

“Cannabisproductie in België: evaluatie van de aard en de schadelijkheid en de implicaties voor prioriteitsbepaling.”

Samenvatting

1 DOELSTELLINGEN VAN HET ONDERZOEK

De laatste drie decennia zijn er grote veranderingen opgetreden in het aanbod van cannabis. Wereldwijd zijn verschillende landen overgestapt van het invoeren van cannabis, naar het lokaal produceren van hun voorraad. Ook in België is de lokale teelt van cannabis aanzienlijk toegenomen, ten koste van de bulkinvoer van cannabis. Geleidelijk aan worden de hoeveelheden cannabis die aan onze landsgrenzen worden onderschept kleiner en het aantal plantages dat door de politie wordt ontdekt is de laatste jaren aanzienlijk toegenomen.

Deze veranderingen in de organisatie van de cannabismarkt roepen voor drugsonderzoekers en beleidsmakers belangrijke vragen op, zoals de inschatting van de omvang van de binnenlandse cannabisteelt en de kansen voor zowel nieuwe als reeds actieve criminelen om de illegale markt te betreden. De stijging van binnenlandse of regionale teelt van cannabis wordt geassocieerd met een toename van criminele organisaties, betrokkenheid van bendes, en meer geweld.

Mede als gevolg hiervan werd in verschillende strategische actieplannen in België van het bestrijden van commercieel en lokaal geproduceerde cannabis een prioriteit gemaakt (onder andere het Nationaal Veiligheidsplan 2008-2011, het Actieplan van het College van Procureurs-generaal en het Federaal Parket). Elke inspanning of activiteit om de cannabis-toevoer te verminderen, moet op een gedegen empirische analyse en evaluatie van het fenomeen gebaseerd zijn.

Met deze studie werd geprobeerd de verschillende segmenten van de cannabisproductie in België in kaart te brengen en de schadelijkheid van deze activiteit voor de Belgische staat te onderzoeken. In het bijzonder werden de volgende doelstellingen nagestreefd:

1. Het beschrijven van de organisatie van de cannabisteelt in België met het oog op het in kaart brengen van de huidige cannabisproductie in België;
2. Het creëren van typologieën van verschillende types cannabisproducenten in België, op basis van hun modi operandi en motieven;

3. Het inschatten van de significantie of het aandeel van verschillende soorten cannabis-producenten op de Belgische markt (i.e. marktsegmenten);
4. Het inschatten van de schade die met de modi operandi van verschillende types van producenten gepaard gaat;
5. Het evalueren van de impact van de Belgische drugsbeleidsstrategieën op de producenten, inclusief de onbedoelde gevolgen.

2 METHODEN VAN DATAVERZAMELING EN HET RAAMWERK VOOR DE EVALUATIE VAN DE SCHADELIJKHEID

2.1 Een variatie van methoden: een internetsurvey, dossieranalyse en interviews

Om deze onderzoeksdoelen te bereiken, hebben we drie methoden voor dataverzameling gehanteerd. De eerste methode bestond uit een anonieme internetenquête onder Belgische cannabiskwekers. Deze werd door het onderzoeksteam van de Universiteit van Gent gevoerd. Deze methode leverde 1.293 bruikbare vragenlijsten op, ingevuld door mensen met ervaring met het kweken van cannabis op 'micro-' (2 tot 5 planten) en 'mini-schaal' (6 tot 49 planten) (volgens de taxonomie gebruikt door de Belgische Federale Politie, Centrale Dienst Drugs, 2013). Het onderzoeksteam van de KU Leuven analyseerde 34 afgesloten strafrechtelijke dossiers en interviewde 20 gedetineerde cannabiskwekers en 32 experts, vooral maar niet uitsluitend werkzaam bij politie en justitie. De dossiers betroffen vooral gerechtszaken over kwekers die op grote schaal werkten. Als we ons baseren op de taxonomie van de Belgische Federale Politie, betrof het hoofdzakelijk plantages op 'kleine schaal' (50-249 planten), 'gemiddelde schaal' (250-499 planten), 'grote schaal' (500-999 planten) en 'industriële schaal' (>1000 planten).

2.2 Het raamwerk voor het inschatten van de schade van cannabisteelt

De hierboven beschreven datasets werden deels gebruikt om het '*harm assessment framework*' op de Belgische cannabisproductie toe te passen. Dit raamwerk kan beschouwd worden als een instrument dat ons de mogelijkheid biedt om de schade gerelateerd aan het kweken van cannabis te identificeren en te evalueren. Het model steunt op vakliteratuur over druggerelateerde schade, schade van criminaliteit en nationale veiligheid. Het bestaat uit een aantal instrumenten en een meerstappenplan waarmee dit kan worden toegepast. Meer in het bijzonder creëert het een model van de criminele activiteit, waar we naar verwijzen als

een 'business model', een taxonomie van de soorten schade en de dragers van schade en een matrix om de prioriteit van vormen van schade te bepalen. Dit 'business model' beschrijft de typische modus operandi van een criminele activiteit en voorziet een bewijskrachtige basis om de mogelijke vormen van schade op te sporen, de ernst en de incidentie te evalueren, hun prioriteit te bepalen en de oorzaken ervan vast te stellen.

Wij begonnen met het creëren van een 'business model', dat we definieerden als de modus operandi van cannabisteelt. Het 'business model' bood essentiële bouwstenen met informatie. Het werd gebruikt om de kernfasen van de activiteit zelf te kenmerken en om de functies en methoden te beschrijven van de nevenactiviteiten (zoals geweld) en de activiteiten die mogelijk worden door cannabisteelt (zoals gebruik).

