecht in de coffeeshops. Naar het zich laat aanzien, heeft dit tot een situatie geleid waarin de meerderheid van de Belgische gebruikers niet langer systematisch naar Nederland reist om zich te bevoorraden, maar zich wendt tot illegale aanbieders in eigen land of bestellingen online en via callcenters doet, waarbij koeriers de roesmiddelen komen afleveren. De drugs worden in deze laatste twee gevallen thans nog vooral geleverd door in Nederland gevestigde criminele groepen. Volgens Nederlands onderzoek in Midden-, West-Brabant en Zeeland zouden enkele van deze alternatieve afzetkanalen in handen zijn van de organisatoren van de 'klassieke' handel: de coffeeshops. Dit kon evenwel niet bevestigd worden binnen voorliggend onderzoek.

Desondanks kan besloten worden dat (bestaande of nieuwe) afzetkanalen zich ontwikkelden in functie van de vraagzijde en inspeelden op het verdwijnen van Belgische drugstoeristen uit de coffeeshops in

Zuid-Nederland. Er zijn aanwijzingen dat Belgen zelf zich ook steeds meer gaan toeleggen op de tussen- en detailhandel en de bevoorrading van de binnenlandse drugsmarkt dus meer een interne Belgische aangelegenheid aan het worden is. Belgische dealers kunnen voor de aankoop van cannabis intussen eenvoudig in de eigen achtertuin terecht.

Hoewel een groot deel van de Belgische drugtoeristen na de invoering van het I-criterium dus niet naar Nederland terugkeerde, moeten we vermelden dat een klein deel van hen zich wel nog wendt tot coffeeshops die het I-criterium niet hanteren, in het zuiden of elders in Nederland. Het Nederlandse drugsbeleid speelde dus een rol in deze verschuiving van de markt en werkte een diversificatie ervan in de hand, zo blijkt uit de verschillende bevoorradingskanalen die momenteel voor Belgische gebruikers voorhanden zijn. Deze verandering lijkt wezenlijk: ook nu steden als Eindhoven en Tilburg hebben besloten om niet-ingezetenen weer toe te laten in de coffeeshops, lijkt er tot op vandaag althans (nog) geen sprake van een terugkeer van grote aantallen Belgische drugstoeristen.

De zonet geschetste evoluties bieden stof tot nadenken over de toekomstige ontwikkeling van de cannabismarkt in België. **Professionele sleutelfiguren stellen zich terecht de vraag of momenteel een reorganisatie van de cannabismarkt plaatsvindt**, waarbij de betrokkenheid van Nederland alsmaar minder vereist is. Die ontwikkeling ligt ook voor de hand: de cannabisteelt vergt immers weinig tot geen expertise of middelen die louter in Nederland voorhanden zijn. Hoewel een verschuiving van de detailhandel naar België zou kunnen betekenen dat Belgische telers ook voor de afzet minder afhankelijk zouden kunnen worden van Nederland, waar de inkoop en handel zich van oudsher concentreerde, blijft er sprake van een sterke connectie tussen de Belgische en Nederlandse cannabismarkt. Een doorgedreven grensoverschrijdende aanpak is dus nog steeds vereist.

3.2 Synthetische drugsmarkt

Net als bij de professionele cannabisteelt, kunnen we concluderen dat de **productiemarkt van synthetische drugs** in België vooral geëvolueerd is onder invloed van een integratie van het Belgische en Nederlandse criminele milieu. Deze integratie vond op de synthetische productiemarkt zelfs al veel vroeger plaats dan bij de cannabisteelt het geval was. Een historisch overzicht maakt duidelijk dat de Zuid-Nederlandse criminele organisaties die zich in de jaren negentig al snel gingen toeleggen op de synthetische drugsproductie, en zo ook in het Belgisch-Nederlandse grensgebied. In België bevonden zich immers ervaren personen uit de alcoholstokerij en de geneesmiddelenindustrie. Ook hier was sprake van Nederlandse criminelen die in België huizen kochten en er zich vestigden.

Na verloop van tijd breidde deze Belgisch-Nederlandse samenwerking zich uit naar de volledige keten van de synthetische drugsproductie en –handel. In eerste instantie wordt de Belgische markt geconsulteerd voor de aankoop van (pre-)precursoren en andere chemicaliën, zoals aceton. Vervolgens vinden de conversie van pre-precursoren en de eigenlijke productie van synthetische drugs plaats op locaties langs weerszijden van de Belgisch-Nederlandse grens. Diezelfde locaties worden gebruikt om afval van de synthetische drugsproductie te dumpen. Tot slot gebruiken de criminele organisaties Belgische post- en koeriersdiensten om hun producten wereldwijd te distribueren, wat een indicator is voor een expansie van de detailhandel van synthetische drugs.

Deze sterke verwevenheid tussen het Belgische en Nederlandse milieu lijkt niet snel te zullen verdwijnen. Ondanks de vele inspanningen van de Nederlandse overheid in de strijd tegen de synthetische drugsproductie in het zuiden, met de werkzaamheden van de Taskforce BZ voorop, neemt de omvang van dit fenomeen er niet proportioneel af. De synthetische drugsproductie situeert zich nog steeds hoofdzakelijk in de Belgisch-Nederlandse grensstreek en blijft er gedomineerd worden door Belgisch-Nederlandse criminele organisaties. Dit neemt niet weg dat de synthetische drugsproductie ook in andere regio's in België aan de oppervlakte komt, hoewel dit aandeel, de toename van het nationaal aantal ontmantelde productiesites ten spijt, beperkt blijft. Er is dus wel degelijk sprake van een

expansie van de synthetische drugsproductie van Nederland naar België, maar deze is minder verregaand dan de expansie van de cannabisproductie.

Niettemin bleek uit de resultaten van de Belgische focusgroep met professionele sleutelfiguren, dat men er rekening mee houdt dat de productiemarkt van synthetische drugs zich na verloop van tijd op eenzelfde manier kan ontwikkelen als dit in het verleden het geval was met de professionele cannabisteelt. In België zijn namelijk zowel de grondstoffen, de vaardigheden als de mogelijkheden voor de verdere distributie aanwezig. Belgische spilfiguren nemen steeds vaker de rol van *cook* op zich, waar deze vroeger vooral voor de Nederlandse actoren bestemd was. Net als bij de professionele cannabisteelt leerden de Belgische actoren de kneepjes van het vak van de Nederlanders en bouwden op die manier voldoende knowhow op om zelf aan de slag te gaan. Dit maakt dat in principe alle randvoorwaarden voor een verdere ontwikkeling van de synthetische drugsproductie in België aanwezig zijn. De vraag daarbij is vooral of de Belgische producenten er op termijn ook zullen in slagen om hun eigen afzetmarkten verder te ontwikkelen of daarvoor toch sterk afhankelijk blijven van Nederlandse handelaars.

3.3 Cocainemarkt

Hoewel een expansie van markten tot uiting lijkt te komen in de productie van cannabis en synthetische drugs, is dit veel minder duidelijk in de cocaïnemarkt. Recent is in de media steeds vaker sprake van een verschuiving van de cocaïnemarkt van Rotterdam naar Antwerpen, al dan niet veroorzaakt door een Nederlandse intensivering van de aanpak. Dit beeld dient toch enigszins genuanceerd te worden.

Op het echelon van de cocaïne-import is inderdaad sprake van een stijging van het aantal cocaïnevangsten in de haven van Antwerpen, ten opzichte van een dalende trend in Rotterdam. Of we hiermee **een blijvende of tijdelijke ontwikkeling** waarnemen, **is echter onduidelijk**: de beide havens lijken voor de import al decennia ‘tweelingen’. In algemene zin kan worden geconstateerd dat smokkelroutes steeds flexibel kunnen worden aangepast, naar plaatsen waar op een bepaald moment de risico's als het laagst worden gepercipieerd. Verscherpte controles in Antwerpen kunnen gemakkelijk weer leiden tot nieuwe veranderingen, al dan niet terug in de vorm van een toename in Rotterdam.

Op het echelon van de **tussenhandel** kunnen wel degelijk indicatoren geïdentificeerd worden die wijzen op een expansie van deze handel naar België, te denken aan het stijgende belang van Antwerpse criminele groepen van Noord-Afrikaanse herkomst bij de in- en doorvoer van cocaïne via de haven van Antwerpen. Deze groepen stonden eerst enkel in voor de detailhandel en legden zich naderhand toe op het uithalen van cocaïne uit containers, in opdracht van Nederlandse criminele organisaties. Door omstandigheden (zoals het uitbetalen in cocaïne in plaats van contant geld, die zij op hun beurt verder verhandelen) slaagden deze Antwerpse groeperingen erin om te stijgen op de ladder van de cocaïnehandel, waardoor zij momenteel ook de tussenhandel in Antwerpen in handen hebben. Steeds meer geluiden gaan zelfs op dat deze organisaties hun eigen invoerlijnen zouden opzetten. Door het aanbod van deze criminele organisaties in Antwerpen, hoeven Belgische (of buitenlandse) afnemers niet meer naar Nederland te rijden om zich te bevoorraden. Naast deze criminele organisaties in Antwerpen, zou ook sprake zijn van organisaties in het Waalse landsgedeelte die zich via de Nederlandse groothandel bevoorraden en vervolgens vanuit België aan buitenlandse afnemers leveren.

