

Voor een gezamenlijke beheersing van de drugsgerelateerde criminaliteit in de Euregio Maas-Rijn

Cyrille Fijnaut en Brice De Ruyver



Voor een gezamenlijke beheersing van de drugsgerelateerde criminaliteit
in de Euregio Maas-Rijn

Cyrille Fijnaut en Brice De Ruyver

Voor een gezamenlijke beheersing van de drugsgerelateerde criminaliteit in de Euregio Maas-Rijn

Een rapport voor het Bestuur van de Euregio

Tilburg - Gent, 14 november 2008

Voorwoord

Dit rapport handelt over een brandende kwestie in de Euregio Maas-Rijn: de beheersing van de drugsgerelateerde criminaliteit in dit “land zonder grenzen” van België, Duitsland en Nederland. Het werd geschreven op verzoek van het bestuur van deze euregio – in de persoon van L. Frissen, commissaris van de Koningin in de provincie Limburg, van S. Stevaert, gouverneur van de provincie Limburg, van M. Foret, gouverneur van de province de Liège, van K.-H. Lambertz, Ministerpräsident der Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft, en van H-P. Lindlar, Regierungspräsident te Keulen – dat zich in toenemende mate zorgen maakt over de toedracht van dit probleem en over de negatieve weerslag die het heeft op de bestuurlijke verhoudingen in de streek.

Het onderzoek dat wij op hun verzoek hebben verricht, bestond enerzijds uit de analyse van alle mogelijke documenten over de aard, de omvang en de ontwikkeling van de genoemde criminaliteit en over de pogingen die in het werk worden gesteld om haar binnen de perken te houden en anderzijds uit een reeks van rondetafelgesprekken met vertegenwoordigers van de lokale en provinciale besturen, van de parketten en van de politiediensten in de drie landsdelen van de euregio. Daarenboven werd het huidige drugsbeleid in België, Duitsland, Frankrijk en Nederland en in de Europese Unie als zodanig in kaart gebracht. De problematiek van de drugsgerelateerde criminaliteit in de Euregio Maas-Rijn is immers voor een belangrijk stuk de resultante van (de verschillen in) het beleid dat door de genoemde landen werd en wordt gevoerd en dat, internationaal bekeken, grote ongewenste neveneffecten heeft gegenereerd, onder meer het omvangrijke drugstoerisme en de sterke concentratie van illegale drugsproductie en illegale drugshandel.

Hieruit volgt haast automatisch dat dit rapport niet alleen relevant is voor de aanpak van de drugsgerelateerde criminaliteit in de Euregio Maas-Rijn, maar betekenis heeft voor de beheersing van dit probleem in het gehele grensgebied tussen België en Nederland enerzijds en tussen Duitsland en Nederland anderzijds. En in het verlengde hiervan moet worden onderstreept dat het dus ook van belang is voor het beleid dat deze en andere Lidstaten in het raam van de Europese Unie op dit punt voeren. Want als dit beleid ergens op de proef wordt gesteld, dan is het wel in de Euregio Maas-Rijn: in geen enkel ander grensgebied binnen de Europese Unie zijn de problemen van de drugsgerelateerde criminaliteit zo manifest als in deze euregio en is de noodzaak zo groot om op allerlei gebieden zeer nauw met elkaar samen te werken om die problemen de baas te kunnen blijven.

Dit laatste is een reden temeer om hier al degenen hartelijk te bedanken met wie wij in de voorbije weken en maanden vrijelijk van gedachten hebben kunnen wisselen over de kwestie van de drugsgerelateerde criminaliteit in de Euregio Maas-Rijn.

Wij hopen ten eerste dat zij in dit rapport een adequate weerspiegeling zien van de argumenten en de feitelijke gegevens die tijdens de gewoonlijk geanimeerde gesprekken werden gewisseld. Dit zou immers betekenen dat een ruim draagvlak bestaat voor de aanbevelingen die in het laatste hoofdstuk van het rapport worden gedaan. Dat wij hun ervaringen, opvattingen en gevoelens tegen elkaar hebben afgewogen en in dit rapport enkel in hun onderling verband hebben gehonoreerd, kunnen zij ons niet kwalijk nemen; dit is nu eenmaal de taak van rapporteurs.

In het bijzonder willen wij overigens graag memoreren hoe leerzaam het was om op een avond en nacht in Maastricht mee te gaan met de eenheden die zijn belast met de aanhouding van drugsrunners. Hierdoor kregen wij niet alleen een beter inzicht in de manier waarop deze runners opereren en in de inspanningen die politie en justitie zich moeten getroosten om hun acties in te tomen, maar ook in de problemen die de drugspanden scheppen voor de samenleving in een aantal wijken van de stad.

Verder willen wij niet nalaten om op te merken dat wij te allen tijde bereid zijn om, al dan niet onder de hoede van het bestuur van de Euregio Maas-Rijn, dit rapport te bespreken met de vele belanghebbenden. In de eerste plaats natuurlijk degenen die op grond van hun functie enige verantwoordelijkheid dragen voor de beheersing van de drugsgelateerde criminaliteit in de Euregio Maas-Rijn. Maar in de tweede plaats denken wij zeker ook degenen die om andere goede redenen geïnteresseerd zijn in de uitkomsten van het onderzoek dat wij hebben verricht.

Tot slot danken wij van harte Nathalie Wieggers, verbonden aan het Bureau Euregioonale Samenwerking bij het parket te Maastricht en Diana Van Hooren-Thijssen, verbonden aan de staf van de Politie Limburg-Zuid voor de buitengewoon doelmatige administratieve ondersteuning die zij ons in de voorbije maanden op zo'n plezierige manier hebben geboden.

Tilburg - Gent, 14 november 2008
prof. dr. Cyrille Fijnaut en prof. dr. Brice De Ruyver

Inhoudsopgave

Samenvatting	11
1. Algemene inleiding	23
2. Het vergelijk van Schengen	27
2.1. Inleiding	27
2.2. De tekst van het Akkoord en de Overeenkomst	27
2.3. De discussie in het Nederlandse Parlement	30
2.4. De discussie in het Belgische Parlement	34
2.5. De discussie in de Interparlementaire Beneluxraad	35
2.6. Besluit	37
3. De ontwikkelingen in de Europese Unie	40
3.1. Inleiding	40
3.2. Het beleidsmatige en operationele kaderwerk	40
3.3. De krachtlijnen van het drugsbeleid in de Europese Unie	41
3.4. Het drugsprobleem in de Europese Unie: een algemene situatieschets	44
3.4.1. De productie, de handel en het gebruik van/in cannabis	44
3.4.2. De productie, de handel en het gebruik van/in cocaïne	46
3.4.3. De productie, de handel en het gebruik van/in heroïne	46
3.4.4. De productie, de handel en het gebruik van/in synthetische drugs	47
3.5. Besluit	48
4. De situatie in de meest betrokken landen: België, Duitsland, Frankrijk en Nederland	51
4.1. Inleiding	51
4.2. De situatie in België	51
4.2.1. Een schets van het beleid	51
4.2.2. Een beeld van de feiten	54
4.3. De situatie in Duitsland	58
4.3.1. Een schets van het beleid	58
4.3.2. Een beeld van de feiten	60
4.4. De situatie in Frankrijk	62
4.4.1. Een schets van het beleid	62
4.4.2. Een beeld van de feiten	64
4.5. De situatie in Nederland	67
4.5.1. Een schets van het beleid	67

4.5.1.1.	De algemene uitgangspunten	67
4.5.1.2.	Het beleid inzake de verschillende soorten drugs	70
4.5.1.3.	Het beleid van het huidige kabinet	73
4.5.1.4.	De beheersing van de problemen in drie grensgemeenten	74
4.5.2.	Een beeld van de feiten	80
4.5.2.1.	De aard, omvang en ontwikkeling van het drugsgebruik	81
4.5.2.2.	De productie en de handel van/in soft- en harddrugs	82
4.5.2.3.	De opsporing, vervolging, berechting en bestraffing van daders	84
4.6.	Besluit	85
5.	De huidige aanpak van de drugsproblemen in de Euregio Maas-Rijn	90
5.1.	Inleiding	90
5.2.	Het beleid van de autoriteiten in (Nederlands) Zuid-Limburg	91
5.2.1.	Het beleid van de gemeente Maastricht inzake coffeeshops	91
5.2.1.1.	Twee geblokkeerde uitwegen: regulering en beperking	91
5.2.1.2.	De derde weg: verplaatsing van coffeeshops naar de randen van de stad	92
5.2.1.3.	Naar een compromis met de Belgische en Nederlandse buurgemeenten?	96
5.2.1.4.	Het Damocles-beleid inzake coffeeshops en drugspanen	97
5.2.2.	Het beleid van politie en openbaar ministerie in Limburg-Zuid	99
5.2.3.	Het beleid van de regionale politiedriehoek	101
5.2.3.1.	Het beleid in het nabije verleden	101
5.2.3.2.	Het beleid voor de nabije toekomst	103
5.3.	De grensoverschrijdende samenwerking	106
5.3.1.	Het organisatorische raamwerk voor de samenwerking	106
5.3.2.	De formulering van een criminele politiek	107
5.3.3.	De bestaande vormen van samenwerking	110
5.3.3.1.	De mislukte vorming van een EOT	111
5.3.3.2.	De verbindende schakel: het EPICC	112
5.3.3.3.	De uitbouw van de JHT-formule	113
5.3.3.4.	De beleidsmatige en operationele samenwerking tussen de parketten: het BES	115
5.3.3.5.	De organisatie van de politieke en justitiële rechtshulp: het IRC	118
5.3.4.	De nieuwe maar omstreden initiatieven	119
5.3.4.1.	Naar een Euregionale Recherche?	120
5.3.4.2.	Naar een Eurocrime?	122
5.4.	Besluit	124
6.	De Euregio Maas-Rijn: een beeld van de drugsgelateerde criminaliteit	128
6.1.	Inleiding	128
6.2.	Een veelkantig en veelgelaagd vraagstuk	129
6.3.	Het strafrechtelijk optreden in de euregio	131

6.3.1.	Aan de Nederlandse kant	131
6.3.2.	Aan de Belgische kant	132
6.3.3.	Aan de Duitse kant	135
6.4.	De wietteelt en de coffeeshops	136
6.4.1.	Aan de Nederlandse kant	136
6.4.2.	Aan de Belgische kant	140
6.4.3.	Aan de Duitse kant	142
6.5.	De productie en distributie van synthetische drugs	143
6.5.1.	Aan de Nederlandse kant	143
6.5.2.	Aan de Belgische kant	145
6.5.3.	Aan de Duitse kant	145
6.6.	Drugsgebruikers, drugspanden en drugsrunners	146
6.6.1.	Aan de Nederlandse kant	147
6.6.2.	Aan de Belgische kant	151
6.6.3.	Aan de Duitse kant	153
6.7.	Besluit	154
7.	Algemeen besluit: een plan van aanpak	158
7.1.	Inleiding	158
7.2.	Versterking van de euregionale samenwerking	159
7.2.1.	De vorming van een euregionale veiligheidsdriehoek	159
7.2.2.	De stapsgewijze opbouw van JustPol-EMR	160
7.2.3.	De uitwerking van bestuurlijke maatregelen	162
7.2.4.	De samenwerking bij preventie en zorg	163
7.2.5.	De responsabilisering van beroepsgroepen, bedrijfsleven en burgers	164
7.3.	Aanpassing van het beleid in de drie landsdelen	164
7.3.1.	Aanbevelingen voor het Nederlandse landsdeel	164
7.3.1.1.	Enkele aanbevelingen voor de gehele regio	164
7.3.1.2.	De verplaatsing van coffeeshops in Maastricht	166
7.3.2.	Aanbevelingen voor het Belgische landsdeel	167
7.3.3.	Aanbevelingen voor het Duitse landsdeel	169
7.4.	Vergroting van de rol van de nationale/centrale overheden	170
7.4.1.	De formulering van bi- en trinationale projecten	170
7.4.2.	De uitwisseling van ervaring en informatie	171
7.4.3.	De organisatie van de wederzijdse rechtshulp	172
7.5.	Inbedding in de toekomst van de Europese Unie	173
7.6.	Besluit	174
Bijlage	Lijst van personen die werden uitgenodigd voor de rondetafelgesprekken	177

Samenvatting

De opdracht

De vraag van het bestuur van de Euregio Maas-Rijn (EMR) was tweeledig. Enerzijds was het verzoek om een beeld te geven van de drugsgerelateerde criminaliteit in en rondom de EMR, van de aanpak van deze criminaliteit in de afzonderlijke landsdelen en van de grensoverschrijdende samenwerking tussen de betrokken openbaar ministeries en politiediensten in dit verband. Anderzijds luidde de vraag om op grond van de bevindingen hieromtrent zo concreet mogelijke aanbevelingen te doen voor de lokale, regionale en nationale overheden om de drugsgerelateerde criminaliteit in en rondom de EMR beter te kunnen beheersen.

Om deze opdracht uit te voeren zijn in de loop van juni, juli en augustus 2008 ten eerste rondetafelgesprekken gevoerd met de burgemeesters, leden van de openbaar ministeries en politiechefs in de drie landsdelen. Ten tweede werd in deze maanden niet alleen zoveel mogelijk documentair materiaal verzameld over de (aanpak van de) drugsproblematiek in de EMR maar ook over het beleid dat de meest betrokken landen – Duitsland, België, Nederland en Frankrijk – voeren om deze problematiek in de hand te houden.

Gegeven het feit dat hun onderlinge samenwerking op dit punt nog steeds in belangrijke mate wordt beheerst door de Schengen Uitvoeringsovereenkomst 1990 is daarenboven nagegaan welke afspraken door de genoemde landen (plus Luxemburg) bij de totstandkoming van deze overeenkomst precies werden gemaakt.

De afspraken in het kader van Schengen

De analyse van die afspraken laat er geen misverstand over bestaan dat de vijf oorspronkelijke Schengen-landen het over de meeste belangrijke kanten van het drugsbeleid eens zijn: drugsgebruik zoveel als mogelijk voorkomen, de (grensoverschrijdende) drugshandel bestrijden, drugsoverlast tegengaan en zorgen voor verslaafden.

Voorzover Nederland softdrugs wil laten distribueren via coffeeshops, moet het preventieve en repressieve maatregelen nemen om de negatieve effecten hiervan – ook het drugstoerisme en de hiermee gepaard gaande illegale uitvoer van cannabis – voor (het beleid in) de andere landen tegen te gaan. Omgekeerd zijn deze landen verplicht hetzelfde te doen ten aanzien van de negatieve effecten van het beleid dat zij voeren.

Een van de consequenties van deze negatieve effecten-regel is dat unilaterale maatregelen die zulk effect (kunnen) sorteren, niet stroken met de geest van Schengen. De eventuele verplaatsing van coffeeshops in Maastricht moet ook in dit licht worden gezien.

Opmerkelijk is dat in de politieke discussie over de Schengen Uitvoerings-overeenkomst twee dingen niet werden besproken. Ten eerste de “achterdeur-problematiek”: hoe kunnen de coffeeshops zich bevoorraden? En ten tweede de daadwerkelijke uitvoering van de afspraken: welke inspanningen moeten feitelijk worden verricht en welke resultaten moeten worden behaald? Deze kwesties lagen kennelijk te gevoelig.

In de plaats hiervan werd wel een permanente gemeenschappelijke werkgroep opgericht die de evolutie van de situatie constant in het oog moest houden. Deze werkgroep is met name door toedoen van de integratie van Schengen in de Europese Unie weggedeemsterd. Zou deze werkgroep op het niveau van de oorspronkelijke vijf Schengen-landen zijn blijven bestaan, dan zou zij hebben gezien dat (ook) in de EMR de drugsproblematiek in de voorbije tien-vijftien jaar zeer is veranderd: de problemen van drugsproductie, de drugshandel en de drugsdistributie zijn enorm toegenomen en navenant ook de problemen van drugstoerisme en drugsoverlast.

De bijzondere positie van Nederland in de Europese Unie

De rapporten van de Verenigde Naties en de Europese Unie demonstreren overduidelijk dat overal in de wereld grote hoeveelheden natuurlijke en synthetische drugs voorhanden zijn en dat alle pogingen om de productie, de handel en de distributie van/ in drugs aan banden te leggen slechts een beperkt resultaat (kunnen) hebben. Verder staat buiten kijf dat Europa en in het bijzonder Nederland een belangrijke rol spelen in de wereldwijde drugsbusiness.

Aan de ene kant is Nederland immers een grootschalige producent van cannabis (nederwiet) en synthetische drugs, aan de andere kant is Nederland een belangrijke distributeur van cocaïne, heroïne en hasjiesj in eigen land en in de omringende landen. En ook al is Nederland niet het enige land waar de drugsbusiness floreert en geeft het dus geen pas om internationaal alle giftige pijlen alleen op Nederland te richten, dit land moet zijn bijzondere rol in de Europese drugsmarkt wel kritisch onder ogen willen zien.

Vergelijking van het drugsbeleid en de drugsproblemen in Duitsland, Nederland, België en Frankrijk leert dat het drugsbeleid in deze landen in de voorbije jaren nog meer gelijkenis is gaan vertonen dan in de tijd van de onderhandelingen over Schengen. Meer bepaald is er in België en Duitsland nu ook formeel een gedoogbeleid ten aanzien van de kleingebruiker ontwikkeld. En verder is er in alle betrokken landen een stelsel van voorzieningen opgebouwd om mensen op te vangen die door het gebruik van drugs in de problemen zijn gekomen.

Het belangrijkste verschil tussen Nederland en de andere landen is op dit moment alleen nog de acceptatie van coffeeshops. Maar dit verschil heeft wel verre-gaande gevolgen.

Ten eerste heeft het ertoe geleid dat massa's zogenaamde drugstoeristen uit de nabije en verre omgeving van Nederland de weg hebben gevonden naar deze shops waar zij in een relatief veilige omgeving een beperkte hoeveelheid softdrugs kunnen kopen.

Ten tweede heeft deze grootschalige en fijnmazige commercialisering van de distributie van softdrugs met zich meegebracht dat de productie van deze drugs niet alleen op steeds groter voet in eigen land is georganiseerd maar voor een stuk ook in handen is gekomen van de georganiseerde misdaad; die had zich geen betere en stabielere afzetmarkt kunnen wensen. Met alle ernstige gevolgen vandie: de opbloei van een illegale economie in steden en gemeenten, de toepassing van (dreiging met) geweld in eigen kring maar ook op anderen et cetera.

Het einde van het gedoogbeleid?

Tesamen met de jarenlange niet-handhaving van het gedoogbeleid heeft deze ontwikkeling de toch al twijfelachtige geloofwaardigheid van het Nederlandse drugsbeleid tot op het bot ondermijnd, zeker in het buitenland. Zij heeft namelijk bewerkstelligd dat de zo hooggeprezen scheiding van markten – een van de voornaamste doelstellingen van het beleid – helemaal in het ongerede is geraakt.

Enerzijds omdat een aantal coffeeshops is uitgegroeid tot de verbinding par excellence tussen de gewone gebruiker en de zware (georganiseerde) misdaad. Anderzijds omdat de gestage stroom buitenlandse drugskopers een godsgeschenk vormt voor criminele groepen die aan deze zogenaamde toeristen zoveel mogelijk cocaïne, heroïne, synthetische drugs, hasjiesj en nederwiet willen slijten. De drugsrunners, de drugspanden en de drugsoverlast zijn hier de gevolgen van. En dit in sommige gemeenten bovenop de grote psychologische, sociale en economische problemen die de wietteelt er in een aantal buurten toch al veroorzaakt.

In 2006 kwam H. van de Bunt om deze en andere redenen tot de vaststelling dat de fundamenteën van het cannabisbeleid zo ernstig zijn verzwakt dat de coffeeshops waarschijnlijk 2010 niet zullen halen. Of dit laatste al dan niet het geval zal zijn, is een vraag die in ons rapport niet wordt beantwoord. Wel is deze vraag reden om te stellen dat een strikte handhaving van het gedoogbeleid ongetwijfeld grote gevolgen zal hebben voor die coffeeshops die zich niet houden aan de limiet van 500 gram handelsvoorraad: zij zullen fors moeten inbinden, zoniet moeten verdwijnen.

Deze aanpak van de coffeeshops zou zowel kunnen leiden tot (verdere) verplaatsing van het aanbod naar drugspanden in hun omgeving – men vergeet evenwel niet dat nu al een belangrijk deel van de distributie van softdrugs buiten de coffeeshops omgaat – als tot vermindering van de vraag vanuit het buitenland. Dit laatste is niet onaannemelijk als men bedenkt dat tegenwoordig in alle Lidstaten van de Europese Unie volop allerlei soorten cannabis worden geteeld respectievelijk gedistribueerd, ook los van Nederland, en dat in de meeste Lidstaten het beleid veel toleranter is gewor-

den voor de kleingebruiker. Met name in de grensgebieden kan een reductie van het gedoogde aanbod een belangrijke afname van de vraag bewerkstelligen en dus ook leiden tot een grote vermindering van het drugstoerisme en alles wat daarbij hoort.

Overigens zal een meer strikte handhaving van het coffeeshopbeleid gepaard moeten gaan met verdere versterking van het bestaande, op zich al vrij forse, opsporingsbeleid ten aanzien van de drugsproductie en drugshandel. In het bijzonder is het de hoogste tijd dat de “achterdeur” van de coffeeshops in beeld wordt gebracht. Die is in het kielzog van het gedoogbeleid ten onrechte ongemoeid gelaten. Er is evenwel alle reden om via verkennende onderzoeken (126gg Wetboek van Strafvordering) na te gaan welke personen op welke manier en op welke schaal de coffeeshops voorzien van softdrugs.

De bestaande aanpak van de drugsproblemen

De moeizame ontwikkeling van het coffeeshopbeleid in Maastricht laat zien hoezeer men niet alleen in Maastricht zelf maar in de hele EMR de voorbije jaren heeft geworsteld met de drugsproblematiek in deze euregio. En het einde van deze ontwikkeling is nog niet in zicht. De mogelijke verplaatsing van een aantal coffeeshops naar de randen van de stad met het oog op de vermindering van de overlast in de binnenstad heeft zeker zin – een deel van de reguliere stroom drugstoeristen zal ongetwijfeld worden omgelegd naar de beoogde coffeecorners – maar er komt hiermee geen einde aan de problemen van de drugsrunners, de drugspanden en dus de drugsoverlast binnen en buiten Maastricht die hiermee samenhangen.

Dit wil zeggen dat er alle reden is om niet nog langer te wachten met de formulering van een coherent en consistent drugsbeleid in de EMR. Zulk beleid werd – wellicht bij gebrek aan een gemeenschappelijke commissie die de evolutie van de drugsproblematiek op de voet zou hebben gevolgd – tot op heden niet ontwikkeld. Wanneer men een dergelijk beleid alsnog van de grond wil tillen, moet de eerste maatregel dan ook de oprichting van een dergelijk forum zijn. Verder moet een euregionaal drugsbeleid vanzelfsprekend wortelen in de plannen en projecten die in de voorbije jaren werden ontwikkeld en met succes gerealiseerd op hotspots in de euregio, bijvoorbeeld de Operatie Hartslag in Heerlen.

Daarenboven moet worden voortgewerkt op hetgeen werd opgebouwd om de grensoverschrijdende politieke en justitiële samenwerking te bevorderen. Hierbij kan in de eerste plaats worden verwezen naar het EPICC (Euregionaal Politie Informatie en Coördinatie Centrum) en het BES (Bureau Euregionale Samenwerking) van het openbaar ministerie. In de tweede plaats gaat het hier ook om de JHT's (Joint Hit Teams) en het IRC (Internationaal Rechtshulp Centrum). Verder mag erop worden gewezen dat – in tegenstelling tot wat soms wel wordt beweerd – de Politie Limburg-Zuid de voorbije jaren fors heeft geïnvesteerd in de opbouw van een centrale recherche die meer en meer kan worden beschouwd als een robuuste partner voor de andere recherches in de euregio.

Momenteel liggen opnieuw twee voorstellen op tafel – de oprichting van een Euregionale Recherche (ER) en de vorming van Eurocrime (EC): de bundeling van de politie en de justitiekrachten (inclusief een ER) onder één dak – om forse stappen vooruit te zetten in de onderlinge samenwerking in de EMR. Deze voorstellen worden door een werkgroep van magistraten aan een nader onderzoek onderworpen. Of ze al dan niet zullen worden omarmd, mag in eerste orde niet worden bepaald door de gevestigde belangen respectievelijk de heersende opvattingen van de bestaande instellingen, diensten en autoriteiten. In eerste orde moet het antwoord op deze vraag afhangen van een inschatting van de ernst van de grensoverschrijdende misdaadproblemen, de drugsgerelateerde criminaliteit voorop. De hamvraag is immers: staat de aanpak die deze voorstellen belichamen, in verhouding tot de ernst van de problematiek?