Na het opstellen van het business model, hebben we :

- de mogelijke vormen van schade geïdentificeerd die met cannabisteelt gepaard gaan, alsook de dragers van dergelijke schade; deze fase omvatte ook het groeperen van vormen van schade volgens de volgende indeling: primaire activiteiten, nevenactiviteiten en de activiteiten die mogelijk worden gemaakt (zoals cannabis gebruik). De vormen van schade werden volgens type en drager door middel van de taxonomie geclassificeerd.
- de ernst en de incidentie van de verschillende vormen van schade geëvalueerd; deze stap impliceerde het bepalen van de ernst en de algemene incidentie van elke vorm van schade in verhouding tot de criminele activiteit (de 'within-activity' incidentie) en de incidentie van de criminele activiteit zelf. Een criminele activiteit kan altijd ernstige schade veroorzaken, maar als de activiteit erg zeldzaam is, verdient ze misschien weinig bezorgdheid.
- de schadevormen ingedeeld naar prioriteit, op basis van de matrix.

Daarnaast werd geprobeerd om de oorzaken van schadelijke aspecten te bepalen. Hoewel we voor deze stap geen specifiek instrument hebben ontwikkeld, hebben we in twee fases gewerkt. Eerst bepaalden we de 'afstand' tussen de vormen van schade en de primaire activiteit. Zo vormen schadetypes die samenhangen met de activiteiten die mogelijk worden door cannabisteelt, de 'schade op afstand' (*remote harms*; zie Ryberg 2004: 64-65), niet alleen omdat ze in ruimte en in tijd ver verwijderd zijn, maar ook omdat ze tot stand worden gebracht door de keuzes van de andere actoren in het distributienet. Vervolgens onderzochten we de mate waarin de schade geassocieerd met de criminele activiteit (cannabisteelt) ontstaat uit een beleidsomgeving, inclusief het verbod op de activiteit, de bijhorende regels en de handhaving ervan. Wij voerden deze evaluatie uit op grond van een 'tegengestelde redenering'. Dat is een test om de geldigheid van beweringen over causaliteit in de

sociale wetenschappen en in historisch onderzoek te bepalen. We bekeken wat er zou gebeurd zijn als het beleid niet van kracht zou zijn geweest, in dit geval dus als cannabisteelt niet verboden zou zijn. Het doel van deze oefening was om te bepalen in welke mate schade inherent is aan een bepaalde activiteit, dan wel een gevolg van het beleid, en om de arena's te identificeren waarin beleidmakers de macht hebben om verandering te veroorzaken.

3 RESULTATEN

Dankzij de combinatie van verschillende dataverzamelmethodeën dekt het onderzoek een grote variatie aan cannabistelers. Toch kampen de gehanteerde methoden onvermijdelijk met een selectiebias, en wij zijn ons bewust van het probleem van sociaalwenselijke antwoorden (zowel in de internetenquête als in de kwalitatieve interviews met gedetineerde cannabistelers). We kunnen daarom onmogelijk onze bevindingen veralgemenen naar de hele Belgische cannabismarkt.

Ondanks deze onvermijdelijke beperkingen, zijn we er in geslaagd om helemaal tegemoet te komen aan de doelstellingen 1, 4 en 5; en ten dele tegemoet te komen aan de doelstellingen 2 en 3. We hebben geen nieuwe typologie van cannabiskwekers opgesteld. We wilden weliswaar een typologie construeren op basis van de schade die kwekers genereren, maar de data ondersteunden zulk een typologie niet. Desalniettemin toonde onze studie aan dat de schadelijkheid van teelt niet evenredig verdeeld is over het hele spectrum van kwekers, en leverde het onderzoek bewijs op voor bestaande typologieën van kwekers gebaseerd op motieven en modi operandi. (bijvoorbeeld Weisheit, 1991, 1992; Hafley & Tewksbury, 1996; Hough et al., 2003; Potter & Dann, 2005; Potter, 2010a; Nguyen & Bouchard, 2010). Met betrekking tot onderzoeksdoelstelling 3, hebben we een voorzichtige poging gedaan om het marktaandeel van verschillende types van cannabisproducenten in te schatten. Een betrouwbare berekening van deze marktaandelen was gezien de inherente beperkingen van onze onderzoeksdata niet mogelijk.

Onze gegevens bieden informatie over de motieven en de carrières van cannabiskwekers (hoofdstuk IV), hun kennisbronnen (hoofdstuk V) en het 'business model' van de cannabisteelt (Hoofdstuk VI en VII). Samen met een discussie over de nevenactiviteiten van de cannabisteelt (hoofdstuk VIII) resulteerde dit in een evaluatie van de vormen van schade ten gevolge van cannabisteelt. Aan de hand van deze resultaten werd de schadelijkheid van cannabisteelt ingeschat (hoofdstuk IX) en werden de onvoorziene gevolgen van de maatregelen volgens het huidige beleid geëvalueerd (Hoofdstuk X). Deze bevindingen leidden tot een waaier aan aanbevelingen op het vlak van beleid, werking en onderzoek, die in paragraaf 4 van deze samenvatting worden besproken.

3.1 De redenen en de loopbanen van de kwekers

De respondenten van de internetsurvey stellen dat het plezier van het kweken; de persoonlijke consumptie en de wens om hun zelfgekweekte cannabis te delen met vrienden en familie, de voornaamste motieven zijn. De meeste respondenten gebruiken regelmatig cannabis en begonnen cannabis te kweken op de leeftijd van 18-25 jaar. Het merendeel kweekt momenteel cannabis of heeft in de afgelopen 12 maanden cannabis gekweekt. Slechts een klein aantal (7,9%, n=84) kwam in contact met de politie vanwege het kweken en minder dan een vijfde (18,1%, n=15) van die groep werd ook veroordeeld voor deze activiteit. De informatie van kwekers die we face-to-face interviewden en van de personen die in de dossiers van een strafbaar feit verdacht werden, schetst een ander beeld. Zoals verwacht kweken zij eerder met het oog op financieel gewin, maar voor sommigen onder hen veranderden de redenen gaandeweg: zij kweekten eerst enkel voor persoonlijk gebruik, daarna om commerciële redenen. Hoewel enkele geïnterviewde kwekers begonnen te produceren voor persoonlijk gebruik, weten we niet veel over hun huidige consumptiepatroon, en sommigen gebruiken zelfs helemaal geen cannabis.