Op het niveau van de **detailhandel** van cocaïne is niet zozeer sprake van een expansie, maar eerder van een verschuiving en diversificatie van de markt. Een verschuiving, omdat het (Nederlandse) aanbod naar de (Belgische of buitenlandse) vraag toe komt, terwijl afnemers ten tijde van de dealpanden zelf op zoek gingen naar het aanbod. Actueel zorgen drugskoeriers op Belgisch grondgebied, in dienst van de zogenaamde *callcenters* in handen van Nederlandse organisaties, echter voor levering aan huis of op een vooraf afgesproken locatie. Deze modus operandi vermindert het risico voor de afnemer, omdat zijn verplaatsingen minder groot zijn. Niettemin kon binnen de scope van dit onderzoek niet vastgesteld worden of de *callcenters* ook in Nederland zelf in toenemende mate de bevoorrading voor hun rekening

nemen. Er is dus sprake van een verschuiving wat betreft de *callcenters* die vanuit Nederland in België actief zijn. Als deze *callcenters* ook de Nederlandse markt bevoorraden, is eerder sprake van een expansie.

Verder wijst de *modus operandi* van de *callcenters* ook op een diversificatie van de detailhandel. De *callcenters* namen immers de taak van dealpanden en drugsrunners, in de vroegere betekenis van het woord, over. Door de coördinatie van deze telefooncentrales vanuit Nederland te regelen, slagen de organisatoren erin om buiten schot te blijven voor de Belgische autoriteiten. Ze leggen het risico volledig bij de koeriers, zoals dit vroeger ook het geval was bij de personen die de dealpanden bemanden.

4. AANBEVELINGEN

Op basis van de resultaten van dit onderzoek kunnen een aantal aanbevelingen geformuleerd worden. We maken hierbij een onderscheid tussen twee soorten beleidsaanbevelingen: overkoepelde aanbevelingen die gelden voor alle drugsmarkten, en aanbevelingen die van toepassing zijn op een specifieke drugsmarkt. Hierbij dient benadrukt te worden dat deze aanbevelingen in het algemeen gericht zijn op België en niet zozeer op Nederland. Dit neemt niet weg dat gezamenlijke problemen ook gezamenlijke, grensoverschrijdende aanbevelingen vragen die in dit onderdeel eveneens aan bod zullen komen.

4.1 Overkoepelende beleidsaanbevelingen

Overkoepelende beleidsaanbevelingen

- Versterk de (nationale en internationale) monitoring van de illegale drugshandel
- Stuur de opsporingscultuur op nationaal niveau bij
- Bouw geïntegreerde samenwerkingen met de publiek-private sector uit
- Versterk de rol van bestuurlijke handhaving
- Vereenvoudig de (nationale en internationale) recuperatie van criminele vermogens
- Stimuleer de Belgisch-Nederlandse operationele samenwerking
- Versterk de sociale vangnetten voor kwetsbare groepen

4.1.1 **Aanbeveling 1: Versterk de (nationale en internationale) monitoring van de illegale drugshandel**

De eerste aanbeveling heeft betrekking op het monitoren van de verschillende illegale drugsmarkten. Dit onderzoek toonde meerdere malen aan dat deze monitoring, zowel nationaal als internationaal, tekort schiet en dat Belgische en Nederlandse autoriteiten over een onvoldoende compleet beeld van de illegale drugshandel beschikken.

AANBEVELING 1a: streef naar een meer kwalitatieve politionele beeldvorming

Kwalitatieve politionele statistieken liggen aan de basis van een adequate monitoring van de illegale drugshandel. Niettemin kunnen op dit vlak zowel in België als in Nederland een aantal pijnpunten geïdentificeerd worden. Zo gaat de registratie van cannabisplantages, productieplaatsen van synthetische drugs en dumpingsites in België vaak gepaard met een foute indeling of 'vatting' van deze misdrijven in de ANG door de optredende politiediensten.

Om hieraan tegemoet te komen, hanteert de federale politie alternatieve methoden van informatieverzameling, zoals via de Arrondissementale Informatiekruispunten. Daarnaast voert DJSOC/Drugs onvoldoende haar signaalfunctie uit ten opzichte van de lokale en federale politiediensten. Een herstructurering van deze dienst (en de daaruit volgende vermindering van capaciteit) enerzijds en de beslissing om enkel nog te werken op de uitvoering van prioriteiten in het NVP anderzijds, leiden ertoe dat het momenteel niet mogelijk is om nieuwe fenomenen te identificeren. Nochtans moeten voor een adequate beeldvorming niet enkel de problematieken die opgenomen werden in het NVP opgevolgd worden, maar alle drugsfenomenen die zich actueel of toekomstig voordoen. Alle politionele en justitiële actoren die instaan voor de aanpak van de illegale drugshandel, moeten op een systematische manier kunnen gebriefd worden over de nieuwste trends en fenomenen. Dit lijkt enkel mogelijk indien DJSOC/Drugs naar de vroegere invulling van haar rol terugkeert, waarbij nationale sturing centraal staat, en deze rol versterkt wordt.

Bij de Nederlandse autoriteiten is anderzijds sprake van een meer adequate monitoring van de illegale drugsmarkten. Vooral hun diepgaande, grondige analyses van criminaliteitsfenomenen (ook wel *'criminaliteitsbeeldanalyses'*) genieten enige bekendheid. Het nadeel van de Nederlandse werkwijze is evenwel dat sommige statistieken enkel regionaal verzameld worden, wat het monitoren van de situatie op nationaal niveau er niet eenvoudiger op maakt.

AANBEVELING 1b: wissel tussen België en Nederland op een structurele manier informatie over de illegale drugshandel uit

Als de monitoring van de illegale drugsmarkten op nationaal niveau niet optimaal is, valt het niet te verbazen dat dit evenmin het geval is op internationaal (lees: grensoverschrijdend) niveau. Deze gebrekkige Belgisch-Nederlandse monitoring is terug te leiden naar de mate waarin informatie tussen de autoriteiten van beide landen uitgewisseld wordt. De informatie-uitwisseling tussen België en Nederland vindt actueel namelijk vooral plaats in het kader van concrete dossiers, via informele contacten of officiële (rechtshulp)verzoeken. **Een meer structurele informatie-uitwisseling over de illegale drugshandel, en criminele fenomenen in het algemeen, lijkt echter te ontbreken.** Om hieraan tegemoet te komen, trachten politiediensten uit bepaalde gerechtelijke arrondissementen eigenhandig een informatiedoorstroming met hun Nederlandse collega's op te zetten. Dit is zo in het gerechtelijk arrondissement Limburg, met betrekking tot informatie over de ontmantelde productiesites van synthetische drugs en dumpingen van synthetisch drugsafval. Desondanks weerklinkt bij de professionele sleutelfiguren dat de informatie-uitwisseling tussen België en Nederland verbeterd en verder uitgebouwd dient te worden.

Afgezien van de intenties langs Nederlandse en Belgische zijde om zo snel mogelijk van start te gaan met een structurele grensoverschrijdende informatie-uitwisseling, moeten de betrokken overheden eerst beslissen welk doel deze informatie-uitwisseling moet dienen. Wat willen politionele en justitiële overheden precies bekomen? Gaat het om een strategische informatie-uitwisseling, met het creëren en uitwerken van een grensoverschrijdende beeldvorming en aanpak als doel? Of wenst men veeleer tactische analyses uit te voeren, waarmee de Belgische en Nederlandse strafrechtshandhaving concreet aan de slag gaan in gemeenschappelijke dossiers? Vervolgens moet men eveneens bepalen welke actoren kunnen bijdragen aan deze doelstelling. Blijft dit de taak van politiediensten of beslist men in de toekomst om de monitoring van het fenomeen van de illegale drugshandel over te laten aan, bijvoorbeeld, academici?

Uitgelicht:

Politiediensten zouden hun informatie over de illegale drugsmarkten ter beschikking kunnen stellen aan academici, zodat zij kunnen bijdragen aan de analyse van bepaalde fenomenen en een eventuele aanpassing voor de monitoring van de illegale drugshandel tijdig kunnen suggereren

AANBEVELING 1c: realiseer een gezamenlijke, grensoverschrijdende monitoring van het fenomeen van de illegale drugshandel

De professionele sleutelfiguren in België en Nederland pleiten er bijkomend voor om voldoende tijd en middelen vrij te maken voor het **nastreven van een gezamenlijke, grensoverschrijdende monitoring van de illegale drugshandel**. Deze monitoring kan aan weerszijden van de grens gevoed worden door (1) een doorgedreven informatieverzameling (onder andere via statistieken), (2) het uitvoeren van grondige onderzoeken, die ieder op zich informatie over een fenomeen kunnen opleveren, en (3) de vakkennis van professionele actoren, die nieuwe tendensen kunnen aanvoelen, hoewel dit niet steeds op basis van harde informatie kan bevestigd worden. Op deze manier kunnen overheden op termijn de verschillende aspecten van criminele fenomenen definiëren. Deze gezamenlijke beeldvorming dient op termijn te leiden tot een gezamenlijke aanpak van grensoverschrijdende criminele fenomenen.

Een belangrijke randvoorwaarde om tot een adequate monitoring van de illegale drugshandel te komen, is echter de bereidwilligheid van alle betrokken partners om hiertoe bij te dragen. De monitoring moet namelijk uitgevoerd worden op basis van informatie van verschillende overheidsinstanties en –actoren. Niet alleen politie en justitie spelen hierin een rol, maar ook partners zoals de douane, het FAGG, Sciensano⁵ en het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie (NICC).

Uitgelicht:

België en Nederland kunnen gezamenlijke criminaliteitsbeeldanalyses uitvoeren die op termijn kunnen leiden tot een gezamenlijke aanpak van de grensoverschrijdende drugshandel.