De ernst van de situatie

Limburg-Zuid staat in hoge mate model voor de situatie waarin Nederland in haar geheel is komen te verkeren: aan de ene kant is het een uitgelezen gebied voor de productie van synthetische drugs en nederwiet, aan de andere kant is het een streek waar en van waaruit op grote schaal niet alleen deze drugs maar ook hasjes, cocaïne en heroïne worden gedistribueerd.

De benarde situatie waarin deze regio terecht is gekomen, is niet alleen een gevolg van het Nederlandse drugsbeleid in het algemeen, van het coffeeshopbeleid en van de ligging van dit gebied op een kruising van wegen die teruggaan tot in de tijd van de Romeinen. Zij is ook een gevolg van een tekort aan beleid zowel op het niveau van deze Nederlandse regio als op het niveau van de EMR in haar geheel. Om dit tekort ongedaan te kunnen maken is een inschatting van de ernst van de situatie onmisbaar.

Hiertoe kan in de eerste plaats worden verwezen naar de veelsoortige indringende problemen die vooral aan de Nederlandse en de Belgische kant van de grens gepaard gaan met de gedoogde verkoop van softdrugs en de illegale distributie van alle mogelijke drugs. De talrijke drugsrunners en drugspanden zijn hier de meest offensieve uitingen van. In het verlengde hiervan liggen de problemen van drugsverslaving zoals die zich op grote schaal voordoen in een stad als Luik, maar die ook in andere grote en kleine gemeenten niet mogen worden onderschat.

In de tweede plaats moeten de grote problemen worden onderkend die worden veroorzaakt door de productie van drugs, van synthetische drugs maar zeker ook van nederwiet. De wijze waarop een belangrijk deel van de hennepteelt door criminele groepen in de drie landsdelen wordt georganiseerd, is op zich al een probleem van de eerste orde, maar bergt aan de Nederlandse kant van de grens daarenboven het gevaar in zich van het ontstaan van een onderklasse die verstrikt zit in een illegale drugseconomie.

In de derde plaats mag niet uit het oog worden verloren dat (ook met succes) wordt geprobeerd om een deel van het vele geld dat in de drugsbusiness wordt verdiend,

via witwassen te investeren in de legale economie. Niet minder ernstig is dat de drugs-productie en drugshandel in een aantal gevallen gepaard blijken te gaan met andere vormen van zware misdaad, in elk geval wapenhandel, maar soms ook mensenhandel.

In de vierde en laatste plaats mag niet worden verhuuld dat de drugsgerelateerde criminaliteit ook een ernstig probleem vormt in de euregio, omdat de betrokken autoriteiten in de drie landsdelen er tot nu toe onvoldoende in zijn geslaagd om de beheersing ervan zoveel mogelijk gezamenlijk te organiseren. Mede hierom is zij in de voorbije jaren voor een stuk onbeheersbaar geworden. Initiatieven om de drugsproblemen dan toch tenminste ten dele onder de knie te krijgen – de verplaatsing van de coffeeshops in Maastricht voorop – hebben onbedoeld meer voor tweedracht dan voor eendracht gezorgd.

Een plan van aanpak

De ernst van de situatie vraagt om eenmaking en versterking van het beleid dat door de betrokken landen niet alleen op het niveau van de EMR maar ook op dat van de onderscheiden landsdelen en op nationaal en internationaal niveau wordt gevoerd. Internationale problemen moeten nu eenmaal ook voor een stuk nationaal en internationaal worden aangepakt.

Het euregionale niveau is en blijft evenwel erg belangrijk omdat op dit niveau door bundeling van krachten de grensoverschrijdende samenwerking optimaal kan worden uitgebouwd en mede op deze manier zoveel als mogelijk kan worden voorkomen dat de aanpak van drugsproblemen in het ene land onaanvaardbare consequenties heeft voor hun aanpak in het andere land.

De voornaamste aanbevelingen worden hierna per niveau van actie kort opgesomd. Gemeenschappelijk aan al deze aanbevelingen is evenwel hun doel: enerzijds de terugdringing van de grootschalige wietteelt en de grootschalige productie van synthetische drugs en anderzijds de beteugeling van de drugspannen, de drugsrunners en de drugsoverlast.

En ook voor dit doel geldt: het kan niet alleen worden bereikt door versterking van de samenwerking op euregionaal niveau, maar vraagt ook om de nodige ondersteuning van deze samenwerking op nationaal en internationaal niveau.

A. Versterking van de euregionale samenwerking

De analyse van de drugsproblematiek in de EMR toont overtuigend aan dat de gemeenschappelijke problemen die de drie landsdelen op dit punt hebben, alleen binnen de perken kunnen worden gehouden als zij zich daar gezamenlijk voor inzetten. Deze inzet moet op meerdere manieren en op meerdere fronten gebeuren:

1. Het is noodzakelijk dat er een *euregionale veiligheidsdriehoek* wordt samengesteld met vertegenwoordigers van de drie justitiële, bestuurlijke en politieke overlegorganen die in de euregio reeds functioneren: het Bureau Euregionale Samenwerking (BES), de MAHHL-gemeenten: Maastricht, Aken, Hasselt, Heerlen en Luik (inclusief vertegenwoordigers van de kleine(re) gemeenten), en de NeBeDeAgPol (Niederländisch-Belgisch-Deutsche Arbeitsgemeinschaft der Polizei). Deze driehoek vervult geen operationele of executieve taken maar ontwikkelt op hoofdlijnen het beleid dat nodig is om het hoofd te kunnen bieden aan de grote problemen die zich stellen. Haar oprichting moet berusten op een formeel mandaat en moet de daadwerkelijke steun genieten van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken in de drie landen.
2. Wil het beleid dat een euregionale veiligheidsdriehoek op hoofdlijnen uitstippelt effect kunnen sorteren, dan moet in elk geval de politieke en de justitiële samenwerking hechter worden georganiseerd dan momenteel het geval is. Hiertoe is het nodig dat stap voor stap – in de geest van Eurocrime – een *JustPol-EMR* wordt geformeerd. De maatregelen die in dit verband moeten worden genomen, zijn de versterking van het BES, de stapsgewijze opbouw van een Euregionale Recherche (ER) in de vorm van een grensoverschrijdend netwerk van recherches rondom een vaste multinationale kern, de uitbouw van het Euregionaal Politie Informatie en Coördinatie Centrum (EPICC), de verzelfstandiging van het Internationaal Rechtshulp Centrum (IRC) en de integratie van de Joint Hit Teams (JHT).
3. Parallel aan de intensivering van de politieke en justitiële samenwerking moet de *bestuurlijke samenwerking* worden versterkt. Op het niveau van de EMR zou een commissie moeten worden gevormd die met name onderzoekt of er in de drie landsdelen voor de lokale besturen voldoende wettelijke mogelijkheden bestaan om op een gelijkwaardige en gelijkvormige manier allerlei vormen van zware criminaliteit in te tomen. Hierbij kan worden gedacht aan de screening van vergunningaanvragen, de sluiting van huizen en de hantering van verblijfsverboden.
4. De samenwerking tussen de drie landsdelen op het vlak van *preventie en zorg* heeft verbetering. Zo zouden er ook op euregionaal niveau preventieprojecten moeten worden georganiseerd. In de sfeer van de verslavingszorg zou kunnen worden gedacht aan de organisatie van euregionale netwerken van zorginstellingen en aan de invoering van een euregionale zorgpas.

B. Aanpassing van het beleid in de drie landsdelen

B.1. Aanbevelingen voor het Nederlandse landsdeel

5. Het beleid dat voor de *gehele regio* door de *politiedriehoek* recent is neergelegd in diverse actieplannen – zoals het project BorderlineS – moet voortvarend worden uitgewerkt en uitgevoerd. Ter aanvulling op dit beleid wordt aanbevolen om naar het voorbeeld van Operatie Hartslag in Heerlen soortgelijke projecten op te zetten in Maastricht, Kerkrade en Sittard-Geleen.

6. De organisatie van de Politie Limburg-Zuid heeft verdere aanpassing aan de problemen die zich in de regio en in de euregio stellen. Binnen de centrale recherche zou een *narcoticadienst* moeten worden opgericht die zicht heeft op alle activiteiten die in het korps worden ontplooid op het vlak van de drugsbestrijding, die medeverantwoordelijk is voor alle strafrechtelijke onderzoeken die op dit gebied worden ingesteld en die hierom kan fungeren als een adequaat aanspreekpunt voor de buitenlandse politiediensten. Deze dienst zou ook moeten worden belast met het verkennend strafvorderlijk onderzoek naar de personen en groepen die langs de achterdeur de coffeeshops bevoorraden.

7. Verder moet niet alleen worden nagegaan of de sterkte van het korps wel voldoende is om alle politieke kerntaken op een behoorlijk niveau uit te voeren maar ook of de nationale recherche van het *Korps Landelijke Politiediensten* en de bovenregionale recherche niet volop kunnen worden ingeschakeld bij de opsporing van de criminele groepen die vanuit de *Randstad* de drugshandel in de euregio aansturen.

8. Wat de *verplaatsing van de coffeeshops* in Maastricht betreft:

- zou het goed zijn wanneer slechts werd begonnen met de inrichting van één, hoogstens twee coffeecorners; de keuze van de lokaties en de voorwaarden waaronder deze corners mogen functioneren, moeten in nauw overleg met en met instemming van de Belgische en Nederlandse buurgemeenten worden bepaald; de strikte toepassing van de wet-BIBOB en het Damocles-beleid moet een onderdeel van deze voorwaarden zijn;
- is het wijs om voor de invoering en de uitvoering van deze ingrijpende maatregel een euregionale begeleidingscommissie in te stellen die niet alleen verantwoordelijk is voor de evaluatie van dit “experiment” na verloop van enkele jaren maar die ook bevoegd is om tussentijds de ontwikkeling van de corners en hun weerslag op de evolutie van de drugsproblematiek in de gehele euregio van nabij te volgen;
- dient de gemeente Maastricht in het kader van haar strategische beleidsdoelstelling dat het aantal coffeeshops verder moet worden teruggebracht, nader te onderzoeken onder welke voorwaarden het mogelijk is om coffeeshops uit te kopen dan wel hun aantal via de herziening van bestemmingsplannen te verminderen.

B.2. Aanbevelingen voor het Belgische landsdeel

9. Net als in Zuid-Limburg dient ook voor het Belgische landsdeel een *overkoepelend actieplan* voor de aanpak van de drugsproblemen te worden ontwikkeld; gegeven sommige verschillen tussen de problemen in de provincie Luik en de provincie Limburg zou het uit twee delen kunnen bestaan; wellicht kunnen het best de grenzen tussen de betrokken gerechtelijke arrondissementen als scheidslijn fungeren. De redactie van dit plan dient te geschieden in overleg met de auteurs van het regionale actieplan in het Nederlandse landsdeel zodat beide plannen gelijkwaardige hoekstenen kunnen vormen voor het beleid dat de euregionale veiligheidsdriehoek voor ogen staat. Een *groter engagement in het BES en de JHT's* door middel van toedeling van personeel moet een onderdeel zijn van dit actieplan.

10. Het is noodzakelijk om een *gemeenschappelijke recherche* te formeren uit de reches bij de zonale korpsen en de gerechtelijke afdelingen van de federale politie. Deze recherche zou met tien gespecialiseerde politiemensen moeten worden versterkt vanuit de gerechtelijke pijler van de federale politie voor onderzoeken op criminele groepen waarvan de illegale activiteiten tot ver buiten de euregio zijn vertakt. Het *federale parket* moet in actie komen om samen met de plaatselijke parketten het goede verloop van deze onderzoeken te verzekeren.

11. Complementair aan de versterking van de recherche is het nodig om de *sterkte* van de *kleine zonale korpsen* te verhogen zodat zij meer en beter weerstand kunnen bieden aan de problemen die zowel door producenten van drugs als door drugsrunners en drugspannen worden veroorzaakt. Voorlopige schattingen geven aan dat het hier om ongeveer twintig politiemensen gaat.

12. In samenhang met vorenstaande maatregelen moeten in elk geval in die gemeenten (met name Luik) en die arrondissementen (bijvoorbeeld Tongeren) die in volle hevigheid worden geconfronteerd met alle mogelijke drugsproblemen, *lokale actieplannen* worden ontwikkeld. Met het oog op de toekomst zouden evenwel ook gemeenten als Genk, Hasselt en Eupen dit moeten doen. Als gevolg van de aanscherping van het drugsbeleid kunnen bepaalde drugsproblemen op hun grondgebied toenemen.

13. Het overkoepelende actieplan voor het gehele landsdeel moet voorstellen voor de *federale wetgever* bevatten omtrent de invoering van nieuwe bevoegdheden en de toepassing van technieken en procedures die onontbeerlijk zijn geworden in een samenhangende euregionale aanpak van de drugsproblemen. Hierbij gaat het onder meer om de sluiting van huizen die een rol spelen in de distributie van drugs, om de aanhouding van drugsrunners die geen verdovende middelen in hun bezit hebben,

om de invoering van de screening van vergunningaanvragen en de bijbehorende uitwisseling van informatie tussen bestuurlijke, justitiële en fiscale diensten.

B.3. Aanbevelingen voor het Duitse landsdeel

14. Het is wenselijk dat eveneens voor het Duitse landsdeel een *samenhangend actieplan* wordt geformuleerd. Een dergelijk plan is niet alleen nodig met het oog op de ontwikkeling van beleid door de euregionale veiligheidsdriehoek maar ook met het oog op de directe operationele samenwerking met de autoriteiten in de beide andere landsdelen. In dit plan moet met name aandacht worden geschonken aan de interpretatie en praktische toepassing van het *legaliteits- en opportuniteitsbeginsel* in opsporing en vervolging.

15. Verder zou in dit actieplan moeten worden aangegeven of en, zo ja, hoe *uitwisseling van informatie* tussen bestuurlijke, justitiële en politieke autoriteiten mogelijk is met het oog op de strafrechtelijke dan wel bestuurlijke beheersing van drugsproblemen op Duits grondgebied en in euregionaal verband. Evenzo zou in dit plan onder ogen moeten worden gezien in hoeverre de *lokale besturen* zelf beschikken over voldoende bevoegdheden en mogelijkheden om drugsgerelateerde criminaliteit met bestuurlijke middelen in te tomen, zoals de screening van vergunningaanvragen en de sluiting van drugsbanden.

16. Ook al kampt *Aken* niet met zo'n grote drugsproblemen als Maastricht en Luik, het zou – ook voor de grensoverschrijdende samenwerking – toch goed zijn wanneer er eveneens voor deze stad een *apart actieplan* werd geschreven om de problemen die zich stellen, ook in de toekomst in de hand te kunnen houden. Het ligt voor de hand dat de redacteuren van dit plan nauw moeten samenwerken met de diensten die in Heerlen nauw betrokken zijn bij de uitvoering van Operatie Hartslag.

C. Vergroting van de rol van de nationale/centrale overheden

17. Het is noodzakelijk dat Nederland, Duitsland en België ook op nationaal/centraal niveau de politieke en justitiële krachten meer bundelen bij de aanpak van georganiseerde misdaad, in het bijzonder in de sfeer van de verdovende middelen. Hiertoe zouden zij *bilaterale en trilaterale projecten* moeten formuleren. Het federale parket van België, het landelijke parket van Nederland en de *Generalstaatsanwalt* van Nordrhein-Westfalen moeten in dit verband een voortrekkersrol spelen.

18. De hiervoor bedoelde projecten moeten worden gebaseerd op vergelijkbare en liefst geïntegreerde misdaadanalyses, gemaakt door de meest betrokken parketten en politiediensten. Zij moeten verder *actieprogramma's* omvatten waarin helder is

omschreven welke de doeleinden zijn, hoeveel mensen en middelen binnen een bepaald tijdsbestek zullen worden ingezet, op welke rechtsbasis de samenwerking concreet stoelt, hoe de wederzijdse rechtshulp wordt geregeld et cetera.

19. Ook met het oog op de uitvoering van zulke bilaterale en trilaterale projecten moet er systematisch werk worden gemaakt van de *uitwisseling van ervaring en informatie* tussen de autoriteiten en diensten in de drie landen. Deze samenwerking kan allerlei vormen aannemen, gaande van grensoverschrijdende seminars tot de uitwisseling van *best en bad practices* en de organisatie van stages en detacheringen bij diensten aan de overzijde van de grens.

20. Verder behoeft de organisatie van de *verlening van wederzijdse rechtshulp* verbetering. Dit houdt onder meer in dat moet worden gestreefd naar overeenstemming omtrent de gevallen waarin en de wijze waarop welk soort van rechtshulp zal worden gevraagd. Belangrijk is ook de ontwikkeling van procedures om elkaar tijdig te kunnen raadplegen over rechtshulpverzoeken waarvan de uitvoering grote operationele consequenties heeft.

D. Inbedding in de toekomst van de Europese Unie

Er dient te worden onderstreept dat de politieke, justitiële en bestuurlijke samenwerking in de EMR door de uitvoering van bovengenoemd plan van aanpak nog meer dan in het nabije verleden een toonbeeld van samenwerking in de Europese Unie zal worden. Zij zou niet alleen een belangrijke rol kunnen spelen in de evaluatie van het drugsbeleid die de Europese Unie voor 2012 op stapel heeft gezet, maar zij past ook helemaal in de plannen die de zogenaamde *Future Groups* hebben uitgewerkt voor de toekomst van de Derde Pijler van de Europese Unie, dus de politieke en justitiële samenwerking tussen haar Lidstaten. In deze plannen speelt, juist ook in relatie tot de grensgebieden, het convergentieprincipe een grote rol. Welnu, het plan van aanpak dat hiervoor is uitgewerkt, vormt een concrete toepassing van dit principe.

E. De uitvoering van het plan

Om dit plan van aanpak te kunnen realiseren is het in de eerste plaats nodig dat de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken van België, Duitsland en Nederland de algemene verantwoordelijkheid ervoor op zich nemen en het bestuur van de EMR mandateren om de uitvoering ervan ter hand te nemen.

In de tweede plaats dient het bestuur van de EMR de besturen van de MAHHL-gemeenten-plus, het BES en NeBeDeAgPol uit te nodigen om een euregionale veiligheidsdriehoek te vormen en ze tevens te vragen om werkgroepen in te stellen die

de opstart van JustPol-EMR moeten voorbereiden, inclusief de inpassing van het BES, het EPICC, het IRC en de JHT's. Het moet mogelijk zijn om deze stappen te zetten binnen drie maanden na verschijning van dit rapport, dus vóór 1 maart 2009.

In de derde plaats moet vóór 1 juni 2009 de redactie van de beleidsplannen voor de onderscheiden landsdelen en steden respectievelijk arrondissementen worden afgerond. Aan de hand van de stukken die er liggen en de initiatieven die reeds werden genomen, moet dit mogelijk zijn. Deze beleidsplannen moeten in juli en augustus 2009 op het niveau van de euregionale veiligheidsdriehoek met elkaar worden vergeleken en op elkaar worden afgestemd.

Op 1 september 2009 tenslotte moet een begeleidingscommissie in actie komen die de daadwerkelijke uitvoering van dit plan van aanpak op de voet kan volgen. In deze commissie moeten zowel leden van het bestuur van de EMR en van de euregionale veiligheidsdriehoek worden opgenomen als vertegenwoordigers van de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken in de drie landen. Deze commissie dient elk jaar een rapport te schrijven over de voortgang die bij de uitvoering van het plan wordt geboekt en de problemen die zich hierbij stellen, inclusief de oplossingen die het meest geschikt lijken.

1. Algemene inleiding

Zoals in het voorwoord is aangegeven, is dit rapport over het probleem van (de beheersing van) de drugsgerelateerde criminaliteit in de Euregio Maas-Rijn een uitvloeisel van de discussie die in de schoot van het bestuur van deze euregio in het voorjaar van 2008 is gevoerd over dit probleem en over zijn negatieve invloed op de algemene bestuurlijke verhoudingen in dit bijzondere grensgebied waar niet twee maar drie landen in de loop der eeuwen in allerhande opzichten – demografisch, cultureel, economisch, sociaal en geografisch – met elkaar zijn vergroeid: België, Duitsland en Nederland. Het geeft antwoord op de vraag die het genoemde bestuur ons in mei 2008 heeft gesteld:

- maak de actuele aard en omvang van de aan drugs gerelateerde criminaliteit in en om het Euregio Maas-Rijn- gebied zichtbaar en maak daarmee de formulering van de probleemstelling helder;
- breng in beeld welke vormen van samenwerking reeds door de over de grenzen heen samenwerkende politiekorpsen en openbaar ministeries zijn ontwikkeld ter bestrijding van de drugsgerelateerde criminaliteit;
- omschrijf de best practices die in de afzonderlijke deelgebieden van de Euregio Maas-Rijn bestaan en die zich lenen voor toepassing in de andere deelgebieden van de Euregio Maas-Rijn;
- formuleer zo concreet mogelijke aanbevelingen inzake het benutten van kansen door lokale en regionale overheden, in samenwerking met politie en openbaar ministeries in de Euregio Maas-Rijn;
- maak zo concreet mogelijk de realistische mogelijkheden zichtbaar voor de respectievelijke nationale overheden om de samenwerking en afstemming van beleid en regelgeving betreffende de bestrijding van drugsgerelateerde criminaliteit te verbeteren respectievelijk maak de belangrijkste knelpunten zichtbaar die een situatieverbetering in de weg staan en die door nationale overheden uit de weg kunnen worden geruimd;
- en geef een en ander weer in een implementatieplan en tijdslijn voor actie in 2008-2009.

Om deze opdracht uit te kunnen voeren, zijn door ons in hoofdzaak twee activiteiten ontplooid.

Ten eerste hebben wij zoveel mogelijk documentair materiaal verzameld over de drugsgerelateerde criminaliteit in de Euregio Maas-Rijn en over de initiatieven die door de autoriteiten en de diensten van de betrokken landsdelen alleen en/of in onderlinge samenspraak de voorbije jaren zijn genomen om deze criminaliteit al dan niet grensoverschrijdend binnen de perken te houden. In het verlengde hiervan is in kaart gebracht welk beleid België, Duitsland, Frankrijk en Nederland inzake drugs en drugsgerelateerde criminaliteit momenteel voeren, met inbegrip van het beleid dat op dit punt door deze en andere Lidstaten wordt gevoerd in het kader van de Europese Unie.

Ten tweede hebben wij in de loop van juni, juli en augustus rondetafelgesprekken gevoerd met de burgemeesters, de openbaar ministeries en de politiechefs in de drie landsdelen. In deze gesprekken ging het – in het verlengde van onze opdracht – telkens om drie vragen:

- welke inschatting maakt men van de aard, de omvang en de ontwikkeling van het drugsprobleem in de Euregio Maas-Rijn en van zijn feitelijke effecten op de samenleving in deze euregio?
- welke bijzondere inspanningen – zowel in de vorm van speciale maatregelen als de schaal waarop deze maatregelen worden toegepast (aard/omvang van de inzet van mensen en middelen) – worden geleverd om dit probleem te beheersen respectievelijk die effecten terug te dringen? Wat hebben deze maatregelen tot nu toe opgeleverd? Welke bedoelde en onbedoelde effecten sorteren zij op de aard, de omvang en de ontwikkeling van het probleem?
- en welke maatregelen zouden er op welke schaal door welke autoriteiten en diensten respectievelijk welke instanties of bedrijven moeten worden getroffen om het probleem in de Euregio Maas-Rijn op korte of middellange termijn beter te beheersen en om de onbedoelde negatieve effecten van deze maatregelen, zoveel mogelijk, te voorkomen?

Met het oog op een adequate beantwoording van deze drie vragen zijn er in de drie landsdelen in totaal zestien rondetafelgesprekken gevoerd. Zoals uit de bijlage kan worden opgemaakt is er met de bestuurders, de officieren van justitie en de politiechefs afzonderlijk gesproken. Dit is vooral gebeurd om niet alleen hun verschillende perspectieven op de aard en omvang van het probleem tot hun recht te laten komen maar ook hun uiteenlopende ervaringen met de aanpak ervan. Van bijna al deze gesprekken zijn met het oog op de redactie van het rapport – dus enkel en alleen voor eigen gebruik – aantekeningen gemaakt. De deelnemers aan deze gesprekken werd trouwens toegezegd dat zij nimmer woordelijk zouden worden geciteerd in het rapport en dat er verder voor zou worden gewaakt dat stellingnames in het rapport tot een of meerdere van onze gesprekspartners herleidbaar zouden zijn. Deze afspraak heeft ongetwijfeld

de zo noodzakelijke openheid en daarmee het waarheidsgehalte en dus het nut van de rondetafelgesprekken zeer bevorderd.