Volgens de internetrespondenten is de kans om door de politie betrapt te worden klein of zelfs heel klein. Toch wordt de angst om betrapt te worden als een belangrijk nadeel van het zelf kweken bestempeld. Deze angst is voor de kwekers die we interviewden geen doorslaggevende reden om te stoppen of om niet opnieuw te beginnen na vrijlating.

3.2 Bronnen van informatie en hulp en patronen van samenwerking

Alle onderzoeksgegevens suggereren dat het internet vandaag de dag een belangrijke informatiebron is voor mensen die cannabis willen beginnen kweken, terwijl men vroeger enkel in boeken en tijdschriften informatie kon vinden. Toch zijn rechtstreekse contacten met andere kwekers en hulp en advies van mensen uit het eigen sociaal netwerk nog steeds zeer belangrijk. Onze bronnen illustreren dat het mogelijk is om het kweekproces en de verkoop alleen of met beperkte hulp te voltooien. Vooral op grotere schaal is het moeilijk om alleen te handelen en is de kans groter dat specifieke taken worden overgedragen en dat er meerdere mensen bij betrokken zijn.

Informatie over de organisatietypes bevestigt in grote lijnen de bevindingen uit eerder onderzoek naar cannabisteelt in Nederland. De meerderheid van de ondervraagden bevestigt alleen te werken (66,3%, n=845) of met één andere persoon (21,4%, n=273). Mensen die alleen werken, kunnen ook deel uitmaken van een groter netwerk, maar de omvang van deze netwerken kon op basis van onze data niet worden vastgesteld; een web survey is niet

geschikt om dergelijk bereik te omvatten. De strafrechtelijke dossiers zijn dan weer beperkt tot de ondervraagde verdachten en leiden vaak niet tot het in kaart brengen van een volledige organisatie, vooral als bepaalde verdachten in Nederland woonden. De politie treft de toezichthouders en de 'knippers' aan die op het moment van de inval op de plantage aanwezig zijn, terwijl deze verdachten doorgaans (Nederlandse) opdrachtgevers hebben, die vaak met succes uit het vizier van de politie blijven. Daarom is het mogelijk dat bepaalde individuen, netwerken en samenwerkingsverbanden in de cannabisteelt naar telkens dezelfde actoren op het hoogste niveau leiden. Er is verder onderzoek nodig om een completer beeld van het aandeel van bepaalde kwekers en hun samenwerkingsverbanden op de cannabismarkt te kunnen schetsen.

3.3 Het 'business model' van de cannabisteelt

In de ontwikkeling van het 'business model' van de cannabisteelt onderscheiden we drie belangrijke fases in de cannabisteelt: de aanschaf van het materiaal, het kweekproces en de oogst. Wat de eerste twee fases betreft, stellen we vast dat de materialen van bijna alle face-to-face geïnterviewden en verdachten in strafrechtelijke dossiers van Nederlandse growshops komen.

Wij identificeerden geen enkele vorm van schade in de fase van het verwerven van de materialen, maar wel in het kweekproces zelf. De belangrijkste vorm van schade tijdens het kweekproces van cannabis betreft het stelen van elektriciteit (wat uiteindelijk door alle elektriciteitsgebruikers in België wordt betaald) en vervolgens de schade door brand ten gevolge van illegale manipulatie van de elektriciteitsmeter. Geuroverlast kwam in de internet-enquête naar voor als de meest voorkomende vorm van overlast. De meerderheid van de internetrespondenten gaf aan (75,3%, n=854) dat ze nog nooit te maken kreeg met andere vormen van schade of overlast bij het kweken van cannabis.

Omdat men bij het installeren van plantages op grotere schaal vaak de binnenkant van het gebouw moet aanpassen (en mogelijk beschadigen) om genoeg plaats te creëren voor de materialen, worden in de andere bronnen vaker verschillende vormen van schade gerapporteerd dan door de internetrespondenten (die vooral op 'micro-' en 'mini-schaal' kweken). In enkele strafrechtelijke procedures werden er verslagen gevonden over schade aan het interieur of aan de structuur van het gebouw, zoals gaten in de grond, in het plafond en in de muren. Zowel door de geïnterviewde kwekers als in de strafrechtelijke dossiers werd melding gemaakt van het gebruik van valse identiteitsdocumenten om terreinen te huren voor het telen van cannabis.

Hoewel de schaal waarop de kwekers in onze onderzoeksgegevens opereerden in veel gevallen bekend is, weten we onvoldoende om het marktaandeel van de verschillende

types van cannabisproducenten in België vast te stellen. De schaalgrootte van de cannabis-teelt in onze gegevens hangt grotendeels samen met de selectiebias in onze data. Zodoende kunnen we geen schatting maken van de omvang van de complete Belgische cannabismarkt. Zowel de respons op een eerdere internetenquête in 2007 (659 kwekers) als op onze web survey in 2013 (1.293 kwekers) tonen in ieder geval aan dat er een aanzienlijk aantal Belgische kwekers op relatief kleine schaal kweekt (2013: 83,1%, n=917 kweken maximum 10 planten). Toch is dat aantal nog een belangrijke onderschatting, aangezien niet alle Belgische cannabis-kwekers aan de internetenquête(s) hebben deelgenomen.