4.1.2 Aanbeveling 2: Stuur de opsporingscultuur op nationaal niveau bij

Een tweede aanbeveling heeft te maken met de opsporingscultuur die in Nederland en België gehanteerd wordt. Zoals bleek uit de analyse van de Belgisch-Nederlandse politionele en justitiële samenwerking, ligt deze cultuur in beide landen vrij ver uit elkaar. Beide landen zouden zich meer bewust moeten worden van elkaars (opsporings)cultuur en gewoonten moeten ontwikkelen om met deze verschillen om te gaan.

AANBEVELING 2a: zwak het Nederlandse principe van ‘wegen en sturen’ af

Terwijl de strafrechtshandhaving in Nederland sinds enige tijd duidelijke prioriteiten stelt voor het uitvoeren van doorgedreven onderzoeken en zich voor de overige zaken focust op het verrichten van zogenaamde ‘korte klappen’⁶, houden Belgische politiediensten voor het opstarten van een onderzoek (buiten de algemene prioriteiten in het NVP) meer vast aan een reactieve benadering. In Nederland groeit het besef dat de huidige methode van zaakselectie te rigide is, en in de Zuid-Nederlandse regio Brabant-Zeeland **stapte men voor sommige criminaliteitsproblemen reeds af van het zogenaamde principe van ‘wegen en sturen’**.

AANBEVELING 2b: streef naar een betere sturing en opvolging van de opsporing in België

Tegelijkertijd was een deel van de Belgische professionele sleutelfiguren van mening dat **het beter managen van de opsporing in België zeer wenselijk** zou zijn. Men is er wel van overtuigd dat het

⁵ Dit federaal onderzoekscentrum zag in 2018 het licht en bestaat onder andere uit het voormalige Wetenschappelijk Instituut Volksgezondheid (WIV).

⁶ Korte klappen worden in dit onderzoek gedefinieerd als ‘snelle en korte interventies’, waarbij politiediensten direct trachten tussen te komen in criminele activiteiten en daarmee de onderste laag van de criminele keten aanpakken. Korte klappen worden idealiter dus complementair aan diepgaande onderzoeken aangewend.

duidelijk stellen van prioriteiten niet voldoende is. Parallel aan deze prioriteiten moet een wil aanwezig zijn om op deze manier te werken en de illegale drugshandel aan te pakken, evenals moeten voldoende middelen vrijgemaakt worden om de vooropgestelde fenomenen op te volgen, en dit in het licht van de rekenschap die politiediensten naderhand dienen af te leggen. Het is immers onhaalbaar om – zoals nu het geval is – de hoeveelheid beschikbare middelen op een gelijk niveau te houden, terwijl er alsmaar meer prioriteiten bijkomen.

Uitgelicht:

Belgische politiediensten dienen te streven naar het correct opvolgen van prioriteiten en beleidslijnen. Via een duidelijk stappenplan kunnen per crimineel fenomeen periodieke evaluaties ingevoerd worden. Vandaag de dag gebeurt dit namelijk niet.

Behalve het nastreven van een managementcultuur, lijken Belgische politiediensten steeds vaker geneigd te zijn om een voorbeeld te nemen aan de zonet vermelde **Nederlandse strategie van ‘korte klappen’**. Enerzijds komt deze strategie tegemoet aan de overvloed aan informatie en het capaciteitstekort waarmee de strafrechtshandhaving te kampen heeft. Door het grote aantal interventies in een korte periode, kan men de onderzoekstijd tot het minimum beperken en brengt men in zekere zin toch een (financiële) slag toe aan het criminele milieu. Anderzijds is het nadeel van deze strategie dat de organisatoren van de cannabisteelt weinig tot niet geraakt worden.

Idealiter trachten politiediensten dus een evenwicht te vinden tussen ‘korte klappen’ en het voeren van meer uitgebreid onderzoek. Daarbij moet elke ‘korte klap’ geëvalueerd worden, om er zeker van te zijn dat men niet zomaar waardevolle informatie aan de kant schuift. Korte klappen is namelijk ook een manier van informatieverzameling en draagt dus bij aan de monitoring van een fenomeen. Een correcte selectie van de verzamelde informatie is dan ook noodzakelijk.

Uitgelicht:

De ‘korte klap’-methode kan in het kader van de cannabisteelt in alle gerechtelijke arrondissementen ingevoerd worden, om een verschuiving (of expansie) van dit crimineel fenomeen naar naburige regio's waar de strategie niet toegepast wordt, te vermijden (het zogenaamde waterbedeffect). Door deze strategie op nationaal niveau uit te voeren, kunnen politiediensten na een aantal jaren in staat zijn om het effect ervan op het crimineel fenomeen te identificeren.

4.1.3 Aanbeveling 3: Bouw geïntegreerde samenwerkingen met de publiek-private sector uit

Een derde aanbeveling tracht tegemoet te komen aan de limieten van de strafrechtshandhaving in het aanpakken van de verschillende drugsmarkten. Uit het voorgaande bleek enerzijds dat politie en justitie beperkt zijn in hun informatieverzameling. Anderzijds botsen de autoriteiten tegen grenzen aan bij de strafrechtelijke aanpak van de illegale drugshandel. Daarom zijn politionele en justitiële sleutelfiguren in België ervan overtuigd dat zij in hun aanpak gesteund kunnen worden door publieke en private partners.

AANBEVELING 3a: verken samenwerkingsmogelijkheden met potentiële publiek-private partners en de samenleving in de strijd tegen de illegale drugshandel

Vooraleer politie en justitie de mogelijkheid verkennen om de betrokkenheid van publieke en private partners te vergroten en samenwerkingen aan te gaan, moet eerst ingezet worden op de sensibilisering van deze partners. Daarbij wordt gefocust op sectoren die doelbewust misbruikt worden voor het faciliteren van criminele activiteiten, zoals de cannabisteelt. **Sectoren waartoe onder andere nutsbedrijven, verhuurfirma's en de immobiliënkantoren behoren, moeten op de hoogte gebracht worden van de opportuniteiten die criminele organisaties zoeken en de modus operandi die men vervolgens hanteert.** Men dient hierbij echter ook de nodige voorzichtigheid in te bouwen en een goed evenwicht te bewaren betreffende de hoeveelheid informatie die men aan de sectoren ter beschikking stelt.

Uitgelicht:

Politie en justitie kunnen inzetten op het sensibiliseren van immobiliënkantoren en verhuurfirma's van voertuigen. Deze vervullen, al dan niet bewust, een prominente rol bij de verhuur van panden en voertuigen voor criminele activiteiten zoals de cannabisteelt.

Bedrijven wiens activiteiten betrekking hebben op het nodige materiaal voor (de voorbereidingen van) drugsproductie zijn eveneens interessante partners. Enerzijds kan gedacht worden aan producenten van materiaal voor de cannabisteelt (lampen, koolstoffilters, voedings- en meststoffen) en de synthetische drugsproductie (drugsgevoelige chemicaliën en gassen, (pre-)precursoren en hardware). Anderzijds gaat het om leveranciers of verdelers van dergelijk materiaal die de strafrechtshandhaving van dienst kunnen zijn, zoals tuincentra die mogelijk als growshops fungeren of doe-het-zelfzaken die de nodige chemicaliën verkopen. Door de sensibilisering van firma's wiens reguliere handel misbruikt kan worden door de illegale drugshandel, kunnen overheden aan preventie doen en zo de eerste schakels van illegale drugsmarkten stokken in de wielen te steken. Het is echter noodzakelijk om vooraf te bepalen welk beleid men ten aanzien van de betrokken sectoren en firma's wenst te hanteren: gebruikt men de sectoren/firma's als informatiedrager of benadert men hen als een facilitator van criminele activiteiten.

Daarnaast is het aanbevolen om de bestaande initiatieven voor een samenwerking **tussen de strafrechtshandhaving en verschillende publieke en private betrokken partijen**, zoals de immobiliënssector en de water- en elektriciteitsmaatschappijen, te intensifiëren en uit te breiden.

Idealiter worden **op nationaal niveau convenanten** afgesloten. In deze convenanten kunnen enerzijds afspraken gemaakt worden over de bijdrage die deze partijen kunnen leveren aan de monitoring van criminele fenomenen, bijvoorbeeld via een meldingsplicht. Anderzijds moet ook bepaald worden in welke mate deze partijen, complementair aan de strafrechtshandhaving, meer concreet kunnen ingeschakeld worden in de aanpak van criminele fenomenen, bijvoorbeeld via het aanleveren van informatie in het kader van een opsporingsonderzoek.

Bovendien zal men deze partijen niet alleen moeten sensibiliseren, maar ook overtuigen dat de informatie die zij ter beschikking stellen niet rechtstreeks naar hen terug te leiden valt, zodat de betrokken partijen niet hoeven te vrezen voor represailles uit het criminele milieu. De betrokken partijen moeten dus gerustgesteld worden dat er zekerheid bestaat over hun anonimiteit en de bescherming van hun informatie. Daarnaast dient men de betrokken partijen te overtuigen van het nut van hun mede- en samenwerking. Hierin speelt terugkoppeling van de autoriteiten naar de betrokken partijen een rol. Als de autoriteiten rapporteren over de gevolgen die men aan de ontvangen informatie gaf, al is het maar een cijfermatige rapportering op jaarbasis, krijgen de partijen die informatie aanleveren onmiddellijk inzicht in het belang van de door hun verstrekte informatie.

Uitgelicht:

Politie en justitie kunnen de mogelijkheid verkennen om met de vastgoedsector samen te werken. Vastgoedkantoren kunnen onder andere bijhouden of bepaalde personen op geregelde basis navragen of panden te huur zijn, en deze informatie op structurele basis delen met de politiediensten.