In de derde plaats hebben wij in Maastricht deelgenomen aan een actie die was gericht op de aanhouding van drugsrunners. Verder hebben wij in Heerlen een werkbezoek gebracht aan het Euregionaal Politie Informatie en Coördinatie Centrum, het gemeenschappelijk centrum van de politiediensten in de Euregio, dat enkele jaren geleden werd gesticht op initiatief van de betrokken politiechefs, verenigd in de NeBeDeAgPol.

De bevindingen waartoe wij op grond van het documentaire materiaal, van de rondetafelgesprekken en de werkbezoeken zijn gekomen, zijn neergelegd in de volgende zes hoofdstukken.

Hoofdstuk 2 grijpt terug op het levend verleden van het drugsbeleid dat wordt gevoerd in de landen die in 1985 het Schengen Akkoord ondertekenden en die naderhand, in 1990, als eersten de Schengen Uitvoeringsovereenkomst sloten. Het is in het kader van dit rapport belangrijk om nog eens heel precies de afspraken te memoreren die in het kader van Schengen werden gemaakt omtrent het drugsbeleid. Deze afspraken spelen immers vandaag de dag nog steeds een belangrijke rol in de discussie tussen Nederland en de omringende landen op dit punt.

Daarna wordt in hoofdstuk 3 uiteengezet welk drugsbeleid momenteel in het verlengde van Schengen in het kader van de Europese Unie wordt gevoerd en hoe op dit niveau het drugsprobleem wordt omschreven zoals zich dit nu voordoet in de landen die een belangrijke rol spelen in de drugscriminaliteit in de euregio.

In hoofdstuk 4 staat het beleid centraal dat door België, Duitsland, Frankrijk en Nederland in het algemeen wordt gevoerd op het punt van de drugs en de drugsgerelateerde criminaliteit. In deze vergelijkende situatieschets worden per land op hoofdlijnen zowel het drugsbeleid als het drugsprobleem besproken. Zodoende is het mogelijk concreet en precies de overeenkomsten en verschillen tussen de vier landen op deze beide punten te identificeren.

Vooraf omdat het drugsbeleid dat wordt gevoerd in het Nederlandse landsdeel, Zuid-Limburg, in belangrijke mate de discussie heeft gevoerd over de beheersing van de drugsgerelateerde criminaliteit in de Euregio Maas-Rijn, wordt hier in hoofdstuk 5 in de eerste plaats uitvoerig aandacht aan geschonken. In aansluiting hierop worden de grensoverschrijdende initiatieven besproken die door de autoriteiten en diensten in de euregio zijn genomen om deze criminaliteit binnen de perken te houden. Tevens worden hier de voorstellen uiteengezet die momenteel in de euregio circuleren om tot een meer adequate aanpak van de problemen te komen.

De aard, omvang en ontwikkeling van de drugsgerelateerde criminaliteit in de euregio worden besproken in hoofdstuk 6. Hierin wordt eerst de complexiteit van dit vraagstuk uit de doeken gedaan. Vervolgens worden één voor één de voornaamste problemen besproken: de wietteelt en de coffeeshops, de productie en distributie van synthetische drugs, en illegale verkoop van (hard en soft) drugs, de drugspannen en

de drugsrunners. In het besluit van dit hoofdstuk wordt niet alleen een oordeel gegeven over het Nederlandse drugsbeleid maar wordt ook een inschatting gemaakt van de ernst van de drugsproblematiek, in het bijzonder de drugsgerelateerde criminaliteit, in de euregio.

In hoofdstuk 7 wordt een plan van aanpak gepresenteerd om tot een betere gezamenlijke beheersing van deze criminaliteit in de Euregio Maas-Rijn te kunnen komen. Dit hoofdstuk bevat met andere woorden de contouren van het plan van aanpak waarom door het bestuur van de Euregio Maas-Rijn werd gevraagd.

In de bijlage is een overzicht opgenomen van de personen die werden uitgenodigd voor de rondetafelgesprekken.

2. Het vergelijk van Schengen

2.1. Inleiding

De eerste keer dat de drie Benelux-landen – samen met Frankrijk en Duitsland – hebben geprobeerd om tot een vergelijk te komen inzake hun drugsbeleid, was in het kader van wat gemeenlijk “Schengen” wordt genoemd. Zowel bij de totstandkoming van het SchengenAkkoord in 1985 als bij de opstelling van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst in 1990 stond dit punt in elk geval hoger dan ooit tevoren op hun agenda. De afspraken die uiteindelijk in dit kader werden gemaakt, laten zien dat zij het op bepaalde punten helemaal eens waren met elkaar maar op andere punten helemaal niet. Alleen al hierom kan Schengen in dit rapport niet buiten beschouwing worden gelaten.

Hierbij komt dat deze beide overeenkomsten niet alleen nog steeds een belangrijke rol spelen in de discussie over het drugsbeleid dat zij voeren maar ook in de diverse vormen van samenwerking die zij hebben ontwikkeld om (ook) de drugsgerelateerde criminaliteit binnen de perken te houden. Om deze redenen ligt het met andere woorden voor de hand dat hierna kort in herinnering wordt geroepen wat er in in het raam van Schengen op dit punt werd afgesproken en hoe hier in de betrokken landen en – gezien de problemen die zich op dit moment stellen – met name in Nederland en België tegenaan werd gekeken. Hiertoe worden enerzijds de parlementaire behandeling van de Schengen overeenkomsten in het Nederlandse Parlement en anderzijds hun bespreking in het Belgische Parlement in ogenschouw genomen.

Aansluitend wordt vervolgens nagegaan hoe in de Interparlementaire Beneluxraad is geprobeerd om het drugsbeleid van België, Nederland en Luxemburg meer op één lijn te brengen dan in het kader van Schengen was gelukt. De eenheid van beleid die in het desbetreffende rapport van deze raad is tentoongespreid, kan ook vandaag de dag nog dienen als één van de vertrekpunten voor een aanpassing van het vergelijk van Schengen aan de tegenwoordige drugsproblematiek in de Euregio Maas-Rijn. Meer in het algemeen wordt in dit rapport echter teruggegrepen op de uitgangspunten van het Schengen Akkoord en de Schengen Uitvoeringsovereenkomst omdat die, ondanks belangrijke veranderingen in het drugsbeleid van de betrokken landen en in de drugsproblematiek zelf, onverminderd actueel en dus nog steeds voor een belangrijk deel bruikbaar zijn.

2.2. De tekst van het Akkoord en de Overeenkomst

Het besluit van februari 1985 tussen vertegenwoordigers van Duitsland, Frankrijk en de Benelux-landen om een politiek akkoord te sluiten dat uiteindelijk moest leiden tot afschaffing van de grensbelemmeringen aan hun tussengrenzen, leidde enkele

maanden later tot een Benelux-memorandum met voorstellen voor een etappegewijze versoepeling van de formaliteiten aan deze grenzen. Een van de punten in dit memorandum was nauwe samenwerking tussen douane en politie bij de bestrijding van onder meer criminaliteit en verdovende middelen.¹

In artikel 8 van het daaropvolgende Schengen Akkoord, dat in juni 1985 werd gesloten, werd bepaald (artikel 8) dat de Partijen er zich toe verbinden om “op hun grondgebied de illegale handel in verdovende middelen met kracht te bestrijden en hun acties dienaangaande op efficiënte wijze te coördineren”. In artikel 9 werd vervolgens bepaald dat zij met name daartoe op korte termijn de samenwerking tussen hun douane- en politie-autoriteiten zouden versterken, onder meer via een verbetering van de uitwisseling van informatie. Tevens werd in artikel 19 vastgelegd dat zij op de lange termijn zouden streven naar harmonisatie van wetgeving en wettelijke voorschriften op onder meer het gebied van de verdovende middelen.

In een speciale bijlage 3 werd met betrekking tot de maatregelen betreffende de bestrijding van de handel in verdovende middelen vastgelegd dat de Partijen ter coördinatie van hun acties tot bestrijding van de handel in verdovende middelen alle nuttige inlichtingen zouden uitwisselen, maar dit wel met inachtneming van hun nationale wetgevingen en voorzover de rechtshulpverdragen geen andere verstrekking van inlichtingen voorschreven. Zij zouden hierbij natuurlijk gebruik maken van de bestaande Interpol-kanalen maar zij kondigden tevens aan dat zij – met het oog op de snelle rechtstreekse uitwisseling van informatie – elk een gecentraliseerde dienst zouden aanwijzen waarmee de diensten uit de andere betrokken landen bij voorkeur contact zouden opnemen.²

Uit de tekst van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst van 19 juni 1990 blijkt evenwel dat een en ander in 1985 makkelijker was afgesproken dan in de jaren daarna kon worden uitgevoerd.³ Aan de problematiek van de verdovende middelen wordt een heel hoofdstuk gewijd (artikelen 70-76). Dat het niet mogelijk was geweest om de doelstellingen van het Akkoord volledig te realiseren, wordt met zoveel woorden direct erkend in artikel 70, waarin wordt bepaald dat er met name uit vertegenwoordigers van de politie- en douanediensten een “permanente werkgroep” wordt ingesteld die tot taak heeft:

“gemeenschappelijke vraagstukken met betrekking tot de bestrijding van de verdovende-middelencriminaliteit te bestuderen en in voorkomend geval voorstellen te doen met het oog op de noodzakelijke verbetering van de praktische en technische aspecten van de samenwerking tussen Partijen”.

¹ Tweede Kamer, 1984-1985, 18941, nr. 1.

² *Tractatenblad*, 1985, nr. 102.

³ *Tractatenblad*, 1990, nr. 145.

In artikel 71, lid 1, staat vervolgens geschreven dat de Partijen zich ertoe verbinden om met betrekking tot de onmiddellijke en middellijke aflevering van verdovende middelen en psychotrope stoffen van enige aard (“cannabis inbegrepen”) alsmede met betrekking tot het bezit van deze middelen en stoffen ter fine van aflevering of uitvoer, met inachtneming van de verdragen van de Verenigde Naties uit 1961, 1971 en 1988, “alle maatregelen te treffen welke met het oog op het tegengaan van de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen vereist zijn”. De genoemde verdragen, die onder meer via de integratie van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst onderdeel zijn geworden van de regelgeving van de Europese Unie, vormen dus klip en klaar een van de uitgangspunten van het drugsbeleid dat de Unie voert en bepalen zodoende dus ook de manoeuvreerruimte die de autoriteiten in de Lidstaten en meer bepaald in de Euregio Maas-Rijn op onderhavig terrein hebben.

In lid 2 is aansluitend vastgelegd dat de Partijen zich er ook toe verplichten om de illegale uitvoer van verdovende middelen en psychotrope stoffen van enige aard, cannabis inbegrepen, alsmede de verkoop, de verstrekking en aflevering van die middelen en stoffen, bestuurlijk en strafrechtelijk tegen te gaan. In een gemeenschappelijke verklaring werd hierbij echter uitdrukkelijk aangetekend dat, voorzover een Partij in het kader van haar:

“nationale beleid inzake de voorkoming en behandeling van verslaving aan verdovende middelen en psychotrope stoffen afwijkt van het in artikel 71, lid 2, vastgelegde beginsel, alle Partijen de noodzakelijke strafrechtelijke en bestuurlijke maatregelen (nemen) teneinde de illegale in- en uitvoer van die middelen en stoffen in het bijzonder naar het grondgebied van de overige Overeenkomstsluitende Partijen tegen te gaan”.

Ter bestrijding van de illegale invoer van deze middelen en stoffen zeggen Partijen in lid 3 toe dat zij de buitengrenscontroles op het personen- en goederenverkeer zullen verscherpen, in het bijzonder door overplaatsing van politie- en douanepersoneel, het gebruik van moderne drugsopsporingsmethoden en de inzet van narcotica-honden. In lid 4 is vastgelegd dat zij ter naleving van de afspraken in dit artikel toezicht zullen houden op in het bijzonder die plaatsen “waarvan algemeen bekend is dat aldaar verdovende middelen worden verhandeld”. En in lid 5 tenslotte is opgenomen dat ter betuiging van de illegale vraag naar verdovende middelen en psychotrope stoffen, cannabis inbegrepen, Partijen al het mogelijke zullen doen:

“om de nadelige effecten van de illegale vraag te voorkomen en tegen te gaan. De maatregelen daartoe ressorteren onder de eigen verantwoordelijkheid van elk der Overeenkomstsluitende Partijen”.

In de daaropvolgende artikelen gaat het onder meer om de verplichting van Partijen om maatregelen te treffen die inbeslagneming en ontneming van vermogenswinsten

uit de drugshandel mogelijk maken, om voorzieningen te scheppen voor de toepassing van de gecontroleerde aflevering bij de bestrijding van deze handel, en om het nemen van maatregelen in de sfeer van controles op het legale verkeer van verdovende middelen en psychotrope stoffen en in de sfeer van het vervoer van zulke middelen en stoffen ten behoeve van medische behandeling.

Het mag duidelijk zijn dat de zoëven genoemde bepalingen een compromis tussen de vijf oorspronkelijke Schengen-landen belichamen. Over vier belangrijke dingen waren zij het ongetwijfeld met elkaar eens:

- er moet permanent door de Partijen gemeenschappelijk worden gemonitord hoe de situatie evolueert met het oog op de aanpassing van het gevoerde beleid;
- de sluikhandel in en de distributie van verdovende middelen en psychotrope stoffen moeten daadkrachtig worden bestreden, desgevallend ook met behulp van onconventionele methoden;
- Partijen moeten toezicht houden op de plaatsen waarvan algemeen bekend is dat daar die middelen en stoffen worden verhandeld;
- de manier waarop de nadelige effecten van de illegale vraag, worden voorkomen en tegengegaan is de verantwoordelijkheid van de Partijen.

Deze laatste krachtlijn in het Schengen-beleid vormt duidelijk een verwijzing naar het afwijkende beleid dat Nederland met name door middel van coffeeshops ten overstaan van de gebruikers van softdrugs had gevoerd en kennelijk wilde blijven voeren. Nederland kreeg daarvoor ruimte, maar wel onder het beding dat het de noodzakelijke (bestuurlijke en strafrechtelijke) maatregelen moest blijven nemen om de invoer en de uitvoer van drugs naar het grondgebied van de andere Partijen tegen te gaan. Welke die noodzakelijke maatregelen precies waren en op welke schaal zij moesten worden toegepast, werd echter nergens met zoveel woorden vastgelegd.

Omdat op dit moment de discussie over het te voeren drugsbeleid vooral hoog is opgelopen tussen België en Nederland is het niet alleen voor een goed begrip van deze discussie maar ook voor een goed begrip van hetgeen volgt van belang, kort aan te stippen hoe in de Parlementen van deze beide landen werd aangekeken tegen dit compromis.

2.3. De discussie in het Nederlandse Parlement

In Nederland werd tussen 1985 en 1995 – tot aan de inwerkingtreding van de Overeenkomst – veel en vurig gedebatteerd over de toekomst van het drugsbeleid in het kader van Schengen. Het is vanzelfsprekend niet zinvol heel die discussie hier te overlopen. Hier kan en moet worden volstaan met verwijzing naar een aantal punten die ook op dit moment nog een belangrijke rol spelen.

De Nederlandse regering maakte keer op keer duidelijk dat het ook haar menens was met een krachtige bestrijding van de illegale handel in verdovende middelen, in het bijzonder door intensivering van de internationale politie- en douanesamenwerking. Dat Nederland geen beleid zou voeren voor wat betreft de handel in softdrugs – zoals van Duitse zijde soms werd aangevoerd – werd bestreden. Wat dit beleid concreet inhield werd er veelal evenwel niet bij gezegd.⁴

De harmonisatie van het vervolgingsbeleid inzake overtredingen van de drugswetgeving was vanaf het begin duidelijk een heel moeilijk punt, niet alleen tussen Duitsland en Nederland, maar ook tussen Nederland enerzijds en Frankrijk en België anderzijds. Die overeenstemming kwam er dan ook niet, zoals hiervoor al werd aangegeven. Duitsland had dit volgens het Nederlandse kabinet uiteindelijk ook geaccepteerd. Een dergelijke harmonisatie zou immers met zich mee hebben gebracht dat Duitsland het legaliteitsbeginsel zou afschaffen en dat Nederland het softdrugsbeleid zou aanscherpen. En beide waren zeker op dat moment politiek en maatschappelijk niet mogelijk.⁵

Duitsland bleef evenwel lange tijd van Nederland vragen dat het eenzijdig zijn vervolgingsbeleid ten aanzien van softdrugs moest verscherpen – omdat “vele Duitse onderdanen zich thans van softdrugs (voorzagen) in Nederlandse coffeeshops”. Deze wens werd wel aanhoord maar zeker niet verhoord. Om de eenvoudige reden, zo werd telkenmale aangevoerd, dat het gevoerde beleid inzake softdrugs “niet zonder succes” was gebleven: de beoogde scheiding der markten werd gerealiseerd en dus kwamen softdrugsgebruikers niet, ongewild, in contact met het aanbod in harddrugs. Verder werd erop gewezen dat het softdrugsgebruik onder jongeren was afgenomen en dat het harddrugsgebruik al enige jaren stabiel was. En in de Tweede Kamer was men het in het algemeen eens met het beleid om de harddrugs-circuits en softdrugs-circuits via coffeeshops van elkaar te scheiden.

In de mate dat het Nederlandse beleid negatieve effecten had op de andere landen – zoals de aanschaf van softdrugs door Duitse jongeren in Nederland – en Nederland gevraagd werd aan die effecten wat te doen, mocht hetzelfde ook van de buurlanden als Duitsland worden verlangd. Omdat, zo merkte een vooraanstaand Kamerlid op, Duitsland geen onderscheid maakt tussen softdrugs en harddrugs en de hulpverlening hier achteroploopt bij die in Nederland, komen veel Westduitsers hier naar toe. “Dat zijn negatieve effecten van het Duitse beleid.”⁶

Het Nederlandse kabinet meldde in april 1989 met een zeker genoegen dat er eindelijk overeenstemming was bereikt over het drugsbeleid. Het vergelijk bestond erin dat elk land inderdaad zijn eigen drugsbeleid mocht voeren – dus ook

⁴ Tweede Kamer, 1985-1986, 19326, nr. 1.

⁵ Tweede Kamer, 1987-1988, 19326, nr. 8.

⁶ Tweede Kamer, 1988-1989, 19326, nr. 18.

Nederland – zolang dit het beleid van andere partners niet nadelig zou beïnvloeden. Voor Nederland betekende dit laatste volgens het toenmalige kabinet:

- het tegengaan van de verkoop van softdrugs aan buitenlanders;
- het zoveel mogelijk overdragen van door buitenlanders hier te lande gepleegde overtredingen van de Opiumwet aan hun eigen justitiële autoriteiten;
- en het stopzetten van therapeutische hulp aan buitenlanders-niet-ingezetenen.⁷

Hoe deze voorwaarden concreet zouden kunnen worden ingevuld, werd evenwel niet aangegeven. Hoe zouden voortaan buitenlanders worden geweerd in de Nederlandse coffeeshops? En hoe zouden zij worden afgehouden van de aankoop van softdrugs in het niet-erkende circuit?

Wellicht waren het vragen als deze die maakten dat minister van Justitie Korthals Altes eigenlijk ook niet zo zeker was van de Nederlandse zaak als het leek. Op 28 juni 1989 merkte hij in een debat op dat Nederland zijn gedoogbeleid – met name via de acceptatie van coffeeshops - niet voor altijd tegen alles in zou kunnen of moeten handhaven. Als Nederland, zo stelde hij:

“een aantrekkingskracht zal blijven uitoefenen vanwege het feit dat hier niet alleen die verdovende middelen verkrijgbaar zijn, maar dat hier ook de opvang daaromheen veel beter geregeld is dan in andere landen, dan moeten wij daar geweldig voor oppassen. Wij kunnen die methadonbus straks natuurlijk niet gaan vervangen door een hele methadontrein vanwege het feit dat er zoveel mensen uit Europa ook van willen profiteren. Dat zou een deficit worden van ons eigen vervolgingsbeleid. Wij hebben er groot belang bij zodanige afspraken te maken, dat wij in ons eigen land ons eigen vervolgingsbeleid ook daadwerkelijk kunnen blijven volhouden, niet alleen in theorie maar ook in de praktijk, omdat wij zien dat hier dit systeem tot redelijke effecten heeft geleid.”

Sprekend over het te vergaande advertentiebeleid van de coffeeshops in sommige gevallen, ging hij verder over de houdbaarheid van het drugsbeleid in de toekomst :

“Dat hangt ook samen met de vraag, of het inderdaad zo is dat wij door ons vervolgingsbeleid het probleem met betrekking tot de verdovende middelen weten te beheersen. Als straks bij open grenzen blijkt dat wij het probleem op dezelfde wijze kunnen beheersen als nu, dan hoeft het vervolgingsbeleid niet aangepast te worden. Op het moment dat dit niet het geval is, zal onze politiek daaraan moeten worden aangepast.”⁸

⁷ Tweede Kamer, 1988-1989, 19326, nr. 12 en nr. 19.

⁸ Tweede Kamer, 1988-1989, 19326, nr. 18.

Maar de andere Partijen wilden niet zomaar toegeven op de erkenning van het Nederlandse beleid. Met name van Franse zijde werd erop aangedrongen dat als landen, met name waar het betreft de verstrekking van geringe hoeveelheden cannabis, een afwijkende lijn zouden volgen, zij:

“niettemin de illegale uitvoer van cannabisproducten naar het grondgebied van een of meer andere Partijen (moeten) voorkomen of tegengaan met strafrechtelijke en bestuurlijke middelen”.

Deze bijkomende eis vormde voor Nederland geen probleem. Zij lag volgens het kabinet helemaal in de lijn van het beleid dat er werd gevoerd inzake de illegale in- en uitvoer van verdovende middelen; de opsporing en vervolging hiervan had “de hoogste prioriteit”.⁹ Deze eis werd later met zoveel woorden gehonoreerd in een gemeenschappelijke verklaring bij de Overeenkomst, zoals we zagen.

De parlementaire discussie in de jaren na de ondertekening van de Overeenkomst (1990) liet overwegend slechts een herhaling van zetten zien. Het enige punt dat in de jaren vóór de inwerkingtreding van de Overeenkomst (1995) voor enig vuurwerk zorgde, was de kritiek van Frankrijk, van het nieuwe Franse kabinet, op het Nederlandse drugsbeleid. Het Nederlandse kabinet verzekerde de Tweede Kamer echter telkenmale dat Nederland noch in het kader van Schengen noch in het kader van de pas opgerichte Europese Unie de verplichting was aangegaan om het drugsbeleid te harmoniseren. Nederland had wel volledig de plicht geaccepteerd:

“om de negatieve grensoverschrijdende effecten van zowel Nederland op Frankrijk en andere landen, maar ook omgekeerd (zie bijvoorbeeld de Franse drugskoeriers die grote problemen in Rotterdam veroorzaken) te identificeren, onder ogen te zien en daarvoor gezamenlijke oplossingen te zoeken en de samenwerking te intensiveren.”¹⁰

Eerder had Nederland daartoe al een aantal voorstellen gedaan in de permanente werkgroep, die ondertussen reeds op grond van artikel 70, lid 1, was ingesteld. Voorbeelden hiervan waren het Hazeldonk-overleg met België en Frankrijk over de drugstoerisme-lijn Rotterdam-Lille en het Maastricht-overleg in Benelux-verband voor de lijn Maastricht-Luik-Luxemburg.¹¹

De parlementaire discussie over de negatieve-effecten-leer werd in november 1994 afgerond met een pittig debat over het Nederlandse drugsbeleid. Het CDA-

⁹ Tweede Kamer, 1989-1990, 19326, nr. 27 en nr. 33.

¹⁰ Tweede Kamer, 1995-1996, 19326, nr. 128.

¹¹ Tweede Kamer, 1993-1994, 19326, nr. 77.

Kamerlid De Hoop Scheffer poneerde toen de uitdagende stelling dat Nederland Schengen wil en ook de Europese integratie, terwijl wij:

“op het punt van ons drugsbeleid steeds verder wegdrijven van de hoofdstroom in Europa onder het motto: wij hebben gelijk.”

In het bijzonder verweet hij Van Traa (PvdA) dat deze uit het oog verloor dat Nederland gehouden was om de negatieve gevolgen van zijn beleid voor andere landen tegen te gaan. Want in België en Frankrijk maakte men zich hier grote zorgen over:

“Je hoeft niet alleen naar de grensstreek in Nederland te gaan om de negatieve gevolgen van ons drugsbeleid voor en door buitenlanders te constateren.”