Terwijl de grootschalige kwekers die wij interviewden vrijwel hun volledige oogst verkopen (in Nederland), verkoopt een overgrote meerderheid van de internetrespondenten (82,1%) de cannabis die ze kweken *niet*. Zij geven eerder een deel van hun zelfgekweekte cannabis weg of houden het voor persoonlijk gebruik. De meerderheid van de deelnemers aan de internet survey (67%) behaalde per plant een opbrengst van minder dan 50 gram. De voorzichtige schattingen van oogsten op basis van de interviews met gedetineerde kwekers en van de strafrechtelijke dossiers leveren gelijkaardige resultaten op.

In de fase van de oogst identificeerden we één vorm van schade, namelijk het gebruik van 'knipploegen' die mogelijk het slachtoffer van uitbuiting of mensenhandel zijn. De prevalentie van deze – vaak uit vrouwen bestaande – 'knipploegen' verdient diepgaander onderzoek omwille van de kwetsbare positie van de leden van dergelijke teams.

Uit de meeste strafrechtelijke dossiers en volgens ongeveer alle respondenten blijkt dat de oogst van grootschalige plantages bestemd is voor de Nederlandse markt. De internetrespondenten die hun oogst verkopen, verkopen (deels) aan vrienden, familie en kennissen. We kunnen er dus vanuit gaan dat de cannabis die zij produceren in België geconsumeerd wordt en niet voor export bestemd is.

3.4 De nevenactiviteiten van cannabissteelt

Nevenactiviteiten van cannabissteelt die we hebben kunnen identificeren zijn diefstal of vandalisme op de plantages, dreigen met en gebruik van geweld, corruptie (zowel door beampten als in de private sector) en het witwassen van geld. De vormen van schade die kwekers het vaakst ondervinden, zijn diefstal van planten, oogst of materialen, en vernietiging van planten. Dit zal enkel schade berokkenen voor illegale ondernemers en daarom beschouwen wij dit niet als schade volgens het *'harms assessment model'*. Dit blijkt echter wel een belangrijke reden voor bedreigingen en het gebruik van geweld.

Uit onze data kunnen we afleiden dat het daadwerkelijk gebruik van geweld bij cannabissteelt zelden voorkomt, terwijl het aantal dreigingen met geweld veel hoger ligt. Naast diefstal van planten of oogst, is onenigheid over geld een andere belangrijke oorzaak van

conflicten. Een interessante bevinding is dat de internetrespondenten die met het oog op winst kweken relatief vaker met bedreigingen, geweldpleging en fysieke gevolgen van geweld te maken krijgen (hetzij als dader, hetzij als slachtoffer) dan zij die om andere redenen kweken. Dit lijkt te stroken met de bevinding dat financiële zaken een belangrijke rol spelen in conflicten. In die zin zullen mensen die niet met het oog op financieel gewin kweken, weinig kans lopen om in dergelijke conflicten terecht te komen.

De schaarse informatie die we in verband met corruptie vonden, wijst eerder op de betrokkenheid van de private sector bij het faciliteren van cannabisteelt, dan van overheidsbeambten. Slechts enkele bronnen bevatten informatie over politiemensen of rechtbankmedewerkers die cannabiskwekers helpen of adviseren. Het komt vaker voor dat electriciens of werknemers actief in de cannabissector (zoals in growshops en coffeeshops) de cannabisteelt faciliteren. Ervaring met kweken, schaalgrootte en de motieven voor het kweken blijken ook samen te hangen met faciliterende activiteiten en corruptie: internetrespondenten die meer dan vijf planten kweken of meer ervaring hebben, zoeken relatief vaker professioneel advies en professionele hulp buiten hun directe sociale omgeving dan zij die op kleinere schaal kweken of minder ervaring hebben. Verder rekent een groter deel van de 'commerciële kwekers' op praktische hulp van professionals (zowel in als buiten de cannabismarkt) in vergelijking met zij die kweken zonder winstoogmerk.

Financieel gewin blijkt de belangrijkste drijfveer te zijn voor de face-to-face geïnterviewde gedetineerde kwekers, maar er is slechts weinig geweten over wat er met die opbrengsten gebeurt. Uit de informatie die we hierover hebben, blijkt een groot deel van deze opbrengst naar uitgaven voor levensonderhoud, luxe goederen en investeringen in nieuwe kweekactiviteiten te gaan. Sommige databronnen wijzen op meer verfijnde witwasmethoden, maar deze lijken geen duidelijke vorm van schade te veroorzaken. We vonden nauwelijks aanwijzingen dat cannabiskwekers op een succesvolle manier in bepaalde sectoren van de legitieme Belgische economie konden infiltreren of deze aantasten, zelfs niet op lokaal niveau. Toch geven de aanhoudende berichten over cannabisteelt en over het spenderen van de opbrengsten (zelfs al is het enkel aan luxe goederen) het signaal naar kwekers en naar mensen in hun omgeving dat misdaad loont. Bovendien beïnvloedt de betrokkenheid van financiële 'facilitators' (bijvoorbeeld advocaten en bankbedienden), die advies geven en hulp bieden bij het vinden van effectieve manieren om te investeren en geld wit te wassen, de integriteit en de reputatie van hun organisaties.

3.5 De vormen van schade van cannabisteelt en haar nevenactiviteiten

Om de vormen van schade van cannabisteelt en de nevenactiviteiten in kaart te brengen, werd we het *'harm assessment model'* toegepast en werden alle vormen van schade van de verschillende fases van de cannabisteelt en de bijkomende activiteiten geïntegreerd.