Het is voor de strafrechtshandhaving ook wenselijk om verregaande samenwerkingen aan te gaan met stroomleveranciers en nutsbedrijven. Deze bedrijven kunnen een bijdrage leveren aan de monitoring van criminele fenomenen, zoals de cannabisteelt, en zij kunnen ook financiële maatregelen nemen, gelinkt aan elektriciteits- of waterdiefstal. Deze gestructureerde samenwerking tussen de strafrechtshandhaving en de water- en elektriciteitsbedrijven dient op nationaal niveau geregeld te worden, net zoals in Nederland.

Om de in-, uit- en doorvoer van illegale goederen gelinkt aan de drugshandel aan te pakken, is de betrokkenheid van post- en koeriersbedrijven eveneens van belang. Het is wenselijk dat Belgische autoriteiten in de toekomst met alle post- en koeriersbedrijven in België rond de tafel zitten om de (wettelijke) mogelijkheden voor meer structurele controles, door de douanediensden of de bedrijven zelf, te bekijken.

Verder kunnen strafrechtsactoren niet alleen een beroep doen op publieke en private partners, maar ook op de samenleving. Zo blijkt uit ervaringen op het gebied van burgerparticipatie in Nederland dat de **sensibilisering van de burgers een belangrijke stap** is in de richting van de aanpak van criminele fenomenen. Men kan daarbij zowel focussen op de algemene bevolking, als op specifiek kwetsbare groepen die veelal onbewust een rol van facilitator vervullen, zoals verhuurders van panden.

Uitgelicht:

Eigenaars van panden die te huur staan, zoals personen uit de landbouwsector, kunnen (net als de immobiëlesector) op de hoogte gebracht worden van de aanwezigheid en de modus operandi van criminele organisaties in de drugsproductiemarkt. Naast de sensibilisering kan men ook op een meer repressieve manier trachten te voorkomen dat deze kwetsbare groepen ten prooi vallen aan criminele organisaties. Overheden kunnen beslissen om deze kwetsbare groepen, die dan optreden als facilitator, als mededader te berechten. Via een aanpassing van de huurwetgeving kan de cashbetaling van de huur of van waarborgen bijvoorbeeld als een indicator aanzien worden van mogelijke criminaliteit. Men kan evenzeer beslissen om panden te sluiten in het licht van de volksgezondheid, waarna de eigenaar van het pand op eigen kosten de staat van het gebouw opnieuw in orde moet brengen.

In België kan bovendien een anoniem meldpunt voor de samenleving ingevoerd worden, analoog aan het Nederlandse meldingspunt *Meld Misdaad Anoniem*. Men moet voorafgaand aan het invoeren van dergelijk meldpunt wel goed nagaan in hoeverre de autoriteiten in staat zullen zijn om deze informatie te beheren en te verwerken.

4.1.4 Aanbeveling 4: Versterk de rol van bestuurlijke handhaving

Een vierde aanbeveling heeft betrekking op de niet-strafrechtelijke aanpak van criminele fenomenen via de zogenaamde 'bestuurlijke handhaving'. De geschetste problemen in dit rapport vereisen immers een geïntegreerde aanpak met een gerechtelijke en bestuurlijke component. Een integraal en geïntegreerd veiligheidsbeleid beperkt zich immers niet tot een strafrechtelijke aanpak, maar kiest parallel daaraan

ook voor een fiscale en bestuurlijke aanpak, waarbij optimaal gebruik gemaakt wordt van de wettelijke mogelijkheden van bestuurlijke overheden om niet enkel reactief, maar ook preventief en proactief op te treden tegen georganiseerde criminaliteit.

De strijd tegen georganiseerde criminaliteit is niet enkel een zorg van politie en justitie. Waar de illegale onderwereld en de legale bovenwereld elkaar raken, kunnen lokale besturen en belasting- en inspectiediensten een remmende rol spelen door de georganiseerde misdaad zoveel mogelijk stokken in de wielen te steken. De bestuurlijke en de gerechtelijke aanpak van georganiseerde criminaliteitsfenomenen mogen geen twee gescheiden werelden zijn. Een effectieve aanpak van de illegale drugshandel vraagt daarom om een georganiseerde overheid die alle middelen en instrumenten inzet die ze tot haar beschikking heeft. Elke ketenpartner (politie, openbaar ministerie, gemeenten, belastingdienst, etc.) kan een bijdrage leveren aan deze aanpak. Hoewel de Nederlandse overheid hierin al een stuk verder staat, zet ook België tegenwoordig in op deze strategie, zo blijkt bijvoorbeeld uit de recente ontwikkeling van de ARIEC's⁷.

ANBEVELING 4a: sensibiliseer professionele actoren en overheden over de mogelijkheden van bestuurlijke handhaving in de strijd tegen de illegale drugshandel

Momenteel ontbreekt het België aan een integrale bestuurlijke aanpak van criminele fenomenen en behoort deze aanpak niet tot het gemeengoed van de overheden. De **cultuurverandering** die zich in België, in navolging van Nederland, aan het doorzetten is inzake de toepassing van bestuurlijke handhaving, **moet blijvend aangemoedigd worden bij alle betrokken overheidspartijen** (politie, justitie en bestuur). Hier dient benadrukt te worden dat niet alleen de overheidspartijen die zelf verantwoordelijk zijn voor het toepassen van bestuurlijke handhaving er het nut moeten van inzien, maar alle partijen in de keten van de strafrechtshandhaving.

Bovendien moeten overheden in België en Nederland optimaal geïnformeerd worden over de mogelijkheden waarover zij beschikken om in bepaalde situaties op bestuurlijk vlak in te grijpen. Het adagium *'onbekend maakt onbemind'* is hier op zijn plaats. Het komt er dus op neer om **de kennis van Belgische en Nederlandse overheden omtrent de toepassing van bestuurlijke handhaving te vergroten**, zodat zij binnen het bestaand (of vernieuwd) wetgevend kader gestimuleerd worden om maatregelen toe te passen. Momenteel ligt in België een nieuw wetsontwerp op tafel om de lokale besturen meer mogelijkheden te geven in de aanpak van de georganiseerde misdaad. Zo zal een nieuw overheidsorgaan gemeenten binnenkort advies geven op basis waarvan men al dan niet vergunningen kan weigeren.⁸

AANBEVELING 4b: streef naar een geïntegreerde strafrechtelijke en bestuurlijke informatieverzameling en –uitwisseling

Vooraleer adequaat gebruik kan gemaakt worden van bestuurlijke maatregelen voor de aanpak van (grensoverschrijdende) criminaliteit, dienen essentiële voorwaarden vervuld te worden, namelijk het beschikken over een degelijke beeldvorming en een performante informatiehuishouding. Belgische en Nederlandse overheden moeten kunnen terugvallen op een stevige informatiepositie, met een heldere en volwaardig uitgebouwde regelgeving. Deze informatiepositie, de ruggengraat van de internationale samenwerking, moet echter dringend worden verbeterd.

Eerder werd aangehaald om te streven naar een gezamenlijke, grensoverschrijdende monitoring van de illegale drugshandel. De beeldvorming rond een criminaliteitsfenomeen is namelijk essentieel. Het is het startpunt van elke aanpak, dus ook van de bestuurlijke handhaving. Het brengt criminele processen in beeld, toont aan waar barrières kunnen opgeworpen worden en het duidt blinde vlekken aan.

⁷ In België zijn recent Arrondissementale Informatie- en Expertisecentra (ARIEC's) opgericht in Antwerpen, Hasselt en Namen. Deze centra zijn opgericht als tegenhanger van de Nederlandse RIEC's.

⁸ *De Morgen*, "Louche' cafés en nachtwinkels moeten eruit", 12 mei 2018.

Criminaliteitsbeelden beperken zich vandaag veelal tot het Belgisch of Nederlands grondgebied. Er is te weinig sprake van een proactieve benadering van de grensoverschrijdende criminaliteit waarin via gestructureerde informatie-uitwisseling en gezamenlijke criminaliteitsbeeldanalyses criminele activiteiten en/of netwerken zichtbaar worden. Door het gebrek eraan vandaag, is er te weinig sprake van een gedeelde urgentie. Met andere woorden: er is dringend nood aan een gezamenlijke beeldvorming van de grensoverschrijdende criminaliteit, een Belgisch-Nederlands criminaliteitsbeeld. Op deze manier kunnen Belgische en Nederlandse overheden op termijn de verschillende aspecten van grensoverschrijdende criminele fenomenen definiëren en overgaan tot een gezamenlijke aanpak ervan.

De monitoring van criminele fenomenen komt idealiter tot stand op basis van **een performante informatie-uitwisseling tussen zowel bestuurlijke als gerechtelijke overheden uit België en Nederland**. Dergelijke geïntegreerde informatie-uitwisseling kan enkel bereikt worden als knelpunten in de wet- en regelgeving worden weggewerkt en concrete ondersteuning wordt voorzien op het terrein. Grensoverschrijdende informatie-uitwisseling is geen ongeschreven blad vermits het reeds door verschillende verdragen geregeld wordt, maar heeft af te rekenen met problemen aangaande het gebruik ervan voor bestuurlijke doeleinden.