Hij pleitte er niet voor om het hele Nederlandse drugsbeleid op de helling te zetten, maar stelde wel dat:

“wij intern in Nederland de regels die wij onszelf hebben gesteld, bijvoorbeeld voor het aantal coffeeshops, ook naleven en dat wij voorts de negatieve gevolgen van dat beleid in andere landen zoveel mogelijk voorkomen”.¹²

2.4. De discussie in het Belgische Parlement

De Hoop Scheffer verwees niet voor niets uitdrukkelijk naar België. Hier had het Parlement met name in 1989 en 1990 al enige kortere mondelinge besprekingen gewijd aan de ontwerp-Overeenkomst. De handel in en het gebruik van drugs – in België zelf of in Nederland – werd hierin niet gekenschetst als een probleem dat met speciale maatregelen moest worden behandeld. Later werd in de Senaat een bijzondere commissie ingesteld om de ontwerpen van wet te onderzoeken betreffende het Schengen Akkoord. Het rapport van deze commissie werd in december 1992 gepubliceerd.¹³

In dit rapport werd van de afspraken omtrent het drugsbeleid wel een punt gemaakt. De artikelen 70-76 wekken ondanks alles de indruk, merkte een lid van de commissie op, dat alle Partijen ongeveer dezelfde opvatting hebben of ongeveer hetzelfde beleid voeren. En omdat dit niet het geval was – zie het voorbeeld van Nederland – was het de vraag hoe de betrokken bepalingen zouden worden toegepast. Van de kant van de minister werd aangevoerd dat de desbetreffende bepalingen moesten worden beschouwd als:

¹² Tweede Kamer, 1994-1995, 19326, nr. 95.

¹³ Senaat, 1992-1993, nr. 464-2.

“een soort evenwichtsoefening tussen Frankrijk enerzijds, dat op dat vlak een veel strengere houding aannam en Nederland anderzijds, dat eerder blijk gaf van grote soepelheid. De Overeenkomstsluitende Partijen hebben de bedoeling gehad tenminste van Nederland te bekomen dat het de nodige maatregelen zou nemen om het drugs-toerisme tegen te gaan (...). Deze reeks bepalingen geven een duidelijk idee van het compromis dat ter zake diende te worden getroffen, waaruit blijkt dat enkele grenzen werden ingebouwd die Nederland niet wenst te overschrijden, zodat de desbetreffende bepalingen erop wijzen dat het minimum kon worden bereikt van wat ter zake door strenger optredende landen als Frankrijk en Duitsland kon worden verkregen. De praktijk zal inderdaad moeten uitwijzen hoe deze bepalingen zullen worden toegepast. Artikel 70 voorziet in een permanente werkgroep, om maatregelen uit te werken en moet daarom als een sleutelbepaling worden beschouwd.”

Een lid van de commissie nam duidelijk geen genoegen met deze uitleg. Hij vond dat het probleem “niet op een ernstige manier wordt behandeld”. Omdat Belgen in Nederland vrijelijk een bepaalde hoeveelheid verdovende middelen kunnen aanschaffen:

“waait het ganze probleem bij ons over, waardoor er juist tengevolge van het Schengen Akkoord zones zullen ontstaan die het probleem alleen maar groter kunnen maken. (...) Schengen zal het drugstoerisme niet doen verdwijnen. (...) Het probleem neemt toe, niemand lijkt echter bereid een stap te zetten om beter samen te werken.”

Hier was niet iedereen het mee eens, maar het eerder bedoelde lid liet zich hierdoor niet afschrikken:

“Men mag niet uit het oog verliezen dat het Schengengebied voortaan gemakkelijker toegankelijk zal worden voor om het even wie, met het gevolg dat de status quo die thans bestaat, aanleiding kan geven tot verergering van die toestand.”

Bij deze persoonlijke conclusie – die, moet achteraf worden vastgesteld, beslist getuigde van een voortuitziende blik – bleef het. De minister liet het bij de opmerkingen die hij eerder had gemaakt.

2.5. De discussie in de Interparlementaire Beneluxraad

Hiervoor werd al aangegeven dat Nederland de Benelux zag als een forum waarop de nadere samenwerking met België en Luxemburg op het vlak van de drugsproblematiek kon worden besproken. In november 1998 werd er door de Commissie voor Cultuur, Onderwijs en Volksgezondheid van de Interparlementaire Beneluxraad een rapport

gepubliceerd over het drugsbeleid in de Benelux.¹⁴

In dit rapport wordt eerst uiteengezet welk beleid in de drie landen werd gevoerd. Vervolgens worden het succes, of juist het gebrek hieraan, van een prohibitionistisch en anti-prohibitionistisch beleid tegen elkaar afgezet. In het verlengde hiervan wordt erop gewezen dat het in elk geval nodig is om een meer en meer geïntegreerd beleid te voeren ten overstaan van een probleem dat aan de vraagzijde alsmaar complexer en groter wordt en aan de aanbodzijde alsmaar diverser. En dit in een tijdsgericht waarin de internationalisering en in het bijzonder de Europeanisering van het drugsbeleid snel toeneemt en, als gevolg hiervan, de ruimte voor de ontwikkeling van een nationaal of regionaal drugsbeleid met uitgesproken accentverschillen steeds maar kleiner. “Het politiek spanningsveld dat zich de afgelopen jaren rond het Nederlandse drugsbeleid ontwikkelt, vormt een duidelijke illustratie.”

In haar aanbevelingen pleitte de commissie, om te beginnen, voor een beleid dat – gegeven het feit dat probleemgebruik van legale en illegale drugs in onze samenleving niet te vermijden valt – het midden houdt tussen de twee extremen, dit wil zeggen: een normaliseringsbeleid. Zo zouden zowel de valkuil van een prohibitionistisch beleid – geen waarborg voor een betere beheersing van de problemen – als de valkuil van een anti-prohibitionistisch beleid – gerechtvaardigde vrees voor een explosie van het aanbod – worden vermeden. Verder maakt zij ook uitdrukkelijk onderscheid tussen een normaliseringsbeleid en een legaliseringsbeleid, omdat deze laatste vorm van beleid ook zou kunnen leiden “tot nieuwe illegale circuits die opnieuw door de georganiseerde misdaad worden gecontroleerd en bevoorraad”.

Wat een normaliseringsbeleid inhoudt zet de commissie in de vorm van een aantal aanbevelingen uiteen. Deze aanbevelingen werden integraal door de Interparlementaire Beneluxraad overgenomen.¹⁵ Kort gezegd komen zij neer op:

- de scheiding van het gebruik van softdrugs en harddrugs en decriminalisering van het gebruik van softdrugs;
- een grotere investering in de preventie van drugsgebruik, juist ook op die plaatsen (risicowijken, scholen, horeca) waar de risico's het grootst zijn;
- concreet werk maken van de bestrijding van de overlast van het drugsgebruik voor de omgeving;
- meer aandacht schenken aan de opleiding en begeleiding van personen die beroepshalve worden geconfronteerd met drugsverslaafden;
- blijven streven naar een harmonisatie van de wetgeving in de Benelux-landen;
- en “de hoogste prioriteit (te) geven aan de grensoverschrijdende opsporing, aanpak

¹⁴ Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad, *Het drugsbeleid in de Benelux*, Brussel, 5 november 1998.

¹⁵ Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad, *Aanbeveling betreffende de preventie van, de hulp bij en de bestrijding van het drugsprobleem*, Brussel, 27.11. 1998.

en vervolging van de internationale drugsproductie en handel van zowel de “traditionele” als “nieuwe” drugs en de hiermee gepaard gaande witwasoperaties”.

Deze aanbevelingen demonstreren eens te meer dat men het in de Benelux over een hoop dingen eens kon worden, zowel in preventieve als in repressieve zin, tot en met de decriminalisering van softdrugs. Waar men het duidelijk niet over eens kon worden was de manier waarop de verkrijgbaarheid van softdrugs voor eigen gebruik zou kunnen of moeten worden geregeld respectievelijk georganiseerd. Over de coffeeshops werd in elk geval decent gezwegen, laat staan dat er werd gepleit voor het opzetten van coffeeshops in België en Luxemburg. Dit zou overduidelijk een stap te ver zijn geweest.

2.6. Besluit

Zowel de tekst van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst als de discussie omtrent haar inhoud laten er geen misverstand over bestaan dat de betrokken Partijen het over belangrijke kanten van het drugsbeleid eens waren. De (grensoverschrijdende) handel in drugs dient bestuurlijk en strafrechtelijk te worden bestreden, niet alleen aan de gemeenschappelijke grenzen maar ook op (andere) plaatsen waar deze (klein)handel wordt bedreven. Verder moeten de Partijen genoegzaam werk maken van de preventie van drugsgebruik, de bestrijding van drugsoverlast en de zorg voor verslaafden. Bij dit alles wordt geen onderscheid gemaakt tussen cannabis en andere illegale drugs.

Voorzover Nederland met name op het punt van de distributie van softdrugs via gedoogde coffeeshops een afwijkend beleid wil voeren, moet het preventieve en repressieve maatregelen nemen om de negatieve effecten hiervan – met name het drugstoerisme uit de omringende landen respectievelijk de illegale uitvoer van cannabis die hiermee gepaard gaat – voor (het beleid in) deze landen tegen te gaan. Omgekeerd zijn deze andere landen verplicht hetzelfde te doen ten aanzien van de negatieve (externe) effecten van het beleid dat zij voeren. De Schengen-partners hebben er zich met andere woorden toe verbonden om er, elk voor zich, over te waken dat de partnerlanden niet worden gebruikt voor de illegale invoer en uitvoer van drugs.

Vertaald naar de euregonale drugsproblematiek houdt dit niet alleen de verplichting in om de grootschalige smokkel van drugs actief te bestrijden, maar ook de verplichting om drugstoeristen die zich bijvoorbeeld in Maastricht bevoorraden hebben in de coffeeshops en de drugspannen of bij de drugsrunners, bestuurlijk en strafrechtelijk aan te pakken. Of het hierbij gaat om Belgische, Franse of Duitse drugstoeristen maakt niet uit. A fortiori impliceert dit dat men, na officiële kennisgeving conform artikel 21 van het Rechtshulpverdrag 1959 van de Raad van Europa dan wel artikel 6 van het Europese Unie Rechtshulpverdrag 2000, overgaat tot strafvervolgning van eigen onderdanen die in het buitenland een drugsmisdrif hebben gepleegd. Vermits het om een gedeelde verantwoordelijkheid gaat spreekt het voor zich dat er het

best in overleg en gecoördineerd wordt opgetreden. Ook de discussie over de eventuele verplaatsing van een aantal coffeeshops in Maastricht moet in dit licht worden gezien. Een unilaterale bestuurlijke maatregel strookt niet met de geest van artikel 71, lid 2, van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst en de bijbehorende gemeenschappelijke verklaring. Een onderhandelde oplossing die de goedkeuring van de autoriteiten in de betrokken landen wegdraagt, beantwoordt hier wel aan.

Verder moet er nadrukkelijk op worden gewezen dat de Nederlandse regering (en ook die van de omringende landen!) in dit verband wijselijk voorbijgingen aan de vraag hoe de coffeeshops – want die waren hier natuurlijk het hete hangijzer – aan drugs uit het buitenland moesten komen die zij in Amsterdam en elders op grote schaal mochten verkopen. Van deze zogenaamde “achterdeurproblematiek” bleef iedereen ver weg. Want dan zou – in een tijd waarin het bovenal nog hasjiesj was (en geen nederwiet) dat de klok sloeg – de tegenstrijdigheid en hiermee de onhoudbaarheid van het Nederlandse beleid onmiddellijk vol op tafel zijn gekomen.

Een ander groot probleem is dat in de Schengen Uitvoeringsovereenkomst niet wordt bepaald wat de betrokken verplichtingen concreet inhouden. Het gaat hier met andere woorden om onbestemde inspanningsverplichtingen, en al heel zeker niet om resultaatsverplichtingen. Om het recht op een afwijkend beleid ten aanzien van de distributie van cannabis te kunnen veiligstellen, zegde de Nederlandse regering toe dat zij van haar kant de internationale politie- en douanesamenwerking zou intensiveren. Met welk doel precies, hoe zij dit zou doen, op welk bestuurlijk niveau, met hoeveel middelen, liet zij echter buiten beschouwing. Verder liet zij andere landen verstaan dat Nederland niet langer de zorg voor hun verslaafden op zich kon nemen; die zouden voortaan worden geweigerd door Nederlandse zorginstellingen. Kennelijk beschouwde de regering de overkomst van verslaafden uit Duitsland, België en Frankrijk naar met name Amsterdam als een negatief effect van hun beleid. Als zij iets moest doen aan het probleem van het uitgaande drugstoerisme, dan moesten de anderen iets doen aan het probleem van de instroom van buitenlandse drugsverslaafden.

Juist omdat deze overeenkomst in hoge mate openlaat waartoe de Partijen op het vlak van de (soft)drugsbestrijding concreet verplicht waren (en zijn!), werd in het Schengen-overleg niet alleen aangedrongen op monitoring van de evolutie van de situatie, maar ook op de toewijzing van deze belangrijke taak aan een permanente werkgroep. Deze werkgroep moet de onderlinge samenwerking tussen Partijen in het algemeen bevorderen en moet zich meer concreet buigen over gezamenlijke oplossingen voor de problematiek van de (Franse) drugskoeriers (bijvoorbeeld in Rotterdam). In het verlengde hiervan werd er zelfs overgegaan tot de oprichting van een zogenaamd Maastricht-overleg met betrekking tot het drugstoerisme op de E25 tussen Nederland en Luxemburg. Dit overleg is in een grijs verleden echter een stille dood gestorven. En mede omdat de genoemde werkgroep door de integratie van Schengen in de Europese Unie is opgegaan in de Horizontale Groep Drugs, bestaat er al sinds jaren geen monitor-mechanisme meer tussen de vijf landen die oorspronkelijk Schengen hebben

gemaakt en die nu partij zijn in het conflict waarvoor in dit rapport een oplossing wordt aangedragen.

Tot slot mag niet over het hoofd worden gezien dat ook voor de Nederlandse regering de afspraken die in Schengen-verband omtrent het drugsbeleid werden gemaakt, niet voor de eeuwigheid in de sterren waren geschreven en zo nodig moesten kunnen worden aangepast aan veranderende omstandigheden. Dat voor een dergelijke actualisering na twintig jaar alle reden is, behoeft nauwelijks betoog. Niet alleen de problemen van de drugsproductie en de drugshandel in (en tussen) Nederland en de omringende landen hebben een schaal en een vorm aangenomen die in de jaren tachtig – laat staan in de jaren zestig en zeventig – bepaald niet werden voorzien maar ook de problemen van drugsoverlast en drugstoerisme zijn dezer dagen qua omvang en ernst van een geheel andere orde dan in de jaren tachtig voor mogelijk werd gehouden.

Door een enkeling werd in de jaren negentig weliswaar met vooruitziende blik gewezen op een dergelijk scenario maar adequate maatregelen om de verwerkelijking hiervan tegen te gaan werden zeker niet getroffen. Nu is de ontwikkeling hiervan onontkoombaar geworden. De situatie in de Euregio Maas-Rijn vormt hier op een welhaast exponentiële manier het doorslaggevend bewijs van.

3. De ontwikkelingen in de Europese Unie

3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk worden de drugsproblemen, zoals ze zich stellen op het niveau van de Euregio Maas-Rijn, geplaatst in een Europees perspectief. Er wordt niet alleen kort ingegaan op het drugsbeleid dat tegenwoordig met name in Europees verband wordt gevoerd. Ook wordt er enige aandacht geschonken aan het gebruik van illegale drugs in Europa en, in het verlengde hiervan, aan de productie en de handel van/in deze drugs. Het één gaat noodzakelijkerwijze gepaard met het ander.

Deze dubbele context kan enerzijds niet terzijde worden gelaten omdat hij te bepalend is voor het beleid dat de betrokken landen nationaal voeren en dat – gegeven onze opdracht – in dit rapport aan de orde wordt gesteld. Anderzijds kan die context ook niet worden genegeerd omdat hij daarvoor te zeer verweven is met de problemen zoals die zich in de euregio met betrekking tot de drugsgerelateerde criminaliteit, in de praktijk van alledag, stellen.

Om het drugsbeleid dat de Europese Unie voert, goed te kunnen begrijpen, en met name ook de rapporten die op haar niveau worden gemaakt over de drugsproblematiek in Europa, is enige voorkennis nodig van de inrichting van de Europese Unie op dit punt. Dit is één van de redenen waarom daar hierna kort op wordt ingegaan. De andere reden is dat deze voorkennis ook nodig is om onze voorstellen in de richting van de Europese Unie te kunnen plaatsen.

3.2. Het beleidsmatige en operationele raderwerk

In het Benelux-rapport wordt met reden gewezen op de Europeanisering van het drugsbeleid. Dit was een direct gevolg van de totstandkoming van de Europese Unie (EU) op grond van het Verdrag van Maastricht (1992) en van de wijziging van dit verdrag via het Verdrag van Amsterdam (1996) waarbij Schengen via een speciaal protocol werd geïntegreerd in het regelwerk van de Unie. Door toedoen van deze ingrijpende herinrichting van de Europese Gemeenschap werd met name de, hoofdzakelijk intergouvernementele, Derde Pijler gevormd om – aanvullend op het beleid in de (communautaire) Eerste Pijler en met het oog op een hoog niveau van veiligheid voor haar burgers – de politieke en justitiële samenwerking tussen de Lidstaten bij de bestrijding van zware criminaliteit meer gestalte te kunnen geven.

Tengevolge van deze transformatie van de Europese Gemeenschap in de Europese Unie werd het drugsbeleid voor een belangrijk stuk naar het Europese niveau getild. Eerder waren hiertoe in het kader van de Pompidou-groep bij de Raad van Europa al stappen gezet, maar veel effect hadden die door het vrijblijvend karakter van

haar aanbevelingen tot dan toe niet gesorteerd. De Europese Unie was en is daarentegen meer bij machte om daadwerkelijk invloed uit te oefenen op het beleid van de Lidstaten. Zij doet dit hoofdzakelijk op twee verschillende manieren.

Ten eerste door de oprichting van twee belangrijke instituten. Aan de ene kant Europol (gevestigd in Den Haag) dat zeker in den beginne hoofdzakelijk werd gezien als een orgaan dat de samenwerking tussen de politiediensten van de Lidstaten moest bevorderen en ondersteunen bij de bestrijding van de grensoverschrijdende drugshandel. Aan de andere kant door de oprichting van een observatorium om de evolutie van de drugsproblematiek in de Europese Unie in het oog te houden: het Europese Waarnemingscentrum voor Drugs en Drugsverslaving (EMCDD) te Lissabon. In het verlengde hiervan moet de oprichting van Eurojust worden genoemd dat meer bepaald de justitiële samenwerking tussen de Lidstaten in complexe en/of belangrijke grensoverschrijdende strafzaken moet bevorderen en ondersteunen.

Ten tweede oefent de Europese Unie invloed uit door de ontwikkeling van strategische beleidsplannen en actieprogramma's. Die moeten niet alleen het beleid van de Europese Unie als zodanig richtinggeven maar juist ook het beleid van de Lidstaten inhoudelijk eenzelfde kant opsturen. De Horizontale Groep Drugs is het voornaamste forum in de Derde Pijler waarop de Lidstaten in onderling overleg proberen hun beleid te coördineren. Deze werkgroep vervult in die zin enigermate de functie die de permanente werkgroep, genoemd in artikel 70 van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst, was toebedacht.

Hierna zal in de eerste plaats kort worden uiteengezet welk beleid momenteel op het niveau van de Europese Unie door de Lidstaten wordt gevoerd. In de tweede plaats zal aan de hand van de rapporten van het Europese Waarnemingscentrum en Europol worden geschetst hoe de drugsproblemen er momenteel in de Europese Unie uitzien. Inzicht in zowel dat beleid als in die problemen is erg belangrijk voor een goed begrip van de situatie waarin de Euregio Maas-Rijn in beiderlei opzicht verkeert.

3.3. De krachtlijnen van het drugsbeleid in de Europese Unie

Het drugsbeleid van de Europese Unie is op dit moment vastgelegd in twee sleuteldocumenten: de *EU Drugs Strategy 2005-2012* en het *EU Drugs Action Plan 2005-2008*. Dat dit beleid zich beweegt binnen de kaders die zijn vastgelegd in de verdragen van de Verenigde Naties op dit gebied, spreekt welhaast voor zichzelf. Deze verdragen blijven hier evenwel buiten beschouwing.¹⁶ Hiernaast moet melding worden gemaakt van het

¹⁶ Zie hiervoor B. De Ruyver, G. Vermeulen, T. Van der Beken e.a., *Multidisciplinary drug policies and the UN drug treaties*, Antwerpen, Maklu, 2002.

Kaderbesluit van de Europese Unie uit 2003 om de drugswetgeving in de Lidstaten op een minimumniveau te harmoniseren.¹⁷

In het strategisch beleidsplan staan twee doelstellingen centraal. Ten eerste de bevordering van de volksgezondheid door de inspanningen van de Lidstaten om het gebruik van illegale drugs te ontmoedigen, met complementaire maatregelen te bekrachtigen. Ten tweede de bevordering van de veiligheid door versterking van de samenwerking tussen de Lidstaten bij de bestrijding van de productie en de grensoverschrijdende handel van/in illegale drugs. Het gaat met andere woorden om zowel het beperken van de vraag als het terugdringen van het aanbod.

Waar het gaat om de reductie van het aanbod – hier gaat het in dit rapport vooral om – is er een aantal prioriteiten gedefinieerd. Samengevat komen zij neer op:

- de versterking van de samenwerking, in het bijzonder op het vlak van de opsporing, tussen de politie- en douanediens ten van de Lidstaten;
- de voorkoming van de import van drugs naar de Europese Unie, in het bijzonder door samenwerking met overheden in productielanden en in landen langs de handelsroutes naar de Europese Unie.¹⁸

In het verlengde van het eerste omvattende drugsactieplan 2000-2004 werd begin 2005 een tweede drugsactieplan door de Europese Raad aangenomen, en dit voor de periode 2005-2008.¹⁹ Dit actieplan zal in de loop van dit jaar worden geëvalueerd. Deze evaluatie moet de basis vormen van het (derde) actieplan voor de periode 2009-2012. In laatstgenoemd jaar zal een algehele evaluatie worden georganiseerd van het drugsbeleid dat de Europese Unie sedert 2000 heeft gevoerd.

Het actieplan omvat een groot aantal maatregelen om op bepaalde terreinen concrete resultaten te boeken. Waarbij direct moet worden aangetekend dat dit plan geen dictaat voor de Lidstaten vormt. Het biedt “alle ruimte voor lokale, regionale, nationale en transnationale maatregelen”.

De maatregelen die hier met name van belang zijn, liggen, zoals gezegd, vooral in de sfeer van de terugdringing van het aanbod.

Ten eerste gaat het hierbij om de bevordering van de samenwerking tussen de Lidstaten op het gebied van de rechtshandhaving, waar mogelijk en wenselijk, samen met Europol en Eurojust. Maatregelen die in dit verband worden opgesomd, zijn onder meer:

.....
¹⁷ Zie hieromtrent T. Blom, “Coffeeshops, gedoogbeleid en Europa”, *Justitiële Verkenningen*, 2006, nr. 1, p. 146-156.

¹⁸ Zie voor de volledige tekst de website van de Europese Unie: <http://europa.eu/cgi-bin/etl.pl> (geraadpleegd op 19-7-2008).

¹⁹ Raad, “EU-drugsactieplan (2005-2008)”, *Publikatieblad*, 8.7.2005, C 168/1-18.

- de organisatie van gemeenschappelijke onderzoeksteams of toch tenminste gezamenlijke onderzoeken;
- het opzetten van inlichtingenprojecten tussen twee of meer Lidstaten “toegespitst op de productie van drugs, grensoverschrijdende drugshandel en op dit gebied actieve criminele netwerken”.

Ten tweede gaat het om vermindering van de productie en grensoverschrijdende handel van/in heroïne, cocaïne en cannabis, in het bijzonder door “gezamenlijke multidisciplinaire operationele en inlichtingenvergaringsprojecten”, vooral toegespitst op landen en regio’s buiten de Europese Unie.

Ten derde staat in dit verband de bestrijding van de productie en het aanbod van synthetische drugs centraal, en dit door middel van soortgelijke projecten als zojuist genoemd. In samenhang hiermee worden maatregelen opgesomd om de controle op de invoer van precursoren, nodig voor de aanmaak van deze drugs, te versterken.

En ten vierde wordt meer aandacht gevraagd voor de aanpak van witwaspraktijken en van vermogens die verband houden met drugscriminaliteit. Tot de maatregelen die in dit kader worden genoemd, behoren grensoverschrijdende projecten waarbij naast de opsporing en vervolging van de betrokken criminele organisaties inzake drugshandel ook hun financiële middelen en vermogens grondig worden onderzocht. Verder wordt er gewezen op de noodzaak van meer samenwerking bij de uitwisseling van gegevens tussen de financiële inlichtingeneenheden van de Lidstaten.