De toepassing van het dit raamwerk leert ons dat, als we de evaluatie van de schade ten gevolge van het cannabisgebruik niet mee in rekening nemen, cannabisteelt slechts een geringe mate van schade genereert voor individuen en instellingen. Rekening houdend met de scherpe stijging in het aantal ontdekte plantages en het aantal ontdekte planten in België sinds 2003, kunnen we stellen dat cannabisteelt een activiteit is die 'altijd' voorkomt. De meest ernstige vormen van schade die op zijn minst een lage of gemiddelde prioriteit krijgen zullen hier worden samengevat. We identificeerden geen vorm van schade aan het milieu die meer dan een lage prioriteit toebedeeld kan krijgen.

Voor individuen zijn de meest opvallende types van schade de vormen die hun functionele integriteit aantasten, met name overlijden in het geval van dodelijk geweld. Dit is een catastrofale vorm van schade die zelden voorkomt en dus een gemiddelde tot hoge prioriteit krijgt. Andere vormen van schade die een gemiddelde of een gemiddelde tot lage prioriteit krijgen, betreft materiele schade voor individuen door het teeltproces wanneer gehuurde eigendommen worden beschadigd (bijvoorbeeld, gaten in de muren, waterschade) of zelfs ernstig worden beschadigd (bijvoorbeeld door brand) als gevolg van de teelt.

Van entiteiten in de private sector kunnen net zoals bij individuen ook eigendommen (ernstig) beschadigd raken ten gevolge van cannabisteelt. Hun materiële belang wordt dan beschadigd als de verhuurde eigendommen zonder toestemming voor cannabisteelt worden gebruikt. De incidentie van deze vormen van schade is hetzelfde ingeschat als voor individuen, maar op basis van onze databronnen kunnen we niet bepalen hoe vaak eigenaars individuen of entiteiten uit de private sector betreffen.

Voor de Belgische overheid zijn er twee vormen van schade die een gemiddelde prioriteit krijgen toegekend. Ten eerste beschadigen de ontmanteling-operaties het materiële belang van de overheid, omwille van de directe kosten. Dit wordt beschouwd als een marginale schade die voortdurend optreedt. Ten tweede wordt de reputatie van de overheid beschadigd als blijkt dat ze de wetten rond cannabisteelt en gerelateerde corruptie niet kan afdwingen en als blijkt dat ze niet in staat is haar burgers te beschermen tegen het gebruik en de bedreiging van geweld. Verder suggereren de inkomsten van cannabisteelt, die men investeert in een luxueuze levensstijl, dat misdaad loont en wordt de reputatie van de overheid aangetast. We beschouwen dit als een marginale schade, maar dit gebeurt altijd wanneer wetsovertredingen de indruk geven dat een overheid geen gezag heeft. Omdat canna-

bisteelt in België altijd voorkomt, krijgt deze vorm van schade een gemiddelde prioriteit toegekend.

Onze analyse toont aan dat de vormen van schade ten gevolge van cannabisteelt en de bijbehorende activiteiten niet gelijkmatig over alle kwekers verspreid zijn. Sommige kwekers dragen een veel grotere verantwoordelijkheid voor bepaalde vormen van schade. We vonden ook verschillen tussen de internetrespondenten volgens schaalgrootte, ervaring en motieven voor het kweken.

Deze bevindingen suggereren een type van 'meest schadelijke' kweker, maar harde conclusies kunnen niet gemaakt worden. We kunnen echter wel besluiten dat de cannabisteelt ten eerste relatief weinig schade veroorzaakt en ten tweede dat de zwaarste schade wordt gedragen door individuen die op één of andere manier betrokken zijn in het proces van de cannabisteelt. Ten derde, kwekers die minder dan 20 planten kweken en zeker kwekers die slechts 1-5 planten (de meerderheid van de internetrespondenten) kweken, genereren nauwelijks schade tijdens het kweekproces.

3.6 Het huidig beleid en de onbedoelde gevolgen

De stijging van het aantal ontdekte plantages in de laatste tien jaar en de stijging van onderzoek naar cannabisteelt zijn deels het resultaat van de toegenomen aandacht voor het fenomeen, onder meer door het feit dat het fenomeen hoge prioriteit kreeg in het Nationaal Veiligheidsplan 2008-2011. Deze prioriteitstelling werd deels geïnspireerd door de grote winsten die de (grootschalige) cannabisteelt genereert en omwille van de veronderstelde betrokkenheid van georganiseerde misdaad. De focus op de cannabisteelt in die periode, leidde tot een toename van het aantal plantages dat werd ontdekt in België, maar er is geen bewijs dat dit invloed heeft gehad op de cannabismarkt of dat dit het aanbod heeft doen dalen. Politie-interventies werken niet noodzakelijk afschrikwekkend, als we uitgaan van de gegevens over recidive door verdachten in de geanalyseerde dossiers en de geïnterviewde kwekers. Vooral de mensen die op het moment van de interventie op de plantages aanwezig zijn, worden vervolgd, maar vaak zijn zij niet volledig verantwoordelijk voor de plantages en de gerelateerde schade. En hoewel er relatief hoge straffen worden opgelegd, worden deze vaak niet uitgevoerd.

De vormen van schade die we vaststelden zijn grotendeels het gevolg van de illegale status van cannabis en van de regelgeving en rechtshandhaving op basis van die status. Bijgevolg kunnen ze als onbedoelde gevolgen van het huidige beleid worden beschouwd. Maar zonder een volledige raming van alle vormen van schade, inclusief de schade die gerelateerd is aan het *gebruik* van cannabis, kunnen we geen volledige beoordeling geven. Het is immers mogelijk dat de vastgestelde vormen van schade ten gevolge van cannabisteelt ge-

compenseerd worden door de schade gerelateerd aan het cannabisgebruik die door het verbod wordt voorkomen. Die balans kunnen we op basis van ons onderzoek niet opmaken.