Voor de grensoverschrijdende uitwisseling van bestuurlijke informatie ontbreekt vooralsnog elk **wetgevend kader**, hoewel dit sowieso minder problematisch zou moeten zijn gelet op de gelijke finaliteit waarvoor deze gegevens dan verwerkt zouden worden. Bijgevolg moet gesteld worden dat er een grote én dringende behoefte is aan een **afsprakenkader** (convenant, verdrag of overeenkomst) waarbinnen de verschillende partners hun bestuurlijke en juridisch-politiële informatie voor bestuurlijke doeleinden kunnen delen op een grensoverschrijdende manier.

Vervolgens moeten Belgische en Nederlandse overheden bekijken welke bestuurlijke informatie nationaal en bilateraal precies kan uitgewisseld worden, in combinatie met informatie uit de strafrechtshandhaving (politie en justitie). Daarom moet **een duidelijk overzicht ontwikkeld worden van de (wetgevende) kaders en mogelijkheden die het bestuur en de strafrechtshandhaving voorhanden hebben om bestuurlijke informatie uit te wisselen tussen België en Nederland**.

Uitgelicht:

In de loop der jaren werden inbreuken die eerder strafrechtelijk afgehandeld werden, via de GAS-wetgeving, overgeheveld naar de bestuurlijke afhandeling. Bestuurlijke informatie over deze inbreuken komt bijgevolg niet meer in de ANG terecht, in tegenstelling tot voordien. Daardoor verliezen de politiediensten hun beeld op fenomenen die eerder wel onderwerp waren van monitoring. Het is aangewezen om te onderzoeken op welke manier beide informatiestromen (bestuurlijk en strafrechtelijk) met elkaar kunnen geïntegreerd worden.

Het is bovendien aangeraden om de rol van de ARIEC's als zogenaamde 'informatieknoppunten', waar alle kennis en expertise over bestuurlijke informatieverzameling en –uitwisseling gecentraliseerd wordt, verder uit te bouwen.

AANBEVELING 4c: versterk de mogelijkheden voor de bestuurlijke aanpak in de strijd tegen de illegale drugshandel, complementair aan de gerechtelijke aanpak

De bestuurlijke aanpak kan als een strategie op zichzelf staan, maar werkt vooral complementair aan de gerechtelijke afhandeling. Momenteel beschikken Belgische bestuurlijke overheden echter niet over alle mogelijkheden om in te grijpen bij bepaalde criminele fenomenen. Zo is het in België vooralsnog niet mogelijk om bestuurlijk in te grijpen bij misbruik van een private woning, bijvoorbeeld in het kader van de cannabisteelt.

Het kan interessant zijn om na te gaan in welke mate de beschikbare maatregelen per crimineel fenomeen in België en Nederland van elkaar verschillen. Hier kan een rol weggelegd zijn voor een ‘internationaal informatie- en expertisecentrum’, dat verantwoordelijk kan zijn voor **het uitrollen van een grensoverschrijdende bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit**, in nauwe samenwerking met onder andere nationale en lokale overheden, politiekorpsen en gerechtelijke instanties. Een dergelijk proefproject zou lokale besturen kunnen helpen bij het ontwikkelen van standaard werkprocessen voor een bestuurlijke aanpak en de structurele verankering ervan.

Recent, op 17 mei 2018, werd in Maastricht in dit kader een intentieverklaring ondertekend door de bevoegde ministers van België, Nederland en Duitsland, om een Euregionaal Ontwikkel- en Expertisecentrum (EURIEC) op te richten. Dit centrum moet het voor burgemeesters in de grensstreek mogelijk maken om sneller kennis en informatie te delen. Door juridische expertise en nieuwe inzichten te leveren, zal het centrum in de strijd tegen grensoverschrijdende criminaliteit een ondersteunende rol vervullen voor organisaties aan weerszijden van de grens.⁹

Uitgelicht:

In navolging van de Nederlandse praktijken (cf. wetten Damocles en Victor) is het wenselijk om de Belgische wetgeving te voorzien van de mogelijkheid om bestuurlijk in te grijpen in geval van het aantreffen van voorwerpen en/of stoffen die wijzen op de teelt of de bereiding van drugs, of in geval van de verkoop, aflevering of verstrekking van verdovende middelen in private woningen.

Daarnaast dient ook de wenselijkheid van het invoeren van bestuurlijke boetes of het uitvoeren van bestuursdwang, zoals het laten ontmantelen en opruimen van een synthetisch drugslabo in een woning op kosten van de veroordeelde, onderzocht te worden.

4.1.5 Aanbeveling 5: Vereenvoudig de (nationale en internationale) recuperatie van criminele vermogens

Een vijfde aanbeveling is in bepaalde mate een uitloper van de eerder geschetste geïntegreerde samenwerking, waarin de financiële aanpak van criminele fenomenen benadrukt werd. Om een tegengewicht te bieden aan de mogelijk beperkte strafrechtelijke gevolgen voor criminele actoren in de vorm van gevangenisstraffen, maar ook complementair hieraan, trachten politie en justitie in België in grotere mate te focussen op het financiële aspect van de drugshandel, van aan de start tot het einde van een onderzoek. Men volgt daarin het voorbeeld van Nederland, dat zich sinds de intensivering van de aanpak van ondermijning sterk focust op de recuperatie van criminele vermogens.

Opbrengsten van de illegale drugshandel worden immers niet enkel opnieuw geïnvesteerd in de illegale economie, maar komen ook terecht in de legale economie, te denken aan vastgoed, sportclubs en luxeproducten. Vooraleer sterker op deze financiële aanpak kan ingezet worden, moeten alle mogelijke betrokken actoren bereid zijn om mee te werken en volledige ondersteuning bieden. Dit engagement gaat in eerste instantie uit van de bevoegde ministers, die op dit vlak hun verantwoordelijkheid moeten nemen en ervoor moeten zorgen dat actoren niet afhaken na de uiting van hun engagement.

AANBEVELING 5a: sensibiliseer relevante actoren over het belang van een financiële aanpak

Ondanks de mogelijkheden die de Belgische wetgever biedt voor de financiële aanpak van criminele fenomenen, zijn de bevraagde professionele sleutelfiguren ervan overtuigd dat op dit vlak binnen politie

⁹ *Het Nieuwsblad*, “België, Nederland en Duitsland slaan handen in elkaar voor strijd tegen internationale misdaad”, 17/05/2018.

en justitie nog meer afstemming nodig is. Politie en justitiële actoren zijn vandaag nog onvoldoende op de hoogte van de mogelijkheden, het nut en de doeltreffendheid van een financiële aanpak. Ondanks intenties van politiediensten om in te zetten op het financiële onderzoeksluik, ligt de beslissing om de reikwijdte van het strafrechtelijk onderzoek uit te breiden nog steeds bij de betrokken magistraat. Er moet dan ook meer ingezet worden op de **sensibilisering van de magistratuur en het uitwisselen van best practices tussen alle gerechtelijke arrondissementen**, zodat de neuzen overal in dezelfde richting staan. Hierbij is het belangrijk dat alle betrokken actoren de wil tonen om geïnformeerd te worden en informatiesessies (bijvoorbeeld georganiseerd door de politie) bijwoont.

AANBEVELING 5b: versterk de mogelijkheden om criminele vermogens te recupereren

Indien politie en justitie inzetten op **een financiële aanpak**, kan men ervoor kiezen om dit pad al te bewandelen **bij aanvang van het strafrechtelijk onderzoek**. In dat geval verlopen zowel het strafonderzoek als het financieel onderzoek simultaan, in plaats dat het financiële luik pas na aanvang van het gerechtelijk luik wordt opgestart. Daarbij kan men inzetten op fiscale controles, bijvoorbeeld via de boekhouding. Verder behoort een verkennend onderzoek van het patrimonium van de betrokken criminele actoren ook tot de mogelijkheden, met het oog op inbeslagname en verbeurdverklaring na afloop van het strafrechtelijk onderzoek.

Uitgelicht:

In navolging van deze aanbeveling, kunnen autoriteiten in de strijd tegen het fenomeen van de growshops opteren om fiscale controles, namelijk op de boekhouding, te laten uitvoeren, in plaats van enkel op het strafrechtelijk aspect te focussen.

Binnen de strafrechtelijke aanpak, is er momenteel echter onvoldoende tijd en capaciteit om voluit te investeren in een 'buitgerichte aanpak' terwijl de beschreven vormen van drughandel juist gedreven wordt door snel geldgewin. Daarom dient de (lokale en/of federale) politie, bovenop het uitbouwen van haar kennis, te investeren in gespecialiseerde onderzoeksteams ('kaalplukteams') voor het uitvoeren van financiële onderzoeken. Gezien het tijdrovend karakter van financiële onderzoeken, moet de capaciteit van deze onderzoeksteams gedurende langere tijd beschikbaar zijn.

Vervolgens moet na afloop van strafonderzoeken **geïnvesteerd worden in het vereenvoudigen van de recuperatie van criminele vermogens, in binnen- en buitenland**. In beide gevallen gaat het vooral over de opvolging en uitvoering van uitgesproken verbeurdverklaringen. Om tegemoet te komen aan de grijze zone die hieromtrent momenteel bestaat, moet duidelijk worden welke professionele actoren (nationaal en internationaal) de verantwoordelijkheid krijgen voor deze opvolging en uitvoering. Bovendien is het wenselijk om meer doorgedreven samenwerkingen aan te gaan met andere lidstaten en landen, om de recuperatie van criminele vermogens in het buitenland niet alleen op papier maar ook in de praktijk mogelijk te maken. In dit kader kan de recent ondertekende intentieverklaring tussen België en Marokko voor een betere samenwerking bij inbeslagnames en verbeurdverklaringen als een stap in de goede richting gezien worden.