Waar het gaat om terugdringing van de vraag wordt in dit actieplan gepleit voor preventieprogramma’s die speciaal zijn gericht op bepaalde risicogroepen, voor de opleiding van mensen die in aanraking komen met potentiële drugsgebruikers, voor de ontwikkeling van toegankelijke en hoogwaardige behandelings- en revalidatieprogramma’s en voor maatregelen – zoals de organisatie van straathoekwerk – om het aantal drugsdoden zoveel mogelijk te beperken.

Bij deze plannen moet worden aangetekend dat de problematiek van de drugshandel in grensgebieden van de Lidstaten niet speciaal wordt behandeld. Eveneens valt op dat er geen punt wordt gemaakt van de cannabisteelt op het grondgebied van de Lidstaten zelf. De coffeeshops in Nederland blijven eveneens volkomen buiten beeld. Met name de twee laatste voorbeelden laten zien dat het onderhavige actieprogramma een hoog politiek gehalte heeft.

Tot slot kan worden opgemerkt dat het huidige (Franse) Voorzitterschap van de Europese Unie zich uitdrukkelijk ten doel heeft gesteld de onderhandelingen over het derde actieplan (2009-2012) te bevorderen maar ook om de doeltreffendheid van het beleid dat de Europese Unie voert en gaat voeren, te vergroten en dit beleid beter te communiceren met de bevolking. Hierbij passen onder meer maatregelen als de vergroting van het gezag van de Horizontale Groep Drugs, de vervaardiging van betere dreigingsanalyses en de versterking van de justitiële dimensie in de samenwerking

tussen de Lidstaten, inclusief maatregelen om beslag te leggen op het vermogen van drugshandelaren.²⁰

3.4. Het drugsprobleem in de Europese Unie: een algemene situatieschets

Een van de taken van het Europese Waarnemingscentrum is de publicatie van jaarlijkse rapporten over de staat van de drugsproblematiek in Europa. Het laatste rapport is dat over 2007.²¹ Hierin wordt voor de onderscheiden soorten drugs onder meer aangegeven op welke schaal zij worden gebruikt. In deze rapporten wordt voor een deel ook gebruik gemaakt van gegevens die worden verzameld door Europol.

De rapporten van de laatstgenoemde dienst zijn, begrijpelijk, vooral van belang voor meer inzicht in de grensoverschrijdende drugshandel in en rondom de Europese Unie. Hierom wordt hierna ook gebruikt gemaakt van deze rapporten.²²

Tot slot werden ook het rapport van de *International Narcotics Control Board* over 2007 – waarin helderder dan in de rapporten van het Europese Waarnemingscentrum – cijfers worden gepresenteerd over de productie, de handel en de inbeslagname van/in verdovende middelen²³ – en het *World Drug Report 2008* van het *United Nations Office on Drugs and Crime* geraadpleegd.²⁴

3.4.1. De productie, de handel en het gebruik van/in cannabis

Wereldwijd wordt op een enorme schaal cannabis geproduceerd en in de vorm van zowel marihuana als in de vorm van hasjiesj op de markt gebracht.

De Verenigde Naties schat dat het in 2006 in totaal ging om 41.400 ton marihuana, veel en veel meer dan opium (6.600 in 2006) of cocaïne (984 ton in 2006). Het grootste deel wordt geproduceerd in Noord-Amerika en Mexico, Zuid-Amerika en Azië. In West- en Centraal-Europa zijn met name Nederland en Albanië de voornaamste productielanden. De consumptie van marihuana in Europa is op dit moment niettemin nog voor een groot deel afhankelijk van de import van elders. De sterkte en

²⁰ Zie Présidence française de l'Union européenne, *Programme de la Présidence française du conseil de l'Union européenne en matière de drogues et de toxicomanie*, Paris, 2008 (<http://www.drogues.gouv.fr/articles5826.html>).

²¹ European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, *The state of the drugs problem in Europe; annual report 2007*, Lissabon, 2007.

²² Europol, *Drugs 2006*, The Hague, 2006; Europol, *Project COLA; European Union Cocaine Situation Report 2007*, The Hague, 2007; Europol, *Amphetamine-type stimulants in the European Union 1998-2007; Europol contribution to the expert consultations for the UNGASS assessment*, The Hague, 2007.

²³ International Narcotics Control Board, *Report 2007*, New York, United Nations, 2008.

²⁴ United Nations Office on Drugs and Crime, *World Drug Report 2008*, Vienna, 2008.

de kwaliteit van de Albanese en Nederlandse marihuana doen evenwel niet meer onder voor die van de marihuana die nog wordt ingevoerd. Het valt dan ook te verwachten dat deze vorm van cannabis een steeds groter deel van de markt in Europa gaat uitmaken.

Waar het gaat om hasjesj wordt geschat dat er jaarlijks momenteel zo'n 6.000 ton wordt geproduceerd over de gehele wereld. Marokko is nog steeds de belangrijkste leverancier voor Europa en Afrika (in 2005 1.066 ton); in 2003 meldde Frankrijk dat 82% van de hasjesj die werd aangetroffen, uit Marokko afkomstig was.²⁵ Dat er in de landen waarlangs hasjesj Europa wordt binnengebracht – Spanje, Frankrijk, Portugal, Italië – relatief grote hoeveelheden in beslag worden genomen, is dan ook geen wonder; in 2005 ging het in totaal om 909 ton, waarvan het grootste deel in Spanje. Desondanks steeg ook de prijs van de hasjesj in de voorbije jaren niet, integendeel. Zij bedraagt momenteel gemiddeld tussen de 2 en de 15 euro per gram. Dit zegt natuurlijk iets over de grote hoeveelheden hasjesj die jaarlijks met succes illegaal worden ingevoerd.

Het gebruik van cannabis neemt in het rapport van het Europese Waarnemingscentrum een vooraanstaande plaats in.²⁶ Hiervan wordt gezegd dat het in de jaren negentig enorm is toegenomen en momenteel wellicht zijn piek heeft bereikt. Het is in elk geval de drug die het meest wordt geconsumeerd: 23 miljoen Europeanen gebruikten minstens één keer in het voorbije jaar cannabis, meer dan 13 miljoen in de voorbije dertig dagen. En ook al is er een aantal mensen dat hun leven lang cannabis gebruikt, het is met name een drug voor jongeren: 1 op 14 heeft het in het voorbije jaar tenminste één keer gebruikt.

In aansluiting hierop wordt gemeld dat het bezit (voor eigen gebruik) en het gebruik zelf van cannabis (voor eigen gebruik) in de praktijk zelden worden vervolgd en bestraft in de Lidstaten van de Europese Unie. Deze vaststelling staat op gespannen voet met de andere vaststelling, namelijk dat de hulpvraag in verband met cannabis-problemen de laatste jaren substantieel is gestegen. In hoeverre het één direct met het ander samenhangt, is niet duidelijk. Duidelijk is wel dat het aantal mensen, vooral ook jongeren, dat vanwege het gebruik van cannabis om hulp vraagt, de laatste jaren naar verhouding stijgt. Waaraan dit precies ligt, valt evenwel moeilijk vast te stellen. Aan de toename van het gebruik? Aan de stijging van de werkzame stof THC? Aan de opening van speciale laagdrempelige behandelcentra, zoals in Frankrijk in 2005 (maar liefst 250 over het hele land), waardoor de problemen meer zichtbaar worden?

.....
²⁵ Zie ook J. Gamella en M. Rodigo, "Multinational export-import ventures: Moroccan hashish into Europe through Spain", in: S. Sznitmann, B. Olsson en R. Room (eds.), *A cannabis reader: global issues and local experiences*, Lissabon, European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, 2008, vol. 1, p. 263-289.

²⁶ Zie ook T. Leggett en Th. Pietschmann, "Global cannabis cultivation and trafficking", in: S. Sznitmann, B. Olsson en R. Room (eds.), *A cannabis reader: global issues and local experiences*, Lissabon, European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, 2008, vol. 1, p. 189-212.

3.4.2. De productie, de handel en het gebruik van/in cocaïne

Het gebruik van cocaïne neemt volgens het Europese Waarnemingscentrum de laatste tijd in vele Europese landen weer toe: 4,5 miljoen Europeanen gebruikten het minstens één keer in het voorbije jaar (in 2006 maar 3,5 miljoen), 2 miljoen in de voorbije dertig dagen. Cocaïne is de op één na meest gebruikte drug. Met name ook jongeren en jongvolwassenen gebruiken het meer en meer (4-6% in de leeftijdscategorie van 15-16 jaar; 1,5 miljoen jongeren gebruikten het in de voorbije maand). Het aantal gebruikers dat om hulp vraagt wegens verslaving aan deze drug neemt navenant toe. In de periode 1999-2005 steeg in Europa het aantal nieuwe hulpvragers per jaar van 13.000 naar 33.000.

Ondanks de grote inspanningen die worden geleverd om de invoer van cocaïne uit Zuid-Amerika te stoppen, daalt de prijs van deze drug op het niveau van de gebruikers nog steeds; haar beschikbaarheid en bereikbaarheid vormen dus steeds minder een probleem. Op dit ogenblik bedraagt de gebruikersprijs 45 tot 120 euro per gram. Het lijkt erop dat cocaïne in toenemende mate wordt gebruikt door goed-geïntegreerde jongeren in uitgaansgelegenheden.

Wereldwijd wordt er momenteel naar schatting rond de 990 ton cocaïne per jaar geproduceerd. De cocaïne uit Zuid-Amerika wordt – al dan niet via een tussenstop in West-Afrika – enerzijds vooral via Spanje en Portugal ingevoerd en anderzijds via Nederland; ook voor de cocaïne is Nederland dus een soort verdeelcentrum. Daarnaast wordt cocaïne ook wel rechtstreeks via België, Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk Europa in gesmokkeld. Ook volgens Europol spelen met name Nederland en Spanje een belangrijke rol als draaischijf voor de distributie van cocaïne in Europa.

In 2005 werd er in Europa 107 ton in beslag genomen. Wereldwijd ging het om 756 ton, vooral in beslag genomen in Zuid-Amerika en Noord-Amerika. Dit is een 150 ton meer dan de rond 600 ton die nog steeds in Colombia wordt geproduceerd door een reeks van strijdgroepen.²⁷

3.4.3. De productie, de handel en het gebruik van/in heroïne

De verkrijgbaarheid van deze drug is – getuige het rapport van het Europese Waarnemingscentrum – geen groot probleem: op dit moment wordt er jaarlijks in totaal rond de 8.870 ton in de wereld geproduceerd, waarvan 92% in Afghanistan (8.200 ton).²⁸ De heroïne wordt vooral door Turkse criminele groepen via de zogenaamde Balkan-route naar Europa gebracht, en voor een deel met name via de zogenaamde Zijde-route.

²⁷ S. Romero, “Despite rebel losses, cocaine sustains war in rural Colombia”, *New York Times*, 27.7.2008.

²⁸ Zie voor een indrukwekkende beschrijving van de situatie in dat land op dit punt: T. Schweich, “Is Afghanistan a narco-state”, *New York Times*, 27.7.2008.

De markt voor heroïne in de Europese Unie wordt door Europol geschat op 135 ton per jaar. Met name Nederland, maar in mindere mate ook België, vervullen volgens Europol voor een aantal landen in Europa de functie van verdeelcentrum.

In 2005 werd er 16.8 ton heroïne in beslag genomen in de Lidstaten van de EU en een aantal staten hieromheen. Wereldwijd ging het om 58 ton heroïne en 32 ton morfine.

Ofschoon heroïneverslaving nog altijd vooral een probleem van oudere drugsgebruikers is, wijzen allerlei signalen erop dat het aantal jonge gebruikers hier en daar – bijvoorbeeld in België en Frankrijk – weer toeneemt, wellicht omdat de prijs van deze drug nog steeds daalt. Die bedraagt momenteel tussen de 35 en 80 euro per gram op het niveau van de gebruikers.

3.4.4. De productie, de handel en het gebruik van/in synthetische drugs

Wereldwijd wordt er naar schatting 88 ton amfetamine geproduceerd, met name in Europa, vooral onder meer in Rusland, Duitsland, Nederland, Polen, Bulgarije, België en de Baltische staten. Nederland en, tot op zekere hoogte België, worden door Europol beschouwd als de belangrijkste producenten van ecstasy in West-Europa. Bij de aanschaf van de precursor BMK wordt nauw samengewerkt tussen Russische, Poolse, Duitse en Nederlandse criminele groepen. Wereldwijd werd in 2005 12.9 ton amfetamine in beslag genomen, waarvan 6.6 ton in Centraal en West-Europa. De gebruikersprijs in Europa loopt van 7 tot 37,5 euro per gram. Het Verenigd Koninkrijk en Ierland behoren tot de landen waar zeer grote hoeveelheden ecstasy worden geconsumeerd.

Metamfetamine wordt – in de Verenigde Staten, Zuidoost-Azië, Oceanië en Zuid-Afrika – in veel grotere hoeveelheden geproduceerd dan amfetamine: wereldwijd 278 ton in 2005. Een aantal Europese landen – Tsjechië, Moldavië, Slowakije en de Baltische staten – speelt hierin evenwel een belangrijke rol. Er werd in 2005 over de hele wereld 17,1 ton in beslaggenomen, vooral in de Verenigde Staten en in Azië; in Europa ging het in 2005 slechts om 104 kilo. De prijs per gram voor de gebruiker schommelt tussen de 5 en 35 euro.

Waar het specifiek gaat om ecstasy wordt door het Europese Waarnemingscentrum geschat dat verleden jaar zo'n 3 miljoen mensen in vooral West- en Centraal Europa deze drug gebruikten en in de laatste dertig dagen meer dan 1 miljoen. Hierbij gaat het vooral om jongeren. Over de gehele wereld werd er in 2005 naar schatting 113 ton en in 2006 103 ton geproduceerd, vooral in Europa en hierbinnen weer met name in Nederland en België. Er werd in genoemd jaar 5.3 ton wereldwijd onderschept, wederom bovenal in Europa (hierbij ging het naar schatting om 16.3 miljoen pillen) maar ook in Noord-Amerika en Oceanië. De prijs voor de gebruiker loopt uiteen tussen de 3 en 15 euro per pil.

In de sfeer van de (meth)amphetaminen wordt geschat dat in Europa verleden jaar minstens 2 miljoen personen ze een keer gebruikten en in de voorbije dertig dagen

minder dan 1 miljoen mensen. Hier gaat het eveneens vooral om jongvolwassenen tussen 15 en 35 jaar.

Bij het vorenstaande moet overigens worden opgemerkt dat criminele groepen in toenemende mate betrokken zijn bij de productie, de handel en de distributie van/in uiteenlopende soorten drugs. Volgens Europol speelt Nederland in elk geval “a vital role in Europe as a centre for the transportation, facilitation and preparation of polydrug consignments”. Niet-Nederlandse criminele groepen vestigen zich bijvoorbeeld speciaal in Nederland om in samenwerking met Nederlandse groepen het Verenigd Koninkrijk en Ierland van cocaïne en andere soorten drugs te kunnen voorzien.

3.5. Besluit

Wie de rapporten van de VN-instellingen doorneemt kan tot geen andere conclusie komen dan dat de wereld vergeven is van grote hoeveelheden natuurlijke en synthetische drugs en dat alle pogingen om de productie, de groothandel en de distributie hiervan/-in aan banden te leggen slechts een beperkt resultaat (kunnen) hebben: alom in de wereld is de vraag naar alle mogelijke soorten drugs gewoon te groot en de winst die met hun vervaardiging en verdeling kan worden geboekt, is gewoon te aantrekkelijk.

Hierom valt het te begrijpen dat ook in de Europese Unie een beleid wordt gevoerd dat aan de ene kant weliswaar is gericht op beperking van de vraag en beperking van de schade die het gebruik van drugs veroorzaakt, kan veroorzaken, en aan de andere kant is gericht op terugdringing van het aanbod en dus op de bestrijding van de productie en de handel. Dit beleid moet wel op een realistische manier worden gevoerd en beoordeeld. Het kan niet gericht zijn op een radicale oplossing van de drugsproblemen in al hun gedaanten – dit zou volstrekt onwerkkelijk zijn – maar enkel op een evenwichtige beheersing ervan op nationaal en internationaal niveau.

Verder staat het buiten kijf – de rapporten laten het overduidelijk zien – dat Europa, en in het bijzonder Nederland, een niet onbelangrijke rol speelt in de wereldwijde illegale sector die de drugsbusiness is en tot nader order blijft. Aan de ene kant is Nederland, zijn Nederlanders, immers (een) grootschalige producent(en) van cannabis (nederwiet) en synthetische drugs, aan de andere kant is Nederland, zijn Nederlanders, (een) belangrijke distributeur(s) van cocaïne, heroïne en hasjiesj in eigen land en de omringende landen. Het is in dit verband dus niet zo merkwaardig dat alleen al om dit cruciale gegeven de ogen van veel landen kritisch op Nederland zijn gericht.

Deze kritische blik mag echter noch aan de kant van Nederland noch aan de kant van de omringende landen leiden tot blikvernaauwing. De hiervoor geciteerde rapporten demonstreren immers overduidelijk dat Nederland niet het enige land in Noord-West Europa is waar de illegale drugsmarkt floreert maar dat zich in de andere landen – voor een heel stuk ook buiten Nederland om – een soortgelijke ontwikkeling

manifesteert. Naar die andere landen toe wil dit vanzelfsprekend zeggen dat zij met de nodige zelfkritiek beleid moeten voeren en niet al hun pijlen op Nederland moeten richten. Maar hetzelfde is natuurlijk waar voor Nederland zelf. Het moet zijn rol in de Europese drugsmarkt kritisch onder ogen willen zien en zal dus bereid moeten zijn om – in de geest van Schengen – het eigen drugsbeleid, inclusief de consequenties hiervan voor andere landen, onvervaard ter discussie te willen stellen.

Hierbij mag het zijn eigen belangen vanzelfsprekend best in het oog houden. Zo kan de sluiting van meer coffeeshops in de grote steden heel goed passen in een beleid om zowel het drugstoerisme uit en naar het buitenland in te perken als in een beleid om de grote overlastproblemen op eigen grondgebied terug te dringen. Gelet op de grote hoeveelheden cannabis die in de omringende landen in diverse vormen voorhanden zijn, moet in zo'n geval trouwens niet worden gevreesd voor een evenredige uitbreiding van de illegale infrastructuur om aan de vraag te kunnen blijven voldoen. Veel "echte" drugstoeristen kunnen in hun thuisland illegaal evengoed alles krijgen wat van hun gading is. Nederland is bepaald niet het enige land waar drugs illegaal op grotere en kleinere schaal verkrijgbaar zijn.

Ook met het oog op hetgeen volgt is het verder van belang om te besluiten dat het nog wel zinvol is om een onderscheid te maken tussen de verschillende soorten drugs waar het gaat om hun productie. Dit onderscheid heeft echter geen of nog maar weinig zin op het niveau van de groothandel en de distributie van/in drugs. Op dit niveau lopen de drugsstromen immers meer en meer in elkaar over: dezelfde criminele groepen verhandelen en verkopen allerlei soorten drugs. Dit heeft wellicht iets te maken met het feit dat de illegale drugshandel een wereldwijde business is geworden en het dus efficiënter is om – net als goederen op legale markten – hele assortimenten drugs tegelijk over en tussen continenten te transporteren. Het is in elk geval mede een gevolg van het feit dat meer en meer drugsgebruikers polygebruikers zijn: zij hebben behoefte aan meerdere soorten drugs tegelijk of kort na elkaar. Hiermee is meteen gezegd waarom drugspanden vaak erg floreren: gebruikers kunnen hier alles vinden wat ze zoeken.

Centraal in het beleid van de Europese Unie staat evenwel niet alleen beperking van vraag, aanbod en schade en hiermee terugdringing van problemen als de bloei van drugspanden, maar ook, mede om het vorenstaande te kunnen bereiken, samenwerking en vooral samenwerking over de grenzen tussen landen heen. Deze samenwerking, en speciaal die in grensgebieden, wordt in haar rapporten bij voorrang gezien als politietsamenwerking, dit wil zeggen de tijdige grensoverschrijdende uitwisseling van passende informatie en de versterking van daadwerkelijke grensoverschrijdende opsporing in samenspraak met het openbaar ministerie en, zo nodig, in samenwerking met de financiële recherches. Het is wel belangrijk om dit hier te constateren. Onder dit beleid staat immers ook de handtekening van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken die van doen hebben met de Euregio Maas-Rijn.

Op hen rust dus een zekere verantwoordelijkheid om in deze regio de voorwaarden te scheppen voor een dergelijke vormen van samenwerking.

Overigens staat niets in de weg, integendeel, dat de samenwerking tussen de Lidstaten ook betrekking heeft op de preventie van drugsgebruik, op de bestrijding van drugsoverlast en op de zorg voor verslaafden. Grensoverschrijdende samenwerking op deze drie gebieden kan immers evenzeer als politieke, justitiële en fiscale samenwerking de doeleinden van het drugsbeleid van de Europese Unie en de Verenigde Naties dienen.

4. De situatie in de meest betrokken landen: België, Duitsland, Frankrijk en Nederland

4.1. Inleiding

De drugsproblemen zoals die zich in de Euregio Maas-Rijn stellen, gaan natuurlijk in de eerste plaats Nederland, België en Duitsland aan, maar daarbovenop vooral ook Frankrijk. Vandaar dat in deze aanscherping van de context waarin de genoemde problemen spelen, nader zal worden ingezoomd op de situatie in deze vier landen. Aan de ene kant zal telkens een korte schets worden gegeven van het drugsbeleid dat in deze landen wordt gevoerd. Aan de andere kant zal een beeld worden geschetst van de drugsproblemen die er zich voordoen.

Er zal om twee redenen meer aandacht worden geschonken aan het beleid en de problemen in Nederland. Ten eerste omdat het beleid dat Nederland voert, door de autoriteiten in de omringende landen dikwijls wordt beschouwd als de voornaamste bron van de problemen, zowel in eigen land als in Nederland zelf. Ten tweede omdat tijdens de rondetafelgesprekken is vastgesteld dat niet iedereen die zich in de omringende landen uitspreekt over de situatie in Nederland, even vertrouwd is met de ontwikkelingen in dit buurland.

4.2. De situatie in België

4.2.1. Een schets van het beleid

De grondslag voor het tegenwoordige drugsbeleid in België is gelegd in een rapport dat in juni 1997 werd uitgebracht door een werkgroep van de Kamer. In dit rapport werd – vanuit een normaliseringsgedachte (het drugsfenomeen is een gegeven in onze samenleving), gericht op rationele risicobeheersing – gekozen voor een integraal drugsbeleid. Uitgangspunt hierbij was dat drugsproblemen in eerste orde een kwestie van volksgezondheid zijn en dat hierom preventie en hulpverlening de hoogste prioriteit moeten krijgen. De repressie moet zich keren tegen drugsproducenten, drugs-handelaren en anderen die verdienen aan drugsproblemen. In het verlengde van dit laatste uitgangspunt werd gekozen voor versterking van de nationale en internationale bestrijding van de criminele organisaties die betrokken zijn bij de productie en de handel van/in illegale drugs.

Mede als gevolg van de zaak-Dutroux bleef de uitvoering van deze voorstellen enkele jaren liggen. In 2001 publiceerde de regering een federale drugsnota waarin de voorstellen van de genoemde parlementaire werkgroep werden bekrachtigd. Deze nota leidde in 2003 niet alleen tot enige aanpassingen van de wetgeving op de verdovende middelen maar ook tot de belangrijke *Ministeriële richtlijn betreffende het vervolgingsbeleid*

*inzake het bezit en de detailhandel in illegale verdovende middelen.*²⁹ De aanpak van de georganiseerde misdaad viel buiten het bestek van deze richtlijn.

Uitgangspunt in deze richtlijn is dat normalisering van het drugsbeleid niet impliceert dat het gebruik van drugs normaal of alledaags mag worden. Hierom dat als eerste prioriteit van het drugsbeleid wordt genoemd: ontmoediging van het drugsgebruik en beperking van het aantal drugsgebruikers. De tweede prioriteit is de bescherming van de samenleving, in het bijzonder door de verlening van hulp aan drugsverslaafden. Als derde prioriteit wordt genoemd dat problematisch drugsgebruik moet worden aangepakt door middel van hulpverlening en niet door middel van bestraffing en dat dus moet worden voorkomen – en dit is de vierde prioriteit – dat drugsgebruikers (die zich aan geen ander strafbaar feit dan het bezit van drugs hebben schuldig gemaakt) in de gevangenis belanden, tenzij er geen andere mogelijkheden zijn om problematisch drugsgebruik te reguleren (vijfde prioriteit).