Verder is het huidige beleid problematisch omdat het vervolging van alle kwekers voorschrijft, ongeacht de schade die ze veroorzaken. Het beleid is zodoende ook gericht op de relatief 'ongevaarlijke' kwekers die op kleine schaal werken. Als de wetgeving niet aangepast wordt of als het beleid en de uitvoering daarvan niet uniformer wordt kan dit gelegenheid creëren voor de meest schadelijke kwekers en/of zij die betrokken zijn bij georganiseerde criminaliteit, die uiteindelijk in verhouding milder worden bestraft.

Het huidige beleid ten aanzien van cannabisteelt is ook problematisch omdat het niet in alle juridische districten uniform is geïmplementeerd. Beleidsimplementatie is afhankelijk van de manier waarop de cannabisteelt zich per district manifesteert, van de personeelscapaciteit bij de lokale politie- en justitiedepartementen, en de lokale beslissingen over strafrechtelijke prioriteiten. In sommige districten werden projecten opgezet om rechtshandhavers en werknemers van andere instanties (bijvoorbeeld de elektriciteitsleveranciers) te sensibiliseren, en hen gevoeliger te maken voor signalen die wijzen op cannabisteelt en om informatie uit te wisselen. Maar dergelijke samenwerkingsverbanden en informatie-uitwisseling, zelfs tussen verschillende rechtshandavingsinstanties, zijn niet gebruikelijk. Als deze verschillen in beleidsimplementatie worden opgemerkt door de grootschalige kwekers, kunnen zij op basis hiervan ook hun activiteiten van het ene naar het andere district te verplaatsen.

De moeizame samenwerking met buitenlandse (vooral Nederlandse) autoriteiten in het kader van gerechtelijke onderzoeken, maakt het moeilijker om de volledige organisaties achter de cannabisteelt in kaart te brengen. Aangezien cannabisteelt een lokale activiteit is die deel uitmaakt van een internationale markt, zorgt dit voor serieuze beperkingen van lokale en nationale beleidsvormen en interventies.

4 ALGEMENE, OPERATIONELE EN ONDERZOEKSAANBEVELINGEN

Op basis van onze bevindingen hebben we de volgende beleidsaanbevelingen ontwikkeld.

4.1 Algemene aanbevelingen

Er is in de literatuur (bijvoorbeeld Paoli, Greenfield & Reuter, 2009) veel bewijsmateriaal waaruit blijkt dat het niet realistisch is om de toevoer van cannabis of eender welke andere illegale drug te verminderen in een land zoals België, dat een centrale ligging heeft in West-Europa en dat geen grenscontrole meer heeft met de meeste buurlanden. Zo lang de vraag naar cannabis blijft bestaan, zal de Belgische rechtshandhaving waarschijnlijk niets meer

dan een 'waterbed effect' bereiken (zie bijvoorbeeld Greenfield en Paoli 2012). Bijgevolg verschuift de cannabisteelt ofwel naar andere Belgische provincies (als bijvoorbeeld gefocust wordt op de provincies die aan de Nederlandse grens liggen) ofwel (als de handhaving in heel België zeer uniform wordt) naar andere landen. Belgische drugsbeleidsmakers moeten er rekening mee houden dat hun beleid slechts een beperkte impact kan hebben op de cannabisteelt in België, omdat deze markt vooral reageert op de impulsen die buiten België worden gecreëerd. Het beleid zou dus eerder gericht moeten zijn op het verminderen van de verschillende vormen van schade geassocieerd met cannabisteelt (en -consumptie), dan te proberen de cannabisconsumptie te reduceren door het aanbod te beperken.

Uit ons onderzoek blijkt dat de cannabisteelt weinig schade veroorzaakt voor België. Op basis van het *'harm assessment framework'* van Greenfield en Paoli (2013) krijgt de overgrote meerderheid van de verschillende vormen van schade voor België slechts een gemiddeld-lage tot een gemiddelde prioriteit. Deze bevindingen tonen dat cannabisteelt in principe niet langer als prioriteit beschouwd zou moeten worden in het Nationaal veiligheidsplan, wat in de laatste twee plannen wel het geval was (Nationaal Veiligheidsplan 2008-2011 en 2012-2015).

Dit onderzoek toont ook aan dat de meeste schade veroorzaakt door cannabisteelt het resultaat is van het huidige criminaliserende beleid. Aangezien we de schade geassocieerd met *druggebruik* nog niet geïdentificeerd of vastgesteld hebben, weten we niet per saldo of de schade die wordt voorkomen aan de vraagkant via de criminalisering en de resulterende ontmoediging van cannabisgebruik, hoger of lager ligt dan de schade veroorzaakt door repressieve beleidsvormen ten aanzien van de aanbodzijde van de markt. In afwachting van dergelijke empirische vaststelling zouden beleidsmakers op zijn minst bewust moeten zijn van het feit dat de meeste schade geassocieerd met cannabisteelt het resultaat is van de huidige beleidskeuzes, en zouden ze moeten proberen deze schade tot een minimum te beperken. Verdere depenalisering van cannabisconsumptie en -teelt voor persoonlijk gebruik zou serieus overwogen moeten worden en de volledige decriminalisering en de regulering van cannabisteelt moet ook als een serieuze beleids optie bestudeerd worden. Deze optie krijgt tegenwoordig meer en meer steun op mondiaal vlak (Count the costs, 2012; Global Commission on Drugs Policy, 2011; Transform Drug Policy Foundation, 2009) en wordt nu uitgevoerd in twee staten van de VS, namelijk Colorado (zie www.mpp.org, The Marihuana Policy Project) en Washington (zie bijvoorbeeld Washington State Liquor Control Board, 2013), en in Uruguay (Murdocco 2013; Chokshi 2013, Meyer, 2013).

Aangezien de schadevormen niet gelijkmatig over de verschillende types van kwekers verspreid zijn, zou het beleid zich bij voorkeur moeten richten op die kwekers of die marktsegmenten die voor het overgrote deel van de schade verantwoordelijk zijn. In het bijzonder de kwekers die minder dan 5 planten kweken veroorzaken weinig of geen schade.