4.1.6 Aanbeveling 6: Stimuleer de Belgisch-Nederlandse operationele samenwerking

De resultaten van dit onderzoek toonden aan dat eerder sprake is van een expansie van drugsmarkten, dan van een verschuiving, in het bijzonder op het vlak van de professionele cannabis- en synthetische productie, en de tussenhandel van cocaïne. Dit betekent dat België en Nederland hun krachten moeten bundelen om de illegale drugsmarkten gezamenlijk, grensoverschrijdend aan te pakken. De resultaten

van deze studie moeten voor Nederland en België dan ook het startpunt vormen om de operationele grensoverschrijdende samenwerking te verbeteren, niet alleen in het kader van België en Nederland, maar liefst binnen een groter Europees verband.

De professionele sleutelfiguren waren het er in dit licht over eens dat het verbeteren, en vooral versoepelen, van **de grensoverschrijdende samenwerking tussen België en Nederland slechts mogelijk is als men vertrekt van het uitgangspunt dat beide landen volwaardige partners zijn en dat de som van hun inspanningen één belangrijk geheel vormt, dat zich uitstrekt over twee landen**. In dit kader kunnen verschillende aanbevelingen geformuleerd worden.

AANBEVELING 6a: streef naar een gemeenschappelijk opsporingsbeleid tussen Nederland en België

Ten eerste is **een gemeenschappelijk (opsporings)beleid tussen Nederland en België noodzakelijk**. Actueel staan de geloofwaardigheid en betrouwbaarheid van de grensoverschrijdende samenwerking immers ter discussie als het gaat over dossiers waar in België veel tijd en opsporingscapaciteit in geïnvesteerd is, maar die vanwege uiteenlopende beleidsprioriteiten niet gezamenlijk kunnen worden aangepakt. De Belgische vraag is groter dan het Nederlandse aanbod, waardoor ook de opvolging van rechtshulpverzoeken in Nederland onder druk staat.

Er is dus nood aan een Belgisch-Nederlands systeem van operationele prioriteiten, dat bestaat uit een structuur met gezamenlijke topics of elementen, zodat men op termijn voor ieder van deze elementen de juiste partners rond de tafel krijgt. Daarbij kan gedacht worden aan de barrièremethodiek uit Nederland. Hoewel ook deze werkwijze haar beperkingen heeft, kan het bepalen van de belangrijkste assen binnen criminele fenomenen een goed beginpunt zijn voor een integrale en geïntegreerde aanpak.

Voor het bepalen van het gemeenschappelijk opsporingsbeleid moeten beide landen het wel eerst eens raken over een haalbare strategie die men zal volgen, om de bereidwilligheid tot grensoverschrijdende samenwerking te optimaliseren. Zo lijkt het *bottom-up* uitwerken van een strategie de voorkeur te genieten.

Verder moet men in dit gemeenschappelijk beleid ook vastleggen welke capaciteit hier in beide landen aan gekoppeld zal worden. De gezamenlijke prioriteiten moeten namelijk niet enkel op papier bestaan, maar moeten ditmaal ook echt uitgevoerd worden. Net daarom hebben België en Nederland nood aan een gemeenschappelijk beleid waarvan de uitvoering realistisch is, zodat professionele actoren gemotiveerd zijn om hieraan bij te dragen.

Uitgelicht:

Aan de capaciteit die in het gemeenschappelijk opsporingsbeleid voorzien wordt, kunnen eventueel targets gekoppeld worden die de bilaterale samenwerking stimuleren. Zo kunnen beide landen samen bepalen dat per jaar x-aantal spiegelonderzoeken of JIT's opgestart en uitgevoerd moeten worden.

AANBEVELING 6b: bouw de grensoverschrijdende politionele en justitiële informatie-uitwisseling tussen Nederland en België verder uit

Na het vastleggen van een gemeenschappelijk opsporingsbeleid, dient ten tweede ingezet te worden op de **politionele en justitiële grensoverschrijdende informatie-uitwisseling**. De Belgisch-Nederlandse samenwerking binnen de strafrechtshandhaving moet namelijk gebaseerd zijn op een degelijke, gezamenlijke beeldvorming, die prioriteiten, kansen en belemmeringen aan het licht zal brengen. Deze beeldvorming moet gevoed worden door twee onderzoeksniveaus, namelijk onderzoek

(1) op nationaal niveau en (2) op internationaal niveau. Het internationale onderzoek is in dat geval gebaseerd op gezamenlijke opsporingsprioriteiten en wordt opgestart op basis van informatie uit het eerste (nationale) niveau.

Bij deze informatie-uitwisseling wordt vooral het zoeken en vinden van de juiste contactpersonen langs weerszijden van de grens actueel als een knelpunt ervaren. Het identificeren van personen en/diensten die het wederzijdse belang van doorgedreven informatie-uitwisseling (h)erkennen en daarnaast ook nog bereid zijn om samen te werken, blijft moeilijk. Er is bijgevolg nood aan een duidelijk overzicht van de contact- of referentiepersonen in België en Nederland, die verantwoordelijk zijn voor de aanpak van een bepaald fenomeen. Daarnaast moeten deze referentiepersonen ook de mogelijkheid krijgen om elkaar beter te leren kennen. Men is er namelijk van overtuigd dat goede informele contacten – met het nodige respect voor de omstandigheden en de geldende wetgeving – niet alleen een basisvoorwaarde zijn voor een degelijke informatie-uitwisseling, maar (daarbij aansluitend) ook voor een geslaagde rechtshulp. Toch dient hierbij benadrukt te worden dat men steeds de balans moet bewaren tussen het gebruik van informele aanspreekpunten en officiële samenwerkingsverbanden.

AANBEVELING 6c: streef naar een gezamenlijke uitvoering van het gezamenlijk opsporingsbeleid

Ten derde dient het gezamenlijke operationele opsporingsbeleid te leiden tot **een gezamenlijke uitvoering van dit beleid**, door (1) in concrete onderzoeken nauwer samen te werken of (2) op een meer systematische (in plaats van projectmatige) basis via gemeenschappelijke onderzoeksteams. Dat kan in de vorm van een structuur die verder bouwt op de *Joint Investigation Teams* (JIT), die inzetten op een thematische of fenomeengerichte aanpak (eerder dan casusgericht), maar ook in de vorm van 'lichtere' varianten van deze structuur. Belgische respondenten opperden tijdens de focusgroep dat een gecombineerde Belgisch-Nederlandse taskforce die grensoverschrijdend mag opereren een verbetering kan zijn, omdat deze werkwijze voor de grensoverschrijdende samenwerking middelen genereert die nu in beide landen ontbreken. Daarnaast kan een Belgisch-Nederlandse taskforce de juridische implicaties die momenteel vaak spelen bij de grensoverschrijdende samenwerking (vertraging, administratieve belasting) overstijgen. Enkele Nederlandse bevroagde respondenten binnen dit onderzoek leken daarentegen meer gewonnen voor het idee van een thematische JIT, die systematisch (en niet projectmatig) georganiseerd wordt.¹⁰ De haalbaarheid en de invulling van beide ideeën – Belgische-Nederlandse taskforce enerzijds, thematische JIT anderzijds – behoeft verder onderzoek.

Bij de totstandkoming van gemeenschappelijke onderzoeksteams, in welke vorm dan ook, moet evenwel **rekening gehouden worden met de concrete operationele behoeften op het terrein**. Vaak blijkt de kloof tussen deze behoeften en wat men 'hogerop' in de organisatie van mening is nog te groot te zijn. Een voorbeeld hiervan zijn de juridische barrières die optreden bij grensoverschrijdend opsporen (bakens, observatie, ontnemen criminele vermogens). Dit veroorzaakt frustraties en demotivatie bij de betrokken politiediensten, wat ongewenste neveneffecten zijn die niet onderschat mogen worden en die men in de toekomst moet zien om te draaien. Sommige politiefunctionarissen zijn immers grotendeels het geloof in internationale samenwerking verloren en stellen vraagtekens bij de functionaliteit van agentschappen als Europol en Eurojust, wat een obstakel kan vormen voor potentiële toekomstige samenwerkingen. Niettegenstaande, kunnen deze agentschappen wel de nodige tools, en de nodige financiële en logistieke ondersteuning aanleveren.

¹⁰ Int-ZWB-2; Int-TF-6.

Uitgelicht:

Voor de uitvoering van een gemeenschappelijk opsporingsbeleid lijkt het aangewezen om initieel kleinschalig van start te gaan, via het regelmatig organiseren van structurele overlegmomenten over specifieke fenomenen. Tijdens deze overlegmomenten, zoals deze al bestaan voor de aanpak van de cocaïne-invoer en de cannabisteelt, kunnen operationele zaken besproken worden en leren functionarissen uit beide landen van elkaar door *best practices* uit te wisselen. Belangrijk hierbij is dat deze overlegmomenten bijgewoond worden door personen die niet alleen op nationaal niveau, maar vooral op lokaal (of arrondissementeel) niveau met beide voeten in de praktijk staan. Zo kan men Belgische referentiemagistraten drugs samenbrengen met de Nederlandse officieren van Justitie.

Daarna dient langs weerszijden van de grens de nodige capaciteit vrijgemaakt te worden. Het internationaal onderzoek vindt namelijk idealiter plaats in de vorm van flexibele onderzoeksteams, die in de beginfase van start gaan via pilootprojecten. Deze hele keten van grensoverschrijdende aanbevelingen moet in goede banen geleid worden via concrete, operationele richtlijnen, die voor een lange periode (tien tot twintig jaar) vastgelegd worden.