Vertaald naar het vervolgingsbeleid inzake cannabisproducten betekenen deze uitgangspunten dat het bezit van cannabis – zelfs het bezit met het oog op persoonlijk gebruik – weliswaar een misdrijf is maar dat in geval van niet-problematisch gebruik dat ook niet gepaard gaat met overlast, wordt volstaan met het opmaken van een samenvattend proces-verbaal door de politiediensten; dit proces-verbaal moet worden beschouwd als een waarschuwing en een herinnering aan de geldende normen. In het geval van problematisch gebruik dan wel in het geval van overlast wordt evenwel een gewoon proces-verbaal opgemaakt. De betrokken parket-magistraat kan in deze gevallen de zaak seponeren (met, eventueel, een waarschuwing door de politie of een verwijzing naar een gespecialiseerde hulpverleningsinstelling), de zogenaamde pretoriaanse probatie toepassen (wat neerkomt op de oplegging en naleving van bepaalde voorwaarden) of de strafvordering zonder meer vervallen verklaren.

Waar het gaat om het bezit van andere illegale drugs wordt in deze richtlijn bepaald dat, wanneer wordt vastgesteld dat het gaat om eenmalig of occasioneel persoonlijk gebruik, eveneens wordt volstaan met een waarschuwing van de politie en informatieverstrekking over de hulpverlening of met de betaling van een geldboete. Wanneer het gaat om problematisch drugsgebruik of wanneer het gebruik gepaard gaat met overlast, wordt gekozen voor seponering na doorverwijzing naar een gespecialiseerde hulpverleningsinstelling, voor een pretoriaanse probatie of voor een geldboete.

Met betrekking tot de detailhandel – verkoop van drugs in kleine hoeveelheden – wordt een onderscheid gemaakt tussen handel met het oog op winstbejag en handel ter financiering van het eigen gebruik. In het eerste geval wordt deze handel beschouwd als een essentiële schakel van de georganiseerde drugshandel en hierom vervolgd als een vorm van georganiseerde misdaad. In het tweede geval is het aan het

²⁹ *Belgisch Staatsblad*, 2.6.2003, p. 30013-30019.

openbaar ministerie om één van de hiervoor genoemde maatregelen toe te passen.

Deze richtlijn werd ingevolge een arrest van het Arbitragehof omtrent de vaagheid van begrippen als overlast en problematisch gebruik in 2005 gedeeltelijk vervangen door de *Gemeenschappelijke richtlijn van de minister van Justitie en het college van procureurs-generaal omtrent de vaststelling, registratie en vervolging van inbreuken inzake het bezit van cannabis*.³⁰ Belangrijkste punt in deze richtlijn is dat de vaststelling van het bezit, bij een meerderjarige, van een hoeveelheid cannabis die 3 gram niet overschrijdt of van 1 cannabisplant, bestemd voor persoonlijk gebruik, zonder verzwarende omstandigheid en zonder verstoring van de openbare orde, enkel aanleiding zal geven tot de opstelling van een vereenvoudigd proces-verbaal; de betrokkene mag de aangetroffen verdovende middelen overigens behouden. In alle andere gevallen wordt een gewoon proces-verbaal opgesteld. De lijst van de vereenvoudigde processen-verbaal wordt maandelijks overgemaakt aan het openbaar ministerie.

In het verlengde van deze richtlijn werd door het college van procureurs-generaal in juni 2007 een (vertrouwelijke) omzendbrief opgesteld met betrekking tot de strafrechtelijke aanpak van het drugstoerisme. Deze richtlijn is met name bedoeld om meer eenheid te bewerkstelligen in het vervolgingsbeleid van de verschillende parketten ten aanzien van drugstoeristen. Deze richtlijn komt erop neer dat naarmate de hoeveelheid drugs groter is, het strafrechtelijk optreden strenger wordt.³¹

De aanpak van de georganiseerde drugshandel werd voor het eerst uitdrukkelijk aan de orde gesteld in de *Kadernota integrale veiligheid* van 30-31 maart 2004. In deze nota werd ten eerste gewezen op de noodzaak om de productie van de synthetische drugs aan te pakken, met name de aanvoer van precursoren uit het Oostblok en de opstart van laboratoria in het grensgebied met Nederland. Aansluitend bij dit laatste werd een belangrijk punt gemaakt van de uitwisseling van informatie met de Nederlandse politiediensten. Ten tweede werden de handel van hasjiesj uit Marokko en de cannabisplantages, opgezet met steun vanuit Nederland, in deze nota als speerpunten van beleid bestempeld. Problematisch aan deze nota is evenwel dat zij – anders dan voorzien – niet werd omgezet in een actieplan met toewijzing van de benodigde middelen aan politie en justitie om de genoemde doelstellingen in meer of mindere mate te kunnen bereiken.

Dit is niet veel anders in het *Nationale veiligheidsplan 2008-2011*.³² Hierin wordt ten eerste een prioriteit gemaakt van de “drugsproductie, drugshandel en drugsgerelateerde criminaliteit (met focus op de productie van synthetische drugs, cannabis-kweek, invoer en doorvoer van heroïne en cocaïne en de straathandel)”. Om deze prioriteit in daden om te zetten wordt enerzijds bepaald dat er zal worden overgegaan

³⁰ *Belgisch Staatsblad*, 21.1.2005.

³¹ Deze omzendbrief werd ons door de Belgische autoriteiten ter beschikking gesteld.

³² Dit plan is te vinden op de website van de federale politie.

tot de formulering van geïntegreerde actieplannen en de organisatie van gezamenlijke controleacties op het terrein. Anderzijds zal worden geïnvesteerd in de opleiding en vorming van de technische politie en in de modernisering van de uitrusting van de lucht- en zeehavens met het oog op de controle van alle risicovluchten en risicotrajecten. Verder wordt gesteld dat de politiediensten hun internationale operationele samenwerking zullen versterken en met name de structurele mogelijkheden tot internationale uitwisseling van informatie zullen onderzoeken.

Tot slot is het van belang – vooral ook met het oog op de samenwerking met Nederland – om erop te wijzen dat de mogelijkheden voor de bestuurlijke overheden in België om preventief dan wel repressief op te treden tegen onder meer de drugs-handel vrij beperkt zijn. Hierbij moet in de eerste plaats worden aangehaald dat zij niet kunnen beschikken over gerechtelijke en fiscale informatie om vergunningaanvragen in bijvoorbeeld de horecasector te screenen. Mede hierom – een andere reden is het gebrek aan een passende grondslag in de rechtshulpverdragen – is het zeer moeilijk, om niet te zeggen onmogelijk, om informatie omtrent zulke aanvragen uit te wisselen tussen België en Nederland. Het enige wat kan is de uitwisseling van informatie uit publieke bronnen over vergunningen die werden verleend dan wel werden geweigerd.³³ In de tweede plaats moet worden vermeld dat de burgemeester wel de mogelijkheid heeft om op te treden tegen inrichtingen en andere voor het publiek toegankelijke plaatsen wegens inbreuken op de drugswetgeving maar in dit verband niet de bevoegdheid bezit om woningen voor kortere of langere tijd te sluiten.³⁴

4.2.2. Een beeld van de feiten

Het *National report to the EMCDDA 2006* en het *Belgian national report on drugs 2007* geven enigermate een algemeen beeld van het gebruik van drugs in België.³⁵ Uit onderzoek blijkt dat in de loop der jaren 11 tot 13% van de bevolking wel eens cannabis heeft gebruikt, 5% gebruikte deze drug een enkele keer in het jaar voorafgaand aan dat waarin het betrokken nationale onderzoek werd verricht en 2.7% tot 3% in de maand

³³ Zie de studie van P. de Buysscher, *De bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit als exponent van een integraal en geïntegreerd veiligheidsbeleid; een Belgisch-Nederlandsche vergelijking vanuit euregionaal perspectief*, Warnsveld, Politieacademie, 2007.

³⁴ Nota van M. Geerits (verbindingsambtenaar bij de gouverneur van de provincie Limburg) en J. Wiertz (arrondissementscommissaris) omtrent de bestuurlijke mogelijkheden tot sluiting van (drugs)panden d.d. 7.7.2008.

³⁵ Scientific Institute of Public Health, *National report to the EMCDDA 2006 by the Reitox National Focal Point: Belgium; new developments, trends and in-depth information on selected issues*, Brussel, 2006. Hetzelfde instituut publiceerde het *Belgian national report on drugs 2007; new developments, trends and in-depth information on selected issues*, Brussel, 2007.

daaraan voorafgaand. Hierbij gaat het vooral om (mannelijke) jongeren die woonachtig zijn in stedelijke gebieden. Het gebruik van ecstasy (1.3%), amfetamine (0.7%) en cocaïne (0.7%) ligt een stuk lager (gebruikt in de maand voorafgaand aan die van het onderzoek). Wat de verkrijgbaarheid van drugs betreft kan worden opgemerkt dat in 2005 de prijzen per gram in de grote steden gemiddeld niet zo hoog lagen: 1 gram hasjesj 6 euro en 1 gram marihuana 5,7 euro, 1 ecstasypil 4,2 euro, 1 gram heroïne tussen de 9 en 50 euro, en 1 gram cocaïne gemiddeld 50,3 euro. In 2005-2006 lagen de prijzen niet hoger. Zij kunnen evenwel van stad tot stad verschillen.

Wat meer bepaald het gebruik van cannabis aangaat kan uit een studie van T. Decorte e.a. uit 2003 omtrent het gebruik van deze drug onder oudere jongeren (hoofdzakelijk studenten) van rond de 25 worden opgemaakt dat zij voor het eerst cannabis gebruikten toen zij ruim 16 jaar oud waren. Na ongeveer 1,4 jaar gebruiken zij geregeld cannabis, en na 2,4 jaar gebruiken zij deze drug het meest. Cannabis werd door hen voornamelijk gerookt in een zelfgerolde sigaret, vermengd met tabak. De gemiddelde prijs van cannabis lag in het betrokken jaar op 5,1 euro per gram. Door de band genomen consumeerden de respondenten 6 gram cannabis per maand. De meesten van hen kregen deze cannabis van vrienden. Een vierde van hen haalde deze drug zelf in een Nederlandse coffeeshop. Slechts een enkeling kweekte in die tijd zelf met succes cannabis.

Recente epidemiologische gegevens, verzameld door de Vereniging van Alcohol- en andere Drugsproblemen, *focal point* voor Vlaanderen, bevestigen deze bevindingen: 21% van de Vlamingen gebruikte ooit cannabis, 5% het laatste jaar. Cannabisgebruik tijdens het laatste jaar komt vooral voor in de leeftijdscategorie 15-24 jaar (19%) en in de leeftijdscategorie 25-34 jaar (11%). 3% van de Vlamingen gebruikte de laatste maand cannabis (4% mannen, 1% vrouwen).³⁶

Interessant in het licht van de hiervoor geciteerde circulaire uit 2003 is dat verreweg de meeste gebruikers van cannabis nooit door de politie werden betrap (85,9%). Slechts 2,5% werd naar eigen zeggen ooit voor een aan cannabis gerelateerd misdrijf veroordeeld. Deze lage cijfers demonstreren evenwel niet alleen dat op dat moment het persoonlijk bezit en gebruik van cannabis reeds geen grote prioriteit bij politie en justitie meer hadden. Zij laten ook zien dat veel gebruikers de nodige voorzorgsmaatregelen namen om niet te worden betrap door de politiediensten: “Zij houden het gebruik geheim en zijn immer waakzaam”.³⁷ De circulaires van 2003 en van 2005 hebben ongetwijfeld tot op zekere hoogte een einde gemaakt aan deze geheimzinnigdoenerij.

³⁶ E. de Donder, *Alcohol, illegale drugs, medicatie en gokken; recente ontwikkelingen in Vlaanderen, 2005-2006*, Brussel, VAD, 2007.

³⁷ T. Decorte, M. Muys en S. Sloek, *Cannabis in Vlaanderen; patronen van cannabisgebruik bij ervaren gebruikers*, Leuven, Acco, 2003.

Onderzoek naar het profiel van coffeeshopbezoekers in Terneuzen leert dat Nederlandse drugstoeristen hun eerste aankoop van cannabis hebben gedaan bij vrienden (35,6%), gevolgd door aankoop bij een coffeeshop (33,3%). De Belgische drugstoeristen kochten ook voor het eerst cannabis bij vrienden (47%). De coffeeshop was echter voor slechts 19,3% van hen het eerste contact met cannabis. De Franse drugstoeristen deden hun eerste aankoop bij vrienden (33,7%), op straat (23,1%), op school (23,3%), bij een dealer (17,3%) en slechts in 3,8% van de gevallen in een coffeeshop. Deze gegevens tonen aan dat de coffeeshop voor buitenlandse toeristen na verloop van tijd uitgroeit tot een vaste bevoorradingsplek. Hetzelfde onderzoek bracht immers ook aan het licht dat 61% van de bezoekers van de twee coffeeshops in Terneuzen de Belgische nationaliteit hadden, 31% de Franse nationaliteit en de rest de Nederlandse nationaliteit. Dit wil zeggen dat, ondanks het feit dat buitenlandse toeristen ook in eigen land op verschillende manieren aan cannabis kunnen komen, de coffeeshops voor hen als een facilitator fungeren. Dit wordt ook bevestigd in onderzoek van onder meer Surmont en Korf: respectievelijk 47,2% en 66,1% van de buitenlandse drugstoeristen halen het bestaan van coffeeshops aan als de reden van hun komst naar Nederland. Ze worden hiertoe nog meer gemotiveerd door de kwaliteit van de cannabis en vooral van de nederwiet, en in het bijzonder door het werkzame bestanddeel THC dat de laatste tien jaren aanzienlijk is gestegen en dus een groter roeseffect bewerkstelligt.³⁸

Er zijn geen echt betrouwbare epidemiologische gegevens over het aantal (geregistreerde) problematische drugsgebruikers in België. In het jaarlijkse rapport van het Instituut voor Farmaco-Epidemiologie van België van 2007 wordt evenwel gesteld dat er in de periode augustus 2006 tot juli 2007 14.480 methadonpatiënten werden geregistreerd; het totale aantal geregistreerde substitutiepatiënten (inclusief de subutex- en mephenonpatiënten) bedraagt 15.929. Er is in de voorbije jaren overigens een uitgebreid netwerk van algemene en gespecialiseerde voorzieningen opgebouwd waar problematische drugsgebruikers terecht kunnen voor advies en opvang. In 2005 waren er – in het netwerk van speciale voorzieningen – onder meer 14 residentiële centra voor langdurige behandeling, 8 centra voor crisis-opvang en 8 centra voor ambulante zorg. In het kader van het spuitenruil-programma werden er in Vlaanderen in 2005 448.502 schone spuiten uitgegeven (tegenover 309.666 in 2004 en 237.023 in 2003). In het franstalige landsgedeelte ging het in 2004 om meer dan 250.000 spuiten.

Wat de drugsproductie en drugshandel betreft kan op grond van de hiervoor genoemde nationale rapporten uit 2006 en 2007 – die in dit opzicht vooral zijn gebaseerd op gegevens van de federale politie – het volgende worden gezegd. De hero-

³⁸ Zie de bijdragen van T. Surmont en D. Korf in B. De Ruyver en T. Surmont (red.), *Grensoverschrijdend drugstoerisme; nieuwe uitdagingen voor de euregio's*, Antwerpen, Maklu, 2007. Zie verder ook R. van de Woude, M. Bersekop en T. Nabben, *Coffeeshops, jeugd en toerisme*, Amsterdam, Rozenberg, 2001.

inehandel in België is in belangrijke mate in Turkse handen. De betrokken groeperingen voeren echter niet alleen heroïne in maar zij transporteren ook synthetische drugs naar Turkije. De heroïne wordt overigens voor een belangrijk deel doorgevoerd naar onder meer Nederland en van hieruit doorverkocht over geheel Europa. In 2004 werd er door de federale politie en de douane 142 kilo heroïne in beslag genomen, in 2005 270 kilo en in 2006 175 kilo.

Cocaïne wordt door Zuid-Amerikaanse criminele organisaties in samenwerking met Belgische, Nederlandse en sinds kort ook Marokkaanse organisaties ingevoerd in België. Dit laatste moet waarschijnlijk in samenhang worden gezien met het feit dat een belangrijk deel van de handel in cocaïne tegenwoordig niet meer rechtstreeks op Europa is gericht maar via West-Afrika verloopt. Bij de invoer van cocaïne in België spelen de havens van Antwerpen en Zeebrugge een belangrijke rol. Cocaïne die wordt ingevoerd via Antwerpen wordt onder meer overgebracht naar Nederland, maar ook wel naar bijvoorbeeld Italië. In 2004 werd er 3.500 kilo cocaïne in beslag genomen, in 2005 9.228 kilo en in 2006 3.945 kilo.

De invoer van hasjes uit Marokko in België en Nederland is al vele jaren met name in handen van Marokkaanse groepen. Daarnaast worden er steeds meer groot-schalige wietplantages in het land ontdekt. Werden in 2003 27.339 planten in beslag genomen, in 2005 was hun aantal al opgelopen naar 83.113 planten. In 2006 ging het om 110.368 planten.

Daarenboven is er in toenemende mate sprake van laboratoria waar synthetische drugs worden geproduceerd. De benodigde precursoren komen vaak uit China. Zij zouden in België worden geïmporteerd door Chinese criminele groepen; dit gewoonlijk in ruil voor onder meer ecstasytabletten. Maar niet alleen uit China! Nederlandse criminele groepen kopen in België zonder problemen chemicaliën die in Nederland niet zo gemakkelijk te krijgen zijn. Overigens worden er ook vanuit België rechtstreeks pakketten met allerlei drugs (heroïne, cannabis, amfetamine) en ook wel illegale sigaretten naar het Verenigd Koninkrijk verscheept.

Met betrekking tot de wietplantages moet worden opgemerkt dat recente cijfers van de federale politie aangeven dat waar er in 2003 nog slechts 35 plantages werden vastgesteld er in 2007 al 466 (in alle soorten en maten) werden geïdentificeerd. Werden in het nabije verleden de plantages vooral aangetroffen in de grensstreek met Nederland, tegenwoordig bevinden zij zich over geheel België. In het kader van dit rapport is verder belangrijk dat zeker de organisatie van de grotere plantages die werden opgeruimd, bijna altijd in handen was van Nederlanders of althans bindingen met Nederland vertoonde. Wat wil zeggen dat de verdachten Nederlanders zijn en/of dat de materialen werden aangekocht in Nederland en/of dat de teelt zelf door Nederlanders werd aangestuurd en/of dat Nederland (Nederlandse coffeeshops) het afzetgebied vormde(n) voor de wiet die werd geteeld. Hierom is het ook niet

verwonderlijk dat meer en meer Belgen volgens de federale politie beginnen te werken voor Nederlandse organisatoren.³⁹

Het vorenstaande neemt echter niet weg dat er volgens T. Decorte e.a. in elk geval in Vlaanderen tal van kleine kwekers (niet meer dan twintig planten) en ook wel middelgrote kwekers (meer dan vijftig planten) actief zijn die niets van doen hebben met de Nederlandse wietteelt.⁴⁰ Zij zijn om allerlei redenen actieve thuistelers geworden: financieel voordeliger, nieuwsgierigheid, het plezier van het kweken (“groene vingers”), de kwaliteit van de wiet (beter, gezonder, dan de Nederlandse), de vermindering van het illegale circuit en de verkleining van het risico van betrapping bij politie- en/of grenscontroles; niet naar Nederland moeten pendelen is een groot gemak.

Volgens de politieke criminaliteitsstatistieken over de jaren 2000-2007 werden er in de jaren 2005, 2006 en 2007 jaarlijks in totaal respectievelijk 39.633, 40.557 en 44.047 inbreuken inzake verdovende middelen vastgesteld.⁴¹ Wanneer men het totale aantal inbreuken over bijvoorbeeld 2007 in gangbare categorieën uitsplitst, blijkt dat 21.066 inbreuken betrekking hadden op het bezit van drugs, 10.051 op het gebruik van drugs en 12.454 op de in- en uitvoer, fabricage en handel van/in drugs (naast nog 476 “andere” inbreuken). Op grond van deze cijfers valt natuurlijk niet of nauwelijks te bepalen in hoeverre de vaststellingen die door de politiediensten werden gedaan, stroken met het beleid dat in de eerder besproken circulaire werd uitgestippeld. Gelet op de al bij al beperkte hoeveelheden drugs die jaarlijks feitelijk in beslag worden genomen, mag wel worden verondersteld dat het overgrote deel van de inbreuken betrekking heeft op relatief geringe hoeveelheden drugs.

4.3. De situatie in Duitsland

4.3.1. Een schets van het beleid

Het drugsbeleid in Duitsland rust op vier pijlers:

1. Preventie van drugsgebruik, gericht op verkleining van de vraag
2. Hulpverlening aan verslaafden
3. Hulp om te overleven in aansluiting op behandeling
4. Repressie met het oog op de verkleining van het aanbod

Daarnaast wordt er beleidsmatig ruim aandacht geschonken aan het onderzoek van (problematisch) drugsgebruik en aan de maatregelen om dit probleem terug te dringen.

³⁹ Federale politie/DGJ/DJP/Drugs, *Overzicht problematiek cannabisplantages in België*, Brussel, 20.7.2008.

⁴⁰ T. Decorte en P. Tuteleers, *Cannabisteelt in Vlaanderen; patronen en motieven van 748 telers*, Leuven, Acco, 2007.

⁴¹ Deze statistieken worden gepubliceerd door de federale politie.

Dit beleid is uitvoerig omschreven in het *Aktionsplan Drogen und Sucht* van 2003 en werd in 2007 geactualiseerd in een verkorte versie.⁴² Elk van de genoemde pijlers omvat een reeks van maatregelen.

Bij preventie gaat het bijvoorbeeld niet alleen om stelselmatige voorlichting aan jongeren. Ook wordt geprobeerd om hun directe omgeving (ouders, scholen) te betrekken bij pogingen om ze te doen afzien van drugsgebruik. Hulpverlening omvat zowel het geven van advies via speciale telefoonnummers als het verschaffen van ambulante hulp aan verslaafden. Zij behelst eveneens het inrichten van speciale klinieken waar – al dan niet met behulp van vervangingsmiddelen zoals methadon en diamorfine – passende therapieën kunnen worden gegeven aan verslaafden. De hulpverlening is speciaal gericht op de vermindering van het aantal drugsdoden, onder meer door middel van de oprichting van gebruikersruimten en het aanbod van bijzondere vormen van therapie.

Het arsenaal aan repressieve maatregelen gaat van samenwerking met landen waar illegale drugs worden geproduceerd en de controle op de invoer en de handel van/ in legale grondstoffen die nodig zijn voor de productie van illegale drugs in Duitsland zelf, tot en met de strafrechtelijke bestrijding van de criminele organisaties die zijn betrokken bij de (inter)nationale handel in verboden drugs. Ook de kleinhandel, tot en met het bezit van kleine hoeveelheden voor eigen en andermans gebruik, wordt evenwel vervolgd.

Het roemruchte legaliteitsprincipe verplicht de politie in Duitsland weliswaar om van elk strafbaar feit proces-verbaal op te maken maar gaat op het niveau van het openbaar ministerie niet zover dat elk strafbaar feit ook wordt of moet worden vervolgd.⁴³ Met name sinds de zogenaamde *Cannabis-Entscheidung* van het *Bundesverfassungsgericht* in 1994 dat het openbaar ministerie moet afzien van (verdere) vervolging in het geval van bezit van kleine hoeveelheden cannabis voor eigen gebruik (6 tot 30 gram, al naargelang de deelstaat waar de overtreding wordt geconstateerd), wordt dit delict in vele deelstaten afgedaan met een sepot (al dan niet gepaard gaand met een waarschuwing) of een voorwaardelijk sepot.

Al vele jaren is er een discussie gaande over de mogelijkheid om de toepassing van het opportuniteitsprincipe op dit gebied voor heel Duitsland te harmoniseren. Momenteel lopen de betrokken richtlijnen voor de strafvervolgving en dus ook de strafvervolgingspraktijken tussen de onderscheiden deelstaten nog behoorlijk uiteen.⁴⁴

⁴² Die Drogenbeauftragte der Bundesregierung, *Aktionsplan Drogen und Sucht*, Berlijn, 2003. De geactualiseerde versie van 2007 is getiteld *Drogen und Sucht; ein Plan in Aktion*, Berlijn, 2007.

⁴³ Vergelijk D. Van Daele, *Het openbaar ministerie en de afhandeling van strafzaken in Duitsland*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 2000.

⁴⁴ C. Schäfer en L. Paoli, *Drogenkonsum und Strafverfolgungspraxis*, Berlin, Duncker & Humblot, 2006.

4.3.2. Een beeld van de feiten

Volgens de rapporten van de *Drogenbeauftragte* consumeren 2 miljoen jongeren in Duitsland regelmatig cannabis. 2-3% van de jongeren in de leeftijdscategorie 14-17 gebruikt deze drug regelmatig. Zo'n 2,7% van de personen in de leeftijdscategorie van 18 tot 59 consumeerde in 2006 in de laatste maand voor het onderzoek cannabis; 2,2% gebruikt deze drug regelmatig. Rond de 600.000 mensen in deze leeftijdscategorie ondervinden min of meer ernstige problemen hiervan. Dit verklaart waarom in de periode 1994-2006 het aantal gebruikers van cannabis dat om hulp heeft gevraagd, vertienvoudigd is.