Men kan zelfs stellen dat ze ‘voordelen’ genereren, omdat ze een marktaandeel onttrekken aan de kwekers die op grote schaal kweken die met grotere waarschijnlijkheid betrokken zijn bij georganiseerde misdaad. De meeste Belgische gerechtelijke arrondissementen geven weinig prioriteit aan kleinschalige kwekers, zelfs al mag men volgens de huidige wetgeving en richtlijnen van het beleid maar één vrouwelijke plant telen¹. Politiekorpsen en parketten van de meeste gerechtelijke arrondissementen zijn terecht geneigd om hun beperkte middelen te richten op de grootschalige kwekers. Toch bevestigen rechtshandhavers en openbare aanklagers dat er aanzienlijke verschillen tussen arrondissementen blijven bestaan, beïnvloed door de beschikbare middelen, de (gepercipieerde of geobserveerde) frequentie van cannabisteelt en de persoonlijke voorkeur van individuele procureurs. Die laatste kunnen, als ze willen, iedereen die twee cannabisplanten kweekt voor eigen gebruik aanklagen. Hoewel een diepgaand onderzoek naar de vervolging en straftoemeting bij cannabisteelt buiten het bestek van het huidig project valt, blijken ook mensen met enkele planten soms inderdaad vervolgd te worden. Een verandering van de drugswetgeving, of een verhoging van het toegelaten aantal planten voor persoonlijk gebruik, of op zijn minst een aanpassing van de nationale richtlijnen inzake vervolging zou de willekeur in zulke zaken reduceren en de uniformiteit van het huidig beleid doen toenemen. Samen met een drugsnetwerk van advocaten, heeft de Belgische procureur-generaal reeds informatie over plaatselijke ervaringen kunnen verzamelen. Op zijn minst kan de procureur-generaal, als een aanpassing van de wet of van de officiële vervolgingsrichtlijnen niet haalbaar zou zijn, tot het uiterste gaan om ‘best practices’ te publiceren en te promoten om zo de uitvoering van een eenvormiger en efficiënter drugbeleid in het hele land te bevorderen.

4.2 Operationele aanbevelingen

Tijdens de selectie van de gerechtelijke dossiers en de interviews met de experts bleek dat politieofficieren en procureurs uit verschillende gerechtelijke arrondissementen wel vaker onderzoek doen naar dezelfde verdachten, maar dat ze niet altijd bewijsmateriaal over die verdachten combineren of uitwisselen. Dat is uiteraard een gemiste kans om de grootte van de cannabisproductie en de volledige omvang van de activiteiten van bepaalde criminele organisaties in kaart te brengen. Daarom bevelen wij aan om de uitwisseling van informatie tussen de politiekorpsen en de parketten uit verschillende arrondissementen op een meer structurele manier te laten verlopen. Hoewel er reeds initiatieven zijn genomen om dit pro-

¹ De juridische verwijzing: Gemeenschappelijke richtlijn van 25 januari 2005 van de Minister van Justitie en het College van procureurs-generaal omtrent de vaststelling, registratie en vervolging van inbreuken inzake het bezit van cannabis, *Belgisch Staatsblad*, 31 januari 2005.

bleem aan te pakken, vinden enkele experts deze communicatieproblemen nog steeds zeer ernstig en belemmerend.

Indirect bewijs van cannabisteelt wordt eerst duidelijk voor een aantal particuliere entiteiten zoals elektriciteitsleveranciers, vastgoedmakelaars en -eigenaars en sommige van deze private entiteiten dragen ook de meest ernstige schade. Belgische rechtshandhavers zouden daarom naar de ontwikkeling van formele en effectieve samenwerkingsovereenkomsten met deze entiteiten moeten streven. Enkele geïnterviewde politiebeamten lieten weten dat ze een structurele samenwerking met elektriciteitsleveranciers zouden willen ontwikkelen omdat ze op hen moeten kunnen rekenen wanneer een cannabisplantage wordt ontdekt en omdat zij de gevaren van gemanipuleerde elektriciteit kunnen helpen vermijden. Elektriciteitsleveranciers hebben ook baat bij een samenwerking met de politie om zo hun verliezen te reduceren of ze terug te eisen, om een centrale databank van de geleden schade als gevolg van cannabisteelt te ontwikkelen en om de expertise van hun personeel te verbeteren. Belgische beleidmakers zouden ook moeten overwegen of ze de in Nederland ontwikkelde bestuurlijke aanpak van het probleem willen introduceren, hoewel analyses van de impact van het Nederlandse beleid hebben uitgewezen dat het weinig effect op de cannabismarkt heeft gehad, en hebben gewezen op onbedoelde gevolgen: een vercommercialisering en bureaucratisering van de strategieën van de rechtshandhavers (Wouters, Korf en Kroeske, 2007; Wouters, 2008) en een ‘verharding’ van de cannabisindustrie (Maalste & Panhuysen, 2007). Men kan overwegen om ook met andere organisaties samen te werken zodat de politie meer informatie zou kunnen verkrijgen over gezondheidsrisico’s tijdens arrestaties en ontmantelingsoperaties, bijvoorbeeld om schadelijke gevolgen van schimmels en pesticiden te vermijden.