4.1.7 Aanbeveling 7: Versterk de sociale vangnetten voor kwetsbare groepen

Uit de resultaten werd duidelijk dat criminele organisaties vaak een beroep doen op jongeren en sociaal kwetsbare personen bij activiteiten van drugsproductie en -handel. In lijn met een integraal en geïntegreerd beleid moet niet enkel ingezet worden op repressieve maatregelen, maar moet ook aandacht gaan naar preventie en hulpverlening. Zo moet gefocust worden op de aanpak van de sociaal-maatschappelijke problemen en moet deze specifieke problematiek bij de wortels aangepakt worden door het verder uitbouwen en investeren in diverse sociale vangnetten, zoals onderwijs, tewerkstelling, sociale zekerheid. Dit alles vraagt het dichtens van de mazen in ons sociaal vangnet, evenals een versterking van het maatschappelijk kapitaal om inclusie van personen in kwetsbare situaties te promoten.

AANBEVELING 7a: investeer in sociale vangnetten voor jonge, kwetsbare personen

In eerste instantie werd aangegeven dat criminele organisaties vaak jonge, kwetsbare personen inzetten bij de drughandel, bijvoorbeeld als drugskoeriers. Voor heel wat jongeren kan de drughandel een uitzicht bieden op een luxelevens en snel geldgewin. Ten aanzien van deze groep moet **ingezet worden op het tegengaan van uitval binnen het onderwijs, het vergroten van hun sociale betrokkenheid en het uitbouwen van hun prosociale netwerken**. Een cruciale rol kan hiervoor weggelegd zijn voor onder andere prosociale leden van hun familie, door jeugdwerkers, leerkrachten die het vertrouwen van de jongere genieten en kunnen interveniëren, dan wel signaleren, wanneer de jongere afglijdt naar de criminaliteit.

AANBEVELING 7b: investeer in sociale vangnetten voor problematische druggebruikers

In tweede instantie dienen problematische druggebruikers die door criminele organisaties gebruikt (lees: misbruikt) worden om een rol te spelen binnen de drughandel en hierdoor in contact komen met justitie, in de mate van het mogelijke in aanmerking te komen voor een alternatieve afhandeling. Diverse beleidsdocumenten geven immers aan dat personen bij wie een drugproblematiek aan de grondslag van hun gepleegde delicten ligt, bij voorkeur naar de drughulpverlening doorverwezen worden. Binnen de hulpverlening kan gewerkt worden aan de kern van hun probleem: herstel van problematisch

druggebruik. **Alternatieven, met een doorverwijzing naar de hulpverlening, moeten daarom, op elk niveau van de strafrechtsbedeling, gestimuleerd worden.**

Bovendien dient ook geïnvesteerd te worden in een voldoende uitgebreid en divers hulpverleningsaanbod. Verder dient ook aandacht te gaan naar nazorg en het versterken van diverse levensdomeinen, naast het drugprobleem. Succesvol herstel is een persoonlijk proces dat plaatsvindt binnen een sociale context. Na klinisch herstel, en dus de focus op het drugprobleem, dient ook aandacht te gaan naar maatschappelijk herstel, de inclusie en re-integratie in de maatschappij. Om het herstelproces van een persoon te bestendigen, dient de maatschappij bereid te zijn deze personen terug te aanvaarden als volwaardige leden en discriminatie en stigma tegen te gaan. Onderzoeken geven echter aan dat druggebruikers, zelfs in herstel, vaak geconfronteerd worden met discriminatie van werkgevers, verhuurders en burens, wat hun herstelproces kan compromitteren en herval kan promoten.

Tot slot behoren awareness, het bewustmaken van de maatschappij en de sensibilisering van kwetsbare groepen eveneens tot het takenpakket van de overheid. Normvervaging zorgt immers voor een instandhouding van de drugsproblematiek. Wanneer de samenleving hier niet voldoende in investeert kan een parallelle samenleving ontstaan waar andere normen en waarden gelden die de sociaaleconomische structuur aantasten.

4.2 Specifieke beleidsaanbevelingen

Naast de overkoepelend aanbevelingen, kunnen ook aanbevelingen geformuleerd worden voor specifieke aspecten binnen elke drugsmarkt afzonderlijk.

We willen echter benadrukken dat het maken van een strikt onderscheid tussen de diverse drugsmarkten niet altijd aangewezen is. Zo werd in gesprekken met professionele actoren de vrees geuit dat wanneer meer aandacht zou besteed worden aan een specifieke markt, de kans bestaat dat de aanpak van de andere drugsmarkten op de achtergrond verdwijnt. Dit kan nadelige gevolgen hebben. Zo zien we bijvoorbeeld dat de cannabishandel veelal de basis is voor het vergaren van financieel kapitaal in functie van andere criminele activiteiten. Men moet dus alle drugsmarkten aanpakken. Niettemin willen we door de specificiteit van enkele fenomenen, en aansluitend op de overkoepelende aanbevelingen, toch voor elke drugsmarkt een aantal expliciete aanbevelingen naar voor schuiven.

Specifieke beleidsaanbevelingen	
Cannabis	Pak de growshops aan
Synthetische drugs	Versterk de monitoring van de handel in chemicaliën
Cocaïne	Pak alle smokkelmethoden aan

4.2.1 Aanbeveling 8 – Cannabis: pak de growshops aan

De rol van de growshops binnen de professionele cannabisteelt komt steeds meer op de voorgrond in het Belgisch politieel veiligheidsbeleid. Growshops moeten beschouwd worden als een essentiële schakel waartegen men verschillende barrières kan opwerpen. Binnen DJSOC/Drugs werd in het voorjaar van 2018 een verkennende studie uitgevoerd naar deze actuele problematiek. Op basis van de bevindingen van voorliggend onderzoek, aangevuld met het onderzoek uitgevoerd door DJSOC/Drugs, kunnen enkele specifieke aanbevelingen geschetst worden.

Een eerste aanbeveling heeft betrekking op **het wettelijk kader voor de strafbaarstelling van growshops**. Net als Nederland, beschikt België sinds 2014 over wetgeving om voorbereidende handelingen voor de cannabisteelt strafbaar te stellen (art.2bis §6 Drugswet). Niettemin blijkt dat deze wetgevende bepaling actueel nog onvoldoende gebruikt wordt om het fenomeen tegen te gaan. Dit heeft

deels te maken met de nogal vage formulering van het betreffende artikel in de Drugswet, dat growshops onderverdeelt bij:

“zij die (...) voorbereidende handelingen stellen met het oog op (...) de verbouw van planten waaruit deze stoffen kunnen worden getrokken.” (Art.2bis, §6 Drugswet)

Een meer concrete formulering van bovenstaande wetgevende bepaling **is dus nodig**. Analoot aan de Nederlandse wetgeving, moet het Belgische wetsartikel uitdrukkelijk bepalen wanneer sprake is van een growshop, en niet van een bonafide tuincentrum. Dit is mogelijk door een lijst van materialen op te stellen aan de hand waarvan een growshop kan geïdentificeerd worden. Op deze manier kunnen niet alleen de growshops zelf, maar ook hun leveranciers – namelijk de groothandelaars in toebehoren voor de cannabisteelt – aangepakt worden.

Uitgelicht:

Zo wijst de praktijk bijvoorbeeld uit dat assimilatielampen nog uitsluitend gebruikt worden in de cannabisteelt, aangezien de reguliere tuinbouw andere lampen gebruikt. Mogelijk kunnen de leveranciers van deze assimilatielampen ook worden benut als informatiebron.

In het aangehaalde onderzoek van DJSOC/Drugs werd de mogelijkheid geopperd om wetgevende bepalingen op Europees niveau te ontwikkelen, om zo de aanpak van growshops in Europa te uniformiseren. Deze piste werd echter gauw opzij geschoven, gezien de grote verschillen in filosofie en de aanpak van de verschillende Europese lidstaten. Men brengt in de toekomst dan ook beter **samenwerkingsverbanden tussen Europese landen onderling** tot stand, om de mogelijke verschuiving van growshops van een land met een strengere wetgeving en/of aanpak naar andere landen tegen te gaan.

Verder is het voor politie en justitie mogelijk beter om af te stappen van een puur strafrechtelijke aanpak van het fenomeen van de growshops. Zoals aangegeven onder de overkoepelende aanbevelingen, heeft men meer slaagkansen door het hanteren van een integrale, geïntegreerde aanpak, waarvan bijvoorbeeld ook de **bestuurlijke handhaving** deel uitmaakt. Zo beschikken burgemeesters in de toekomst idealiter over een sluitingsbevoegdheid voor panden waar men voorwerpen en/of stoffen aantreft die bedoeld zijn voor de cannabisteelt. Momenteel kunnen burgemeesters in het kader van art.9bis van de Drugswet namelijk enkel optreden in geval van publiek toegankelijke inrichtingen waar ernstige aanwijzingen zijn van het gebruik of de verkoop van drugs, en waarbij de openbare orde en rust in het gedrang komen.

Daarnaast kan men ook op een bestuurlijke manier optreden door zogenaamde ‘flexcontroles’ uit te voeren. Tijdens dergelijke controles worden bestuurlijke, strafrechtelijke en fiscale krachten gebundeld, en voeren flexibel samengestelde controleteams van stedelijke diensten, inspectiediensten, politie en brandweer concrete acties uit. Het doel van deze controles is om onregelmatigheden op het vlak van ruimtelijke ordening, huisvesting, brandveiligheid, sociale en economische wetgeving, en stedelijke reglementen en verordeningen vast te stellen. Zo maakt men maximaal gebruik van de bestaande administratieve mogelijkheden en bevoegdheden. Onder het mom van deze flexcontroles kunnen autoriteiten bijvoorbeeld aandacht besteden aan de boekhouding, het naleven van de economische wetgeving via inschrijving in de Kruispuntbank van Ondernemingen, en het naleven van de federale wetgeving inzake het gebruik van pesticiden en gewasbeschermingsmiddelen via de zogenaamde ‘fytolicentie’.