Er wordt geschat dat er in heel Duitsland 250.000 mensen verslaafd zijn aan drugs (cannabis uitgezonderd). Het aantal drugsgerelateerde doden neemt de laatste jaren evenwel af: van 2.030 in 2000 naar 1.296 in 2006; in 2007 was het evenwel opgelopen tot 1.394. Dit wordt op het conto geschreven van de speciale hulpverlening die de laatste jaren voor verslaafden is georganiseerd. Ongeveer 70.000 heroïneverslaafden worden op dit moment met vervangingsmiddelen als methadon behandeld.⁴⁵

De Duitse politie is de eerste om te erkennen dat haar cijfers over het aantal verdachten en het aantal inbeslagnameingen weinig zegt over de werkelijke omvang van de drugshandel en het drugsgebruik. Drugsdelicten zijn immers bij uitstek *Kontrolldelikte*, dit wil zeggen de registraties hieromtrent zeggen meer over de inspanningen van politie, douane en justitie dan over de drugsproblemen als zodanig. Dit gezegd zijnde is het niettemin relevant om hier kort de rapporten van de Duitse politie in oenschouw te nemen.

Hierbij gaat het allereerst om de rapporten van het *Bundeskriminalamt*.⁴⁶ Die laten onder meer zien dat in 2007 in 6.853 strafzaken 1.074 kilo heroïne in beslag werd genomen en in 4.199 strafzaken 1.888 kilo cocaïne. Belangrijker dan deze aantallen is voor onderhavig rapport dat de in beslaggenomen heroïne niet zelden via de Balkan eerst naar Nederland werd gebracht en dan hier met name door Duitsers in kleine hoeveelheden werd gekocht met het oog op verkoop en gebruik in Duitsland. Hetzelfde werd vastgesteld voor de invoer van cocaïne in Duitsland. Veelal kwam die uit Nederland dat op haar beurt kennelijk als aanvoer- respectievelijk doorvoerland voor de cocaïne uit Zuid-Amerika had gefungeerd. Deze gegevens bevestigen dus de bevinding van Europol dat (ook) Nederland voor deze beide drugs een verdeelcentrum vormt.

⁴⁵ Zie voor het vorenstaande met name *Drogenbeauftragte der Bundesregierung, Drogen- und Suchtbericht* 2008, Berlijn 2008.

⁴⁶ Hierna is vooral gebruik gemaakt van *Bundeskriminalamt, Rauschgift, Jahreskurzlage* 2007, Bundeskriminalamt, Wiesbaden, 2008.

Tot op zekere hoogte is hetzelfde waar voor synthetische drugs en in het bijzonder ecstasy. In 2007 werd(en) in 7.662 strafzaken 820 kilo (meth)amphetamine in beslag genomen en in 2.495 gevallen 985.218 ecstasy-pillen. De kanttekening van het *Bundeskriminalamt* hierbij is dat deze drugs hoofdzakelijk uit Nederland kwamen en dus maar in geringe mate uit landen als België, Polen en Zwitserland. En bij cannabis is het niet veel anders. Zowel in het geval van marihuana (in 21.831 gevallen 3.770 kilo) als in het geval van hasjiesj (in 9.762 gevallen 3.678 kilo) kwamen de in beslaggenomen hoeveelheden overwegend uit Nederland. Overigens worden nu ook in Duitsland grote en kleine *Outdoor*- en *Indoor*-plantages ontdekt. De eerstgenoemde plantages vooral in Beieren en Rheinland-Pfalz, de laatstgenoemde met name in Nordrhein-Westfalen. In 2007 ging het om 83 *Outdoor*-plantages en om 347 *Indoor*-plantages.

Dat Nederlanders in het algemeen geen hoofdrol spelen in de drugshandel in Duitsland kan eniger mate worden opgehaakt uit de rapporten van het *Bundeskriminalamt* betreffende de georganiseerde misdaad in Duitsland. Het jaarlijkse rapport over de situatie in 2006 – het laatste dat werd gepubliceerd – laat zien dat er in dit jaar sowieso slechts een gering aantal Nederlandse criminele organisaties in Duitsland werd opgespoord (11 van de 622 organisaties, met in totaal 91 verdachten). En waar het gaat om de onderzoeken naar de drugshandel – die het leeuwendeel van de onderzoeken uitmaken (219) – werd vastgesteld dat in Duitsland niet-Nederlandse criminele organisaties op dit gebied de dienst uitmaken, maar Turkse en Duitse organisaties, ook in de sfeer van de handel in cannabis en de handel in synthetische drugs.⁴⁷

Wat speciaal de situatie in Nordrhein-Westfalen betreft kan worden gemeld dat er in 2007 34.767 processen-verbaal werden opgesteld wegens overtreding van de drugswetgeving in de vorm van bezit respectievelijk kleinhandel van/in drugs; hierbij ging het met name om cannabis, heroïne en amfetamine. In totaal 21.992 processen-verbaal werden opgesteld wegens illegale drugshandel, vooral ook hier cannabis (15.880), heroïne (2.260) en amfetamine (1.774). En in 1.348 gevallen werd in 2007 de illegale invoer van drugs geconstateerd; in 817 gevallen ging het hierbij om cannabis, in 236 gevallen om heroïne, in 128 gevallen om cocaïne en in 101 gevallen om amfetamine. Gelet op de hoeveelheden drugs die in al deze gevallen in beslag werden genomen – bijvoorbeeld 318 kilo heroïne in 2007, 126 kilo cocaïne, 397 kilo hasjiesj en 1.025 kilo marihuana – ging het zowel bij de handel als bij de invoer hoofdzakelijk om kleine hoeveelheden. Uitzonderlijk was de vondst van 150 kilo heroïne in Bocholt in 2007, in handen van Turkse drugsmokkelaars.

In hetzelfde jaar – 2007 – werden in Nordrhein-Westfalen 102 *Indoor*-Plantages voor het telen van cannabis opgerold, waarvan 11 met meer dan 1000 planten en 40 met tussen de 100 en 1000 planten. Dit was overigens tot op grote hoogte het resultaat van een project dat in 2006 speciaal werd opgestart om mogelijke (Nederlandse) beheerders

⁴⁷ Bundeskriminalamt, *Bundeslagebild Organisierte Kriminalität 2006; Pressefreie Kurzfassung*, Wiesbaden, 2007.

van cannabisplantages te bewegen om het grondgebied van deze deelstaat te verlaten. Dit project werd opgezet nadat in dit jaar meer dan 50 grote en/of professionele plantages waren ontdekt.⁴⁸ Deze situatie lijkt vanzelfsprekend erg op die in het Belgische grensgebied waar eveneens – zoals hiervoor werd aangegeven – grootschalige hennepplantages werden en worden opgezet die op de een of andere manier een verbinding hebben met Nederland, Nederlanders. Dezen zijn betrokken bij de inrichting van de plantages en/of distribueren de cannabis via de coffeeshops.

Opmerkelijk is dat het in 2007 bij de verdachten van buitenlandse origine hoofdzakelijk om Turken (3.545) ging en in veel mindere mate om onder meer Italianen (604), Marokkanen (555) en Polen (366). Het aantal Nederlandse verdachten bedroeg 378. De meesten van hen werden geverbaliseerd voor bezit en (klein)handel van/in drugs, 47 voor de illegale invoer van drugs.

Het aantal drugsgerelateerde doden in Nordrhein-Westfalen bedroeg in 2006 350 en in 2007 374.⁴⁹

4.4. De situatie in Frankrijk

4.4.1. Een schets van het beleid

In 2002 stelde een commissie van de *Sénat* een onderzoek in naar het beleid dat nationaal werd gevoerd tegen illegale drugs.⁵⁰ In het rapport dat zij in mei 2003 publiceerde gaf de commissie niet alleen een schrikwekkend beeld van het drugsgebruik en de drugshandel in Frankrijk maar was zij ook bijzonder kritisch over het tot dan toe gevoerde beleid. De commissie stelde met name aan de kaak dat het gevoerde beleid veel te eenzijdig was gericht was op de beheersing van het probleem van de drugsverslaving en op dit punt zelfs was geïnfecteerd door ideeën die de meerderheid van de Fransen zonder meer verwierp, zoals de depenalisering van het gebruik van cannabis. Het is dan ook niet zo verwonderlijk dat in Frankrijk nog steeds een vrij groot aantal gebruikers van cannabis wordt vervolgd, bijna 91.000 in 2005. In de overgrote meerderheid van de gevallen bestaat de strafrechtelijke reactie evenwel uit een waarschuwing of een alternatieve straf, bijvoorbeeld de verwijzing naar een hulpverleningsprogramma (*injonction thérapeutique*).

Dit laatste is mogelijk omdat ook in Frankrijk in de loop der jaren een omvangrijk stelsel van gespecialiseerde hulpverlening in de richting van de problematische

⁴⁸ Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen, *Projekt Cannabisplantagen; Abschlussbericht*, Neuss, 19.10.2007.

⁴⁹ Vorenstaande gegevens zijn ontleend aan Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen, *Rauschgiftkriminalität; Lagebild Nordrhein-Westfalen 2007*, Düsseldorf, 2008.

⁵⁰ Sénat, *Rapport de la commission d'enquête sur la politique nationale de lutte contre les drogues illicites*, Paris, Sénat, 2002-2003, no. 321.

gebruikers is opgebouwd. Het betreft hier centra voor ambulante zorg (204), gemeentelijke verslavingscentra (48) en residentiële zorgcentra (16). Daarnaast zijn er in vele algemene ziekenhuizen centra respectievelijk artsen die gespecialiseerd zijn in verslavingsproblemen. De zorg die op al deze plaatsen wordt verstrekt, omvat zo nodig ook de toediening van vervangingsmiddelen zoals methadon. In 2004 kregen in de gespecialiseerde centra rond de 26.000 mensen vervangingsmiddelen, waarvan bijna 15.000 methadon en ruim 11.000 buprénorfine. In 2005 werden over heel Frankrijk bij de bestaande voorzieningen speciale consultatiepunten voor (jonge) problematische gebruikers van cannabis ingericht; op dit ogenblik zijn er 280.

Het beleid dat Frankrijk momenteel voert, werd onlangs opgeschreven in een speciaal *Plan gouvernemental de lutte contre les drogues et les toxicomanies, 2008-2011*.⁵¹ Dit beleidsplan telt vijf pijlers: preventie, repressie, hulpverlening, onderzoek en internationale samenwerking.

Bij preventie gaat het onder meer om voorlichtingscampagnes, algemene zowel als bijzondere, naar bijvoorbeeld scholieren en bepaalde beroepsgroepen. In de sfeer van de hulpverlening moet worden gedacht aan de (bij)scholing van professionals die te maken krijgen met verslavingsproblemen en aan de vermeerdering van het aantal jongeren dat via consultatie gericht hulp kan krijgen (tot 120.000). Bij onderzoek gaat het om de versterking van het wetenschappelijk onderzoek over drugs en drugsverslaving maar vanzelfsprekend ook om onderzoek naar de effectiviteit van behandelmethodes. De pijler aangaande de internationale samenwerking staat onder meer in het teken van een aanscherping van de controles op de routes waarlangs drugs Frankrijk worden binnengebracht; zij is in het bijzonder gericht op de intensivering van de samenwerking met andere landen in het Middellandse Zee-gebied op dit punt.

Waar het gaat om de repressie – de pijler die ons hier bovenal interesseert – is het uitgangspunt dat het aanbod fors moet worden gereduceerd. In dit verband wil de Franse regering onder meer de strijd aanbinden tegen de vele thuistelers van cannabis, bijvoorbeeld door de inzet van betere detectie-apparatuur. Ook zullen de mogelijkheden worden vergroot om de aanvoer van precursoren voor de aanmaak van synthetische drugs in te perken. Verder zal er worden geijverd voor meer samenwerking in het kader van de Europese Unie, zoals de opzet van multinationale overleggroepen, de inzet van gemeenschappelijke opsporingseenheden en intercontinentale justitiële samenwerking.

⁵¹ Dit plan werd in 2008 gepubliceerd door de *Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie* te Parijs.

4.4.2. Een beeld van de feiten

De onderzoekscommissie van de Sénat waarvan hiervoor al sprake was, schetste zoals gezegd een alarmerend beeld van het drugsgebruik en daarmee van de drugshandel in Frankrijk. Dit beeld werd beheerst door een paar inzichten en bevindingen, namelijk dat het gebruik van cannabis vooral bij jongeren stormachtig was toegenomen, dat er in bepaalde grote steden een heuse ondergrondse drugseconomie was opgebloeid die het sociale leven ontwricht, dat bij alle mogelijke festiviteiten het gebruik van synthetische drugs de pan was uitgerezen en dat de maffieuze internationale drugshandel zozeer was gegroeid dat zij hele staten destabiliseerde en een heuse bedreiging vormde voor de wereldeconomie.

Concreet stelde de commissie voor Frankrijk vast dat er in 2003 9,5 miljoen mensen af en toe cannabis uitprobeerden, 3,8 miljoen mensen deze drug bij gelegenheid gebruikten en 2,4 miljoen mensen zelfs dagelijks cannabis consumeerden. En mocht het aantal heroïneverslaafden dan al redelijk stabiel zijn gebleven (tussen de 150.000 en 200.000), de toename van het gebruik van cocaïne was reden om te denken dat het aantal verslaafden aan hards drugs in de nabije toekomst zou toenemen. Daarenboven was het snel stijgend gebruik van synthetische drugs en met name ecstasy in haar ogen een punt van grote zorg: 3,7% van de jongens van 19 had geëxperimenteerd met ecstasy en 6,7% met amfetamines. En tenslotte was er volgens haar nog het groeiend probleem van het toenemend aantal mensen dat zelf cannabis begon te telen.

In het verlengde van de opstelling van Frankrijk in het Schengen-debat past het om erop te wijzen dat Nederland in dit rapport op een aantal punten als één van de belangrijke bronnen van de problemen wordt gekenschetst. Degenen die cannabis telen, halen de benodigde productiemiddelen in Nederland. De cocaïne die in Frankrijk wordt geconsumeerd, komt voor een belangrijk deel niet alleen uit Spanje maar ook uit Nederland en België, onder meer via de drugsbanden. Met de heroïne is het niet anders: de inbeslagnemingen in Frankrijk wijzen uit dat die in belangrijke mate uit Nederland wordt ingevoerd. Hetzelfde met de hasjies uit Marokko. Die wordt voor een stuk wel rechtstreeks geïmporteerd, maar zij komt in belangrijke mate ook via Nederland naar Frankrijk, al dan niet herverdeeld in kleinere porties. En wat tenslotte de synthetische drugs betreft: voor een belangrijk deel gaat het om pillen die in Nederland, en ook wel in België, of toch tenminste in het Nederlands-Belgisch grensgebied, worden geproduceerd door internationaal vertakte criminele netwerken.

In samenhang met het vorenstaande moet hier nadrukkelijk worden gewezen op de mobiliteit die vooral Noordfranse drugstoeristen reeds vele jaren in de richting van Nederland en België en speciaal in de richting van de coffeeshops in het Nederlandse deel van de Euregio Maas-Rijn aan de dag leggen. Dit is dus geen nieuw fenomeen maar een verschijnsel dat al volop speelde ten tijde van de discussies over de Schengen Uitvoeringsovereenkomst. Hierom is het hoogsteigenaardig dat de Franse autoriteiten

die toentertijd hele harde taal in de richting van Nederland bezigden, nooit zijn overgegaan tot de systematische vervolging en berechting van de Franse onderdanen die hen door de Nederlandse en Belgische justitie werden gemeld wegens het plegen van drugsmisdrijven.⁵²

Blijkens rapporten van meer recente datum is het drugsprobleem in Frankrijk op bepaalde punten aanzienlijk veranderd sinds 2003.⁵³ Zo is het aantal personen dat geregeld cannabis gebruikt (minstens 10 keer per maand), geslonken tot 1,2 miljoen en is het aantal dagelijkse gebruikers afgenomen tot 550.000. Het aantal mensen dat af en toe experimenteert met cannabis, belooft op dit moment evenwel 12,4 miljoen in plaats van 9,5 miljoen in 2003. En het aantal Fransen dat zelf cannabis teelt, is sinds 1970 opgelopen tot 200.000. Zij kunnen voor het benodigde materieel terecht bij een zestigtal algemene en gespecialiseerde tuincentra.

Overigens wordt in het Zuiden van Frankrijk naar verhouding meer cannabis gebruikt dan in het Noorden. Dit verschil doet aan de verkrijgbaarheid van cannabis evenwel niet veel af: in 2006 verklaarde 6 op de 10 personen in de leeftijdscategorie 15-64 (58%) dat het voor hen geen probleem was om binnen 24 uur in het bezit te komen van cannabis; 6 op de 10 gebruikers antwoordden in een enquête dat zij gewoonlijk cannabis krijgen aangeboden, 3 op de 10 dat zij het zelf kopen. De prijs van marihuana en hasjiesj schommelt de laatste jaren rond 4-5 euro per gram. Jaarlijks sterven ongeveer 230 personen aan het onmatig gebruik van cannabis.⁵⁴

Waar het gaat om het gebruik van cocaïne wordt geschat dat het aantal gebruikers sinds 2003 is toegenomen van 150.000 naar 200.000, met name in de leeftijdscategorieën 18-25 (3,4%) en 25-44 (3,9%). Deze toename komt voor een deel op het conto van jonge mensen in de eerstgenoemde categorie. Zo groeide het aantal jongens van 17 dat cocaïne gebruikt, van 1,3% in 2000 naar 3% in 2005. Of deze stijging iets te maken heeft met de daling van de prijs, tot 58 euro per gram in 2005, is niet duidelijk. Of zij samenhangt met het grote aantal personen dat af en toe experimenteert met cocaïne (1,1 miljoen), is evenmin vastgesteld. Wel staat vast dat ook cocaïne in Frankrijk vrij gemakkelijk verkrijgbaar is.

⁵² Zie de bijdrage van B. De Ruyver e.a. over drugspanden in het hiervoor al meermaals geciteerde boek van B. De Ruyver en T. Surmont.

⁵³ Zie met name Observatoire français des drogues et des toxicomanies, 2006 *National Report (2005 data) to the EMCDDA by the Reitox National Focal Point ; France: new developments, trends and in-depth information on selected issues*, Paris, 2006. En van hetzelfde observatorium : *Droque; chiffres clés*, Paris, 2007. Vergelijk verder het artikel van E. Aparaie, "La lutte contre les drogues en France; l'affaire de tous, la responsabilité de chacun », *Cahiers de la Sécurité*, 2008, nr. 5, p. 7-13.

⁵⁴ J.-M. Costes (red.), *Cannabis; données essentielles*, Paris, Observatoire français des drogues et des toxicomanies, 2008.

Dankzij de nieuwe behandelmethoden – met gebruikmaking van vervangingsmiddelen voor met name heroïne – is het aantal problematische heroïnegebruikers aanzienlijk verminderd. Het is in de voorbije jaren gezakt tot minder dan 150.000 personen. De prijs van heroïne lag in 2006 overigens een stuk lager dan die van cocaïne: 40 euro. Rond de 360.000 mensen experimenteerden in dit jaar met heroïne.

Met betrekking tot het gebruik van ecstasy wijzen de cijfers over 2006 uit dat er jaarlijks zo'n 800.000 mensen mee experimenteren: 200.000 mensen slikken op jaarbasis geregeld ecstasy. Van de jongeren van 17 heeft 2,8% van de meisjes en 4,2% van de jongens wel eens ecstasy gebruikt. De prijs van een pil is sinds 2000 gedaald van 15 euro naar 6 euro in 2006 en naar 2-3 euro op dit moment. Het gebruik van amfetamine ligt overigens lager dan het gebruik van ecstasy. Waar 2% van de mensen tussen 15 en 64 wel eens experimenteert met ecstasy, doet maar 1,4% dit met amfetamine. De prijs van amfetamine ligt overigens hoger dan die van ecstasy, gemiddeld rond 15 euro per gram.

Bijna de helft van de drugsverslaafden die zich wenden tot gespecialiseerde behandelcentra, heeft grote problemen met het gebruik van cannabis. Op dit ogenblik gaat het om zo'n 25.000 tot 26.000 personen (in 2001 nog slechts 12.000). De gemiddelde leeftijd van deze verslaafden is 23,5 jaar. Het totale aantal problematische hard-drugsgebruikers (cocaïne en heroïne) ligt momenteel tussen de 150.000 en 180.000. Het is dan ook niet vreemd dat na de cannabisgebruikers het met name gebruikers van heroïne of cocaïne zijn die zich melden bij de behandelcentra.

Uit de onderzoeken van de politie blijkt dat de marihuana voor een zeer groot deel uit Nederland en België komt en voor het overige vooral uit het Caraïbisch gebied. De hasjiesj komt evenwel hoofdzakelijk rechtstreeks – via de havens van Bordeaux, Nantes, Le Havre en Marseille – en onrechtstreeks, via Spanje, uit Marokko. Dit verklaart waarom driekwart van de cannabis die in Frankrijk wordt (door)verkocht, is ingevoerd door het (Franse) grand banditisme dat in Spanje is genesteld. Het grootste deel (56,6%) van de (in beslaggenomen) cocaïne werd rechtstreeks uit de Caraïben in Frankrijk ingevoerd. Meer dan de helft van de in beslaggenomen heroïne kwam daarentegen rechtstreeks uit Nederland (in 2004 nog maar 25%) en voor het overige onder meer uit België. Waarbij moet worden aangetekend dat een deel van de in beslaggenomen heroïne niet was bestemd voor de Franse markt maar voor de markten in Spanje en in het Verenigd Koninkrijk.

Dit laatste gegeven maakt begrijpelijk waarom tegenwoordig stevast wordt erkend dat Frankrijk in de drugshandel niet alleen een land van bestemming is maar ook een doorvoerland. Dit blijkt trouwens ook uit een aantal van de maatregelen die zijn opgenomen in het hiervoor besproken actieplan inzake drugs en drugsverslaving, zoals de intensivering van de samenwerking met drugsproducerende landen buiten de Europese Unie, bijvoorbeeld Marokko en Colombia.

4.5. De situatie in Nederland

4.5.1. Een schets van het beleid

4.5.1.1. De algemene uitgangspunten

Ook in Nederland kent het drugsbeleid een lange geschiedenis. Die kan en moet hier evenwel niet in de volle omvang worden beschreven. Beperking tot de grote lijnen in het geldende drugsbeleid is in dit geval geboden. De centrale doelstelling van dit beleid is de bescherming van de gezondheid van het individu, zijn directe omgeving en de samenleving als geheel. Het beleid richt zich enerzijds op de beperking van de vraag naar drugs door middel van een actief zorg- en preventiebeleid en anderzijds op de beperking van het aanbod door middel van de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit. Een derde pijler van het beleid bestaat uit de inspanningen ter bestrijding van de overlast rond het gebruik van drugs en handhaving van de openbare orde.⁵⁵

De regelgeving inzake drugs is vastgelegd in de Opiumwet. In deze wet wordt een onderscheid gemaakt tussen harddrugs en softdrugs. De zwaarste straffen staan op de invoer en uitvoer van drugs, of ze nu soft zijn dan wel hard. Het gebruik van drugs is niet strafbaar gesteld om zoveel mogelijk te voorkomen dat drugsgebruikers in de illegale circuits belanden waar ze moeilijker te bereiken zijn voor preventie en hulpverlening. Hierom wordt ook de verkoop van softdrugs in coffeeshops gedoogd. Op deze manier, zo luidt het uitgangspunt, kan worden voorkomen dat gebruikers bij de aanschaf van cannabis in aanraking komen met een criminele omgeving.

De opsporing en vervolging van overtredingen van de Opiumwet worden beheerst door de algemene beleidsregels die door het college van procureurs-generaal zijn geformuleerd in de Aanwijzing Opiumwet van 2 november 2000.⁵⁶ Hierin wordt, om te beginnen, een onderscheid gemaakt waar hiervoor al op werd gezinspeeld: het onderscheid tussen “gedoogbeleid” en “opsporingsprioriteit”. Aan het gedoogbeleid ten aanzien van coffeeshops en het individuele bezit van verboden drugs (minder dan 5 gram voor eigen gebruik of niet meer dan 5 planten in het geval van cannabisteelt) ligt de overweging ten grondslag dat het belang van de handhaving van de Opiumwet in dit geval moet wijken voor een hoger algemeen belang, i.c. de volksgezondheid (door het scheiden van markten) en de openbare orde; dit uitgangspunt ligt ook ten grondslag aan het gedogen van zogenaamde gebruikersruimten zolang daarin geen drugs worden verstrekt of verhandeld.