Vastgoedmakelaars en -agenten zouden bewust moeten worden gemaakt van, en ter verantwoording worden geroepen bij vaststellingen van cannabisteelt en gerelateerde praktijken zoals het gebruik van valse identiteitskaarten door toekomstige kwekers. Volgens twee geïnterviewde kwekers en drie strafrechtelijke procedures controleren vastgoedmakelaars en eigenaars niet altijd de wettelijke documenten van de mogelijke huurders. Ze zijn officieel niet verplicht om de achtergrond en de aannemelijkheid van de motieven van een potentiële huurder te controleren. De Belgische rechtbanken betalen de kosten van de ontmanteling van een cannabisplantage, zodat eigenaars uiteindelijk weinig schade lijden. Dit betekent in zekere zin dat vastgoedmakelaars en eigenaars momenteel niet gemotiveerd worden om cannabisteelt te voorkomen of op te sporen. Dit beleid creëert een stimulans voor vastgoedeigenaars om mee te werken met (commerciële) cannabis-kwekers of om op zijn minst een oogje dicht te knijpen voor de activiteiten van de huurder. Beleidmakers zouden de vastgoedmakelaars en -eigenaars moeten stimuleren om samen te werken met rechtshandhavingsinstanties

door hen medeverantwoordelijk te maken voor het schoonmaken van het eigendom na het ontmantelen van een plantage.

In plaats van zoveel mogelijk plantages te ontmantelen zouden ordehandhavers zich eerder moeten focussen op grootschalige kwekers die de meeste en/of de meest ernstige schade aanrichten, de organisatie van de netwerken van deze kwekers, en de inbeslagname van de illegale inkomsten van netwerken die op grote schaal kweken. Deze onderzoeken zijn tijd- en geld rovend en hebben een groot risico op falen waardoor ze niet erg aantrekkelijk zijn voor politie en justitie. Echter, zolang netwerken niet structureel ontworpen worden en de inkomsten van de organisatoren van het hoogste niveau niet geïdentificeerd worden, heeft het ontmantelen van plantages en de arrestatie van enkele kwekers waarschijnlijk geen effect op lange termijn.

Er is nood aan een betere internationale samenwerking om onderzoek over de grenzen heen te voeren omdat de 'breinen' achter de cannabisteelt zich vaak in Nederland bevinden.

Kweekmaterialen die tijdens de ontmantelingsoperaties in beslag worden genomen zouden in geen enkel arrondissement opnieuw verkocht mogen worden door de rechtbanken. Toch worden in beslag genomen materialen in sommige arrondissementen nog bij veiling verkocht, wat leidt tot het circuleren van materialen onder kwekers en wat de reputatie van de overheid aantast.

4.3 Onderzoeksaanbevelingen

Onze studie leverde veel data op over kleinschalige én grootschalige kwekers. We hebben echter niet kunnen vaststellen of de kwekers die op middelgrote schaal kweken (de grijze zone tussen kleinschalig en grootschalig) ofwel in het onderzoek ondervertegenwoordigd bleven, of dat zij in realiteit niet zo vaak voorkomen. Dit laatste zou het geval kunnen zijn doordat het huidige beleid kleinschalige kwekers tolereert die voor eigen gebruik en voor hun vrienden kweken, terwijl grootschalige kwekers door dit beleid veel geld kunnen verdienen aan de cannabisteelt. Er is dus nood aan een studie die expliciet focust op de kwekers die daar tussen vallen en op middelgrote schaal kweken.

Tijdens ons onderzoek zijn we vaak kwetsbare personen tegengekomen die de taken moeten uitvoeren met de grootste pakkans, zoals het toezicht houden over grote plantages, en die in sommige gevallen gemanipuleerd worden om deze taken te accepteren en voort te zetten. Omdat deze mensen het grootste risico lopen om gearresteerd en veroordeeld te worden, zou toekomstig onderzoek zich moeten focussen op de straffen die worden opgelegd in strafrechtelijke zaken over cannabisteelt, om na te gaan of de huidige straftoeme-

tingspraktijken de individuele betrokkenheid en verantwoordelijkheid van beklaagden correct weerspiegelt.

Uiteindelijk hangt de waarde van een beleid af van de mate waarin de voorkomen schade, in zijn totale incidentie en ernst, groter of kleiner is dan de schade die dat beleid veroorzaakt. Ons onderzoek toont aan dat de meeste vormen van schade gerelateerd aan cannabissteelt het resultaat zijn van de huidige beleidskeuzes. Aangezien we de schade ten gevolge van het cannabisgebruik niet hebben kunnen identificeren of vaststellen, blijft onbekend of de schade aan de vraagkant die wordt voorkomen met het huidige criminaliserende beleid en de daaruit voortvloeiende ontmoediging van het cannabisgebruik, hoger of lager is dan de schade die wordt uitgelokt door het repressieve beleid aan de aanbodzijde van de markt. Ondanks de grote methodologische uitdagingen, zou een toekomstige studie moeten proberen om een dergelijke complexe inschatting te maken. Dit zou in lijn met dit onderzoek moeten gebeuren: eerst zou men de schade van cannabishandel in België moeten vaststellen. Daarna zou men gebaseerd op uitgebreide medische en epidemiologische literatuur, de schade geassocieerd met cannabisgebruik in kaart moeten brengen. In een derde stap zou men dan de schade aan de aanbodzijde, die hoofdzakelijk door het beleid wordt uitgelokt, moeten vergelijken met de schade die wordt voorkomen aan de vraagzijde door de criminalisering van cannabisbezit, -handel en -teelt. Een dergelijke vergelijking is niet eenvoudig, maar het is de enige manier om systematisch te bepalen of het huidige beleid de investering al dan niet waard is. Ten slotte zou een multidisciplinair team (waaronder epidemiologen, medische wetenschappers en statistici, ter aanvulling van de disciplines die in dit project al vertegenwoordigd zijn) scenario's kunnen ontwikkelen om de (mogelijke) toename van het cannabisgebruik (en de daaraan gerelateerde schade) in het geval van een depenalisering of decriminalisering te voorkomen. Op deze manier kan men bepalen welke beleidsscenario's waarschijnlijk in totaal de minste schade zouden veroorzaken.