Tot slot mogen de onlineactiviteiten van (voormalige) growshops niet uit het oog verloren worden. In Nederland bleek dat zowel de online verspreiding van informatie als van kweekmateriaal sterk kwam opzetten ten gevolge van het verbod op de voorbereidende handelingen. Niettemin wordt er tot op

heden noch in België of Nederland (**systematisch**) **onderzoek gevoerd naar deze online verkoop**, wat ervoor zorgt dat de beeldvorming van de autoriteiten op deze verkoop afneemt. Het zou dan ook logisch zijn dat de online verkoop in de toekomst alleen maar sterker wordt, zolang de autoriteiten hun opsporingsactiviteiten niet aanpassen.

4.2.2 Aanbeveling 9 – Synthetische drugsproductie: versterk de monitoring van de handel in chemicaliën

Met betrekking tot de productie van synthetische drugs is een belangrijke rol weggelegd voor de bronlanden die wereldwijd betrokken zijn bij de handel in (pre-)precursoren en chemicaliën. België dient, in navolging van Nederland, **op nationaal niveau samenwerkingen aan te gaan met die landen die verantwoordelijk zijn voor de aanvoer van de belangrijkste (pre-)precursoren en hardware**, eerder dan hen enkel de schuld toe te schuiven. Zo is China, naast India, de belangrijkste leverancier van (pre-)precursoren en hardware, en kunnen leden van criminele organisaties er zelfs terecht voor opleidingen over de conversie van (pre-)precursoren. Zonder China zou de synthetische drugsproductie niet zijn wat ze vandaag is. België heeft echter geen liaisonofficier in China en beschikt zelfs niet over een samenwerkingsverband met China om op een systematische manier informatie uit te wisselen, *best practices* te delen of actie te ondernemen. Toch moet China aanzien worden als een essentiële partner, onder andere in de monitoring van het fenomeen van de (pre-)precursoren. De Belgische autoriteiten zouden (vanuit de politie, de magistratuur en de bevoegde ministers) op zijn minst een poging moeten ondernemen om een samenwerking met de Chinese overheden te initiëren en uit te werken.

Autoriteiten zijn op de hoogte van de rol die België speelt als land van origine, en als invoer- en doorvoerland voor dergelijke chemicaliën. De monitoring van deze vervoersbewegingen is van groot belang voor de douane en het FAGG. Toch kan extra ingezet worden op de **monitoring van de handel in de (reguliere) chemische sector**. De sensibilisering van bedrijven uit de chemische sector kan hiertoe bijdragen. Voor gereguleerde stoffen bestaat volgens Europese wetgeving immers een meldingsplicht inzake verdachte bestellingen en transacties. Operatoren zijn verplicht om ongewone of verdachte transacties of bestellingen aan het FAGG te melden. Hoewel sinds enige jaren constant verdachte handelingen gemeld worden, moet men er zeker van zijn dat alle operatoren op de hoogte zijn van deze meldingsplicht, om geen enkel segment van de markt te missen. Het FAGG heeft gemerkt dat het nodig is om de sensibilisering vooral bij bedrijven op het tussenniveau, namelijk de lagere niveaus van de groothandel (doe-het-zelf-zaken), of zelfs op de detailhandel (verffabrikanten) te vergroten. Deze sensibilisering moet bovendien plaatsvinden op het volledige Belgische grondgebied, om te vermijden dat producenten van synthetische drugs voor de aankoop van chemicaliën uitwijken naar regio's waar men minder strikt is.

Naast de zonet geschetste gereguleerde stoffen, geldt voor de andere, niet-gereguleerde (maar drugsgevoelige) stoffen daarentegen geen meldingsplicht, maar wordt aan de operatoren wel gevraagd om op vrijwillige basis melding te doen van verdachte transacties en bestellingen. In de toekomst dient daarom nagedacht te worden hoe men nog meer tegemoet kan komen aan het ontbreken van een meldingsplicht voor niet-gereguleerde stoffen. Opportuniteiten liggen hier opnieuw bij de sensibilisering van operatoren om ook verdachte transacties van legale producten aan het FAGG te melden, zonder dat hiervoor een formele meldingsplicht bestaat.

Uitgelicht:

In 2017 startte FAGG het sensibiliseringprogramma Awareness op, met als doel verdelers van drugsgevoelige, maar niet-gereguleerde chemicaliën bewust te maken van het belang en de noodzaak van het rapporteren van verdachte prijsaanvragen en bestellingen van deze chemicaliën. Gezien het belang van dit programma, dringt een verdere uitbouw ervan zich op.

Met betrekking tot deze meldingsplicht moet eveneens aangestipt worden dat België momenteel over twee **meldpunten voor verdachte bestellingen en transacties van drugsgevoelige chemicaliën** beschikt. Naast het meldpunt van het FAGG, bestaat er ook een meldpunt bij de federale politie. Ondanks de doorgaans vlotte samenwerking, is in het verleden gebleken dat meldingen bij het ene meldpunt soms niet doorgegeven worden aan het andere, wat tot een onvolledige beeldvorming kan leiden. Daarom moet onderzocht worden welke werkwijze het meest efficiënt is: de huidige situatie met twee meldpunten of het samenvoegen van beide meldpunten tot één meldpunt. Indien er één meldpunt is, kan dit ook in het voordeel spelen van de samenwerking met de Nederlandse autoriteiten, die dan over één Belgisch aanspreekingspunt beschikken. Hierbij aansluitend is het ook wenselijk om na te denken over een wetgevend kader voor de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie over meldingen van verdachte transacties en bestellingen van chemicaliën tussen Nederland en België.

Om terug te komen op de monitoring van de handel in (pre-)precursoren en andere chemicaliën, is ook een rol weggelegd voor de douanediensten. Momenteel worden al maatregelen genomen om de inkomende goederenstromen via risicoanalyses te monitoren. Men kan zich wel afvragen in hoeverre deze risicoanalyses honderd procent sluitend zijn, aangezien door smokkelaars vaak foutieve benamingen gehanteerd worden om de werkelijke chemische stof te maskeren. Niettemin zouden **bijkomende maatregelen kunnen genomen worden met betrekking tot de identificatie van bepaalde actoren**. Zo gebruiken criminele actoren bij het bestellen van de nodige chemicaliën vaak de identiteit van reguliere bedrijven of fictieve adressen. Om te voorkomen dat de zending aankomt bij de foute bestemming, halen koeriers de zending op bij aankomst in het depot van de koerierdienst. Koeriers blijven op dat moment echter buiten schot, omdat bij het afhalen van dergelijke zendingen geen legitimatieverplichting van toepassing is. In de toekomst zou men aan deze lacune tegemoet kunnen komen door koerierdiensten of transportfirma's wel te verplichten om bij het afhalen van de chemicaliën een geldig identiteitsbewijs te vragen.

4.2.3 Aanbeveling 10 – Cocaïne: pak alle smokkelmethoden aan

Door de (terechte) aandacht voor terrorismebestrijding en items zoals de aanpak van de cocaïnehandel, bestaat het gevaar dat criminele organisaties die zich inlaten met andere druggerelateerde criminaliteitsvormen, zoals de cannabisteelt, in zekere mate vrij spel hebben. Bovendien kan het tekort aan investeringen in andere criminele fenomenen op termijn leiden tot een achterstand in de aanpak van deze fenomenen, wat op zijn beurt weer gevolgen heeft voor de beeldvorming. Autoriteiten dienen dan ook steeds aandacht te hebben voor deze mogelijke repercussie.

In februari 2018 lanceerde de federale regering het Antwerpse Stroomplan: een actieplan voor de aanpak van zowel de invoer en doorvoer van cocaïne via de Antwerpse haven, als de hieraan gerelateerde (secundaire) criminaliteitsfenomenen. De haven van Antwerpen is geografisch gezien immers een belangrijk distributiepunt voor legale, en dus ook illegale, goederen. Binnen het Stroomplan worden vier assen geïdentificeerd, waarin een integrale en geïntegreerde samenwerking centraal staat, te denken aan een doorgedreven samenwerking tussen douane, scheepvaartpolitie, FGP Antwerpen, lokale politie, inspectiediensten en openbaar ministerie.

Ondanks deze terechte inspanningen, moet men echter waakzaam zijn voor de gevolgen van de vergrote aandacht voor de cocaïnesmokkel via de haven (van Antwerpen). Door deze specifieke focus bestaat de kans dat de **aandacht voor andere smokkelmethoden** verslapt. Autoriteiten dienen hieraan dan ook aandacht te blijven besteden, zoals de zogenaamde *general aviation*, kleine jachthavens, de binnenvaart en de spoorwegen. De controle van deze vervoerswijzen vinden zelden tot nooit plaats, dus de pakkans is quasi nihil. Daarom dienen ook binnen deze sectoren partnerschappen opgesteld te worden, net zoals dit bijvoorbeeld binnen de haven van Antwerpen het geval is.

Uitgelicht:

Om een waterbedeffect te voorkomen, dient bijkomend aandacht besteed te worden aan andere transportmogelijkheden dan het maritiem vervoer, te denken aan *general aviation*, kleine jachthavens, de binnenvaart en de spoorwegen.