De toekenning van een lagere opsporingsprioriteit aan bepaalde categorieën van strafbare feiten is daarentegen gelegen in de beoordeling van de relatieve ernst van

⁵⁵ Zie in het algemeen T. Blom, *Opiumwetgeving en drugsbeleid*, Deventer, Kluwer, 2008.

⁵⁶ Deze Aanwijzing is te vinden op de website van het openbaar ministerie: <http://www.om.nl/beleid/>.

de betrokken strafbare feiten afgezet tegen capacitaire overwegingen. Waar het gaat om inbreuken op de Opiumwet – buiten het geval van het bezit van drugs respectievelijk de teelt van cannabis voor eigen gebruik – worden in deze Aanwijzing echter geen prioriteiten bepaald: niet alleen het invoeren en uitvoeren van drugs, maar ook het vervaardigen, bewerken, verkopen, afleveren, verstrekken of vervoeren van drugs en het aanwezig hebben ervan, moeten formeel zonder uitzondering gericht worden opgespoord, zo nodig met toepassing van dwangmiddelen. Ook in het geval dat softdrugs bij meerderjarigen worden aangetroffen in een hoeveelheid tussen de 5 en 30 gram (en meer) dient een strafrechtelijke reactie te volgen.

Wat specifiek de coffeeshops aangaat wordt in deze Aanwijzing bepaald dat het openbaar ministerie met het lokale bestuur samenwerkt bij de uitwerking van het plaatselijke beleid terzake en met name ook bij de inzet van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke instrumenten – zoals sluiting van shops door de burgemeester als men zich niet houdt aan het gevoerde beleid (het zogenaamde Damocles-beleid) – om dit beleid kracht bij te zetten. Bij de beoordeling van de vraag of tegen een coffeeshop strafrechtelijk dient te worden opgetreden, gelden de volgende criteria (AHOJG-criteria genoemd):

- geen affichering: dit betekent geen reclame anders dan een summiere aanduiding op de betreffende lokaliteit;
- geen harddrugs: dit betekent dat geen harddrugs voorhanden mogen zijn en/of verkocht mogen worden;
- geen overlast: onder overlast kan worden verstaan parkeeroverlast, geluidshinder of vervuiling;
- geen verkoop aan jeugdigen en geen toegang voor jeugdigen tot een coffeeshop (leeftijdsgrens 18 jaar);
- en geen verkoop van grote hoeveelheden per transactie: dat wil zeggen hoeveelheden groter dan geschikt voor eigen gebruik (= 5 gram); en transactie wil zeggen: alle verkoop en verkoop in één coffeeshop op eenzelfde dag met betrekking tot eenzelfde koper.

Met betrekking tot de handelsvoorraad in een coffeeshop wordt in de Aanwijzing bepaald dat die in elk geval de 500 gram niet te boven mag gaan. Deze – voor een goed lopende coffeeshop tenminste – betrekkelijk kleine hoeveelheid roept natuurlijk opnieuw de problematiek van de “achterdeur” op: de volstrekt illegale aanvoer van de benodigde softdrugs, met name door criminele groepen. De Nederlandse regering heeft deze problematiek – en daarmee de tegenstrijdigheid en de dubbelzinnigheid van het Nederlandse drugsbeleid – nimmer miskend. Bij monde van de minister van Justitie Korthals heeft zij deze kwestie zelfs in de volle omvang uiteengezet in een notitie van 7 april 2000 aan de Tweede Kamer, getiteld *Het pad naar de achterdeur*. Hierin werd onomwonden gesteld dat een voorraad van 500 gram hennepproducten

inderdaad wordt gedoogd maar dat coffeeshops die grotere voorraden hebben, dienen te worden aangepakt. Waarbij wel werd aangetekend dat de bevoorrading van de coffeeshops en de thuisteelt van nederwiet bij politie en justitie slechts een “beperkte opsporingsprioriteit” genoten. Want alleen door dit – laat ons zeggen: verruimde - gedoogbeleid konden de toen bestaande 840 coffeeshops hun klanten uit binnen- en buitenland bedienen, zo werd erkend.

Dat dit beleid diverse grote problemen schept, werd in deze notitie ruimschoots toegegeven. Enerzijds werd daarbij onder meer verwezen naar de toename van de semi-professionele thuisteelt, daarmee naar de sterke opbloei van de georganiseerde misdaad in deze sector maar ook naar de oplopende druk op de leefbaarheid in achterstandswijken. Anderzijds werd aangenomen dat “door het kennelijk onvermogen de productie van en handel in nederwiet goed aan te pakken” de geloofwaardigheid van de overheid ernstig in het geding was geraakt. Bovendien werd geen geheim gemaakt van de consequenties van het gevoerde beleid voor gemeenten in grensgebieden, zoals Venlo en Arnhem, die daarenboven:

“nog te maken (hebben) met de toeloop van drugstoeristen en de daarmee gepaard gaande uitvergroting van de problemen. Het inzetten van de voorhanden zijnde bestuurlijke en justitiële dwangmiddelen leidt niet tot enigermate aanvaardbare resultaten. Burgemeesters dringen vooral aan op duidelijke en hanteerbare voorschriften. Het huidige beleid speelt de criminaliteit in de kaart en verontrust de burgers. Dat zou in hun ogen op korte termijn moeten veranderen.”

In aansluiting op de opsomming van deze en andere problemen wees de minister op initiatieven in Deventer en Tilburg om te experimenteren met de gereguleerde kweek en aanvoer van cannabis voor de coffeeshops. Met name in laatstgenoemde stad waren er op dat moment gedetailleerde plannen uitgewerkt om dit mogelijk te maken. De minister wees er echter in alle gestrengheid op dat niet alleen de verdragen waarbij Nederland partij was (en is) maar ook allerhande afspraken in de Europese Unie geen enkele ruimte bieden voor zulke experimenten.⁵⁷ Daarenboven was hij van mening dat door zulke experimenten lang niet alle grote problemen zouden worden opgelost. Hij verwees hierbij bijvoorbeeld naar het feit dat het weren van niet-Nederlandse hasjiesj in de coffeeshops zou kunnen leiden tot de toename van illegale verkooppunten.

Ook stipte hij aan dat in de experimenten voorbij werd gegaan aan het feit dat blijkens politie-informatie een belangrijk deel van de nederwiet is bestemd voor de

⁵⁷ Zie in dit verband ook het advies van het T.M.C. Asser Instituut, *Experimenteren met het gedogen van de teelt van cannabis ten behoeve van de bevoorrading van coffeeshops; internationaalrechtelijke en europaesrechtelijke aspecten*, Den Haag, 2005.

export. En niet minder belangrijk was in zijn ogen dat een aanpak van de problemen langs de weg die in de experimenten zou worden bewandeld, zou vragen om grote inspanningen op het vlak van de rechtshandhaving: niet alleen zou de legaal geteelde cannabis moeten worden gecontroleerd, maar ook moest de aanvoer van buitenlandse en illegaal in Nederland gekweekte cannabis worden aangepakt. Dit zou onder meer betekenen dat illegale kwekerijen en illegale verkooppunten zouden moeten worden ontmanteld respectievelijk gesloten.

De slotsom van Korthals was dan ook dat “voortzetting en gerichte bewaking van het huidige beleid als het meest passend uit de bus komt”. Verruiming van dit gedoogbeleid door een opening te maken voor de legale teelt van nederwiet is geen optie. De AHOJG-criteria moeten strikt worden gehandhaafd. De problemen van criminaliteit en overlast zijn reëel en moeten zowel langs strafrechtelijke als langs bestuurlijke weg worden aangepakt. En Nederland moet de internationale discussie over het te voeren cannabisbeleid stimuleren; het toegenomen begrip voor het Nederlandse drugsbeleid is hierbij een belangrijk steunpunt. Mede door de harde aanpak van de drugscriminaliteit zal Nederland blijven proberen het draagvlak voor dit beleid te verbreden. “In het bijzonder geldt dit voor onze buurlanden die het meest direct met de grensoverschrijdende gevolgen van het Nederlandse beleid worden geconfronteerd.”

4.5.1.2. Het beleid inzake de verschillende soorten drugs

Niet alleen op basis van deze uitgangspunten maar ook op basis van (wetenschappelijk en strafrechtelijk) onderzoek, en soms ook onder zware druk van het buitenland, heeft de Nederlandse regering in de voorbije jaren meer dan eens een specifiek beleid ontwikkeld omtrent de productie van en de handel in bepaalde soorten drugs. Het meest bekende voorbeeld hiervan is wellicht de redelijk geslaagde poging om de stroom van “bolletjesslikkers” uit het Caraïbisch gebied naar Nederland, in het bijzonder naar de luchthaven Schiphol, te stoppen door drastische verscherping van de controles op de desbetreffende vliegroutes. Meer omvattend zijn echter zowel het beleid dat eind jaren negentig vooral onder Amerikaanse druk op poten werd gezet om de productie van en handel in synthetische drugs in te perken als het beleid van de laatste tijd om de grootschalige hennepcultuur een halt toe te roepen.

Het beleid inzake synthetische drugs

In relatie tot het beleid inzake de problematiek van de synthetische drugs moet hier worden opgemerkt dat deze kwestie sedert het begin van de jaren negentig in toenemende mate politieke aandacht kreeg. Niet alleen zagen politie en justitie door hun eigen onderzoeken dat Nederland een zeer belangrijke rol speelde in de productie van en handel in synthetische drugs, met name ecstasy en amfetamine. Ook strafrechtelijke

onderzoeken in de omringende landen en het verre buitenland mondden veelvuldig uit in Nederland. Met als gevolg dat met name Duitsland en Frankrijk zware druk begonnen uit te oefenen op Nederland om het probleem aan te pakken. Mede als gevolg hiervan werd in het najaar van 1996 in zeven haasten overgegaan tot de oprichting van de Unit Synthetische Drugs in Eindhoven, zowel om de landelijke coördinatie van de strafrechtelijke onderzoeken op dit terrein te versterken als om een aanspreekpunt te scheppen voor politie en justitie in het nabije en verre buitenland; daarenboven moest deze eenheid zelf onderzoeken doen met een nationaal of internationaal karakter.

Ook al was deze eenheid bepaald niet onsuccesvol – in 1999 werden mede door haar toedoen 36 productielocaties voor synthetische drugs ontdekt en werden er 3,66 miljoen pillen in beslag genomen – en werden er ook door de reguliere politiekorpsen als zodanig steeds meer grootschalige onderzoeken naar de handel in synthetische drugs verricht (131 in 2001), in het buitenland en met name de Verenigde Staten nam de kritiek op Nederland alleen maar toe. Dit was de reden waarom in 2001 een speciaal beleidsprogramma *Samenspannen tegen XTC* werd afgekondigd. In dit programma ging het niet alleen om een forse versterking van politie, justitie en douane om over heel de linie – vanaf de invoer van precursoren tot en met de vervolging van belangrijke drugsbazen – de bestrijding van synthetische drugs meer kracht bij te zetten, maar ook om op diverse manieren – zoals de aanstelling van politieliaisons – de internationale samenwerking aanzienlijk te versterken.

Deze intensivering van het beleid zag men ook terug in de cijfers. In 2003 werden er nog 37 productieplaatsen ontmanteld (in 2002 43), werden er 115 grote onderzoeken gedaan en werden er 5,4 miljoen pillen in beslag genomen. Bij buitenlandse onderzoeken werden in dat jaar 12,9 miljoen pillen in beslag genomen die op de een of andere manier aan Nederland waren gerelateerd. In 2004 leek het beleid evenwel zijn grootste effect te hebben bereikt. Niet alleen omdat toen in elk geval de Amerikanen zich heel tevreden toonden over de inspanningen die Nederland had geleverd maar ook omdat deze inspanningen kennelijk succes hadden, althans op Nederlandse bodem. Het aantal aangetroffen laboratoria, bijvoorbeeld, bedroeg in 2004 29 en zakte in 2005 terug naar 2.

Hiermee verdween de problematiek van de synthetische drugs in belangrijke mate van de politieke agenda. Hierom, maar ook om redenen die te maken hadden met bepaalde reorganisaties in het politiewezen, werd de Unit Synthetische Drugs in 2004 geïntegreerd in de Nationale Recherche, een onderdeel van het Korps Landelijke Politiediensten.⁵⁸

⁵⁸ Zie T. Spapens, *Interactie tussen criminaliteit en opsporing; de gevolgen van opsporingsactiviteiten voor de organisatie en afscherming van xtc-productie en -handel in Nederland*, Antwerpen, Intersentia, 2006, p. 131-165.

Met betrekking tot cannabis is het beleid in de voorbije jaren ontegenzeggelijk behoorlijk aangescherpt. Deze intensivering van het beleid kreeg voor het eerst werkelijk vorm in de zogenaamde Cannabis-brief van 23 april 2004.⁵⁹ Hierin werd aangegeven dat het beleid inzake de teelt van en de handel in cannabis verder moest worden aangescherpt en dat het aantal coffeeshops verder moest worden teruggedrongen zonder de balans te laten doorslaan in de richting van de niet-gedoopte verkoop van cannabis. Om dit te bereiken werd een geïntegreerd beleid voorgesteld.⁶⁰

Ten eerste behielden de lokale autoriteiten (burgemeester, openbaar ministerie en politie) de verantwoordelijkheid om het plaatselijke coffeeshopbeleid in te vullen en strikt te handhaven, onder meer door de daadwerkelijke toepassing van de eerder genoemde Damocles-regeling, maar ook door de inzet van screening op vergunningaanvragen op basis van de (nieuwe) wet ter bevordering van de integriteitsbeoordeling door het openbaar bestuur (BIBOB).

Ten tweede werd – onder meer in het licht van het Kaderbesluit Illegale Drugshandel van de Europese Unie en in antwoord op de kritiek van het buitenland terzake – aangekondigd dat met kracht zou worden gestreefd naar het indammen van het drugstoerisme in met name grensgebieden, in het bijzonder door in een proef te Maastricht na te gaan of het mogelijk was de verkoop van softdrugs aan niet-ingezetenen tot een minimum te beperken, maar ook door versterking van de grensoverschrijdende operationele samenwerking tussen de betrokken politiediensten. Om eventueel uitwijkgedrag naar niet-gedoopte verkooppunten te bestrijden zou het kabinet er zorg voor dragen dat met name in grensgebieden deze verkooppunten zouden worden aangepakt. Deze uitbreiding en versterking van het zogenaamde Damocles-beleid behelsde een wijziging van de Opiumwet die op 1 november 2007 in werking trad en die het eenvoudiger maakt om ook woningen vanwaaruit drugs worden verkocht te sluiten. Het volstaat sindsdien dat een overtreding van de Opiumwet is vastgesteld. Het is niet langer nodig dat de openbare orde wordt verstoord.

En ten derde werd toegezegd dat de aanpak van de teelt van cannabis zou worden geïntensiveerd. Deze intensivering zou enerzijds gebeuren via de inzet van alle mogelijke bestuurlijke middelen (woningwetgeving, wetgeving op de ruimtelijke ordening et cetera) om de overlast te bestrijden en anderzijds via de toepassing van het strafrecht om de georganiseerde criminaliteit achter de wietteelt in te perken.

⁵⁹ Tweede Kamer, 2003-2004, 24077, nr. 125.

⁶⁰ Zie F. Bovenkerk en W. Hogewind, *Hennepteelt in Nederland: het probleem van de criminaliteit en haar bestrijding*, Zeist, Kerckebosch, 2003.

Bij brief van 16 juni 2006 aan de Tweede Kamer werd vervolgens aangekondigd dat het integrale beleid nog zou worden geïntensiveerd.⁶¹ Hierbij werd onder meer aangegeven dat zou worden geïnvesteerd in meer samenwerking tussen alle partijen op lokaal vlak bij de bestrijding van de hennepenteelt, in systematische uitbreiding van de aanpak van deze teelt over het gehele land, in de ontwikkeling van betere methoden voor de detectie van hennepplantages en in de verbetering van de communicatie met de bevolking over de gevaren van hennepenteelt en over de negatieve gevolgen bij betrapping. Nieuw was de aankondiging dat de growshops zouden worden aangepakt die op een illegale manier “de motor en de stimulator van de hennepenteelt” zijn.⁶² Tevens werd meer landelijk overleg over de aanpak van de hennepenteelt in het vooruitzicht gesteld, onder meer via de organisatie van conferenties over *best practices*.

De maximale strafmaat, tenslotte, voor productie, handel en bezit van/in grote hoeveelheden softdrugs werd in juni 2006 verhoogd van vier naar zes jaar gevangenisstraf.

4.5.1.3. Het beleid van het huidige kabinet

Zowel in het algemene beleidsprogramma *Veiligheid begint bij voorkomen* dat in november 2007 werd bekendgemaakt door de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken als in het specifieke beleidsprogramma *Versterking aanpak georganiseerde misdaad* dat in 2008 werd gepubliceerd door het ministerie van Justitie, wordt op een aantal plaatsen nadrukkelijk aandacht geschonken aan de drugsproblematiek. Samengevat behelzen de zwaartepunten in het beleid op dit gebied de volgende maatregelen.⁶³

Ten eerste wordt in deze programma's de doelstelling geformuleerd om tegen 2011 een zichtbare reductie van de grootschalige hennepenteelt te realiseren. Deze doelstelling moet langs meerdere wegen worden gehaald. Hierbij gaat het om diverse maatregelen: de invoering van een vergunningstelsel voor growshops zodat gemeenten beter de illegale activiteiten kunnen aanpakken die met deze shops verbonden (kunnen) zijn, de strafrechtelijke aanpak van sleutelfiguren in de verschillende fasen van het productieproces, de intensivering van de samenwerking met de buurlanden, in het bijzonder wanneer daar plantages worden aangetroffen waarbij Nederlandse organisatoren of telers betrokken zijn, en de oprichting van een landelijke task force om meer nationale samenhang te bewerkstelligen in de strafrechtelijke bestrijding van de

.....
⁶¹ Tweede Kamer, 2005-2006, 24077, nr. 184.

⁶² J. Snippe, B. Bieleman, H. Naayer en C. Ogier, *Preventieve doorlichting cannabissector c.a.*, Groningen, Intraval, 2004.

⁶³ Deze programma's werden in 2008 opgenomen in een boekwerk getiteld *Beleidsprogramma's versterking aanpak georganiseerde misdaad en financieel-economische criminaliteit*, uitgegeven door het ministerie van Justitie te Den Haag.

hennep teelt, met name door de opsporing en vervolging van de criminele samenwerkingsverbanden achter deze teelt. Deze task force werd in juli jl. formeel ingesteld. Zij bestaat uit vertegenwoordigers van het ministerie van Binnenlandse Zaken, het openbaar ministerie, de politie, de belastingdienst en het lokaal bestuur.⁶⁴ Eerder al werd gewerkt aan de opstelling van een *Programma georganiseerde hennep teelt* waarvan een plan van aanpak met tal van concrete maatregelen het hartstuk vormt.

Ten tweede staat in deze programma's de problematiek van de coffeeshops centraal. Hierbij gaat het eveneens om verschillende dingen. Om te beginnen het punt dat coffeeshops moeten worden geweerd uit de omgeving van scholen. Verder het punt dat deze zonder pardon moeten worden gesloten als zij in strijd met het beleid en in het bijzonder de AHOJG-criteria handelen (Waarbij direct kan worden aangetekend dat dit de laatste tijd op een aantal plaatsen in Nederland ook om deze redenen is gebeurd⁶⁵). En tenslotte het punt dat coffeeshops in de grensstreek moeten worden tegengegaan:

“Inzet daarbij is om samen met de grensgemeenten te zoeken naar concrete oplossingen voor de aldaar bestaande overlast, waarbij rekening wordt gehouden met de gevoelens van de ons omringende landen. In de eerste helft van 2008 worden hierover nadere afspraken met de grensgemeenten gemaakt.”

Parallel aan dit voornemen wordt volgens het beleidsplan verder uitvoering gegeven aan het pilotproject “ingezetenen criterium” in Maastricht. Hierbij wordt rekening gehouden met de prejudiciële vragen die in de loop van de eerste helft van 2008 zullen worden gesteld aan het Hof van Justitie in Luxemburg om uitsluitsel te krijgen over de toelaatbaarheid van het ontzeggen van de toegang tot coffeeshops aan niet-ingezetenen in Nederland. Nadien zal worden bepaald of aanvullende waarborgen van coffeeshophouders gevraagd kunnen worden die inhouden dat zij de verkoop aan niet-ingezetenen metterdaad beëindigen.

4.5.1.4. De beheersing van de problemen in drie grensgemeenten

In aansluiting op het voornemen van het zittende kabinet om samen met de grensgemeenten te zoeken naar oplossingen voor de overlast die voortvloeit uit de drugsproblemen, is het van belang kort te wijzen op de initiatieven die in drie belangrijke grensgemeenten zijn genomen om die overlast en daarmee die problemen metterdaad

⁶⁴ Zie het persbericht d.d. 10 juli 2008 hieromtrent: <http://www.justitie.nl/actueel/persberichten/archief-2008/80710>.

⁶⁵ Bijvoorbeeld een van de oudste coffeeshops (“De Lach”) in Amsterdam (*Het Parool* d.d. 25.7.2008) en twee coffeeshops in Tilburg (*Brabants Dagblad* d.d. 1.08.2008).

in te perken. Deze gemeenten zijn de gemeente Heerlen, de gemeente Venlo en de gemeente Terneuzen.

Operatie Hartslag in Heerlen

Dit project, dat van start ging in oktober 2001 en liep tot het najaar 2004, was gericht op de aanpak van de toenemende drugsoverlast in de binnenstad en rond het station en, meer in het algemeen, op de realisering van een structureel beheersbare en veilige situatie in dit gebied. Een grondige analyse van de personen die de overlast veroorzaakten, wees uit dat die vooral bestond uit zo'n 300 harddrugverslaafden en verder uit een groot aantal dealers, runners en (vooral Duitse) drugstoeristen. Daarenboven waren er meer dan 200 overlastgevende drugspanden in de stad. Hun overlast nam verschillende vormen aan: regelrechte criminaliteit, verstoringen van de openbare orde, samenscholingen van groepen harddruggebruikers, onderlinge ruzies en prostitutie. Om deze complexe problematiek terug te dringen en in de binnenstad van Heerlen een acceptabele situatie te scheppen, werd een geïntegreerd pakket aan maatregelen uitgewerkt dat gefaseerd zou worden uitgevoerd.⁶⁶

Ten eerste werd het repressieve optreden stelselmatig geïntensiveerd. Dit betekende onder meer dat door de politie, waar nodig of wenselijk in samenwerking met bestuur, woningcorporaties, de Spoorwegpolitie, de Koninklijke Marechaussee e.a., niet alleen de straathandel en het drugstoerisme werden aangepakt, maar ook de talrijke overlastgevende panden. Er kwam eveneens extra particuliere beveiliging op het station in combinatie met de plaatsing van camera's.

Ten tweede werd de hulpverlening opgeschroefd. Er werd overgegaan tot tweewekelijks casuoverleg waaraan politie en diverse zorginstanties – onder meer het Consultatiebureau voor Alcohol en Drugs (CAD), de Geestelijke Gezondheidszorg (GGZ), de Mondriaan Zorggroep – deelnamen, er werd dag- en nachtopvang voor verslaafden georganiseerd, er kwamen zorgpensions voor zeer zwaar verslaafden, en er werden werkprojecten opgestart. Om te beletten dat verslaafden van buiten de regio deze voorzieningen al te zeer zouden belasten, werd een zorgpassensysteem ontwikkeld voor verslaafden uit de eigen regio. In het kader van de dagopvang vond er verstrekking van methadon plaats. Veldwerkers trokken de straat op om verslaafde zorgmijders in contact te brengen met de hulpverlening.

Het project werd aangestuurd door een stuurgroep waaraan politie, bestuur, openbaar ministerie, zorginstellingen, vervoersmaatschappijen, gevangeniswezen e.a. participeerden. Deze stuurgroep stond onder voorzitterschap van de burgemeester van Heerlen. Op uitvoerend niveau werkte een projectgroep onder de leiding van de districtschef van politie. Een speciaal communicatieplan moest ervoor zorgen dat ieder-

⁶⁶ Gemeente Heerlen, *Operatie Hartslag: "Naar een veilige en beheersbare binnenstad"*, Heerlen, 2001.

een – niet in het laatst de inwoners van Heerlen – kon blijven volgen hoe de operatie verliep. Tussentijdse voortgangsrapporten boden de gelegenheid om zichzelf te vergewissen van de uitvoering van de maatregelen en de resultaten die zodoende werden bereikt.

Dit project wordt niet alleen in Heerlen zelf maar ook breed in Nederland beschouwd als een zeer succesvol project. Zo liep het aantal meldingen van drugs-overlast enorm terug en evenzo het aantal (zware) vermogensdelicten en voertuigdiefstallen. Niet minder belangrijk is dat het gevoel van veiligheid bij bewoners en bezoekers van de binnenstad – en tot op zekere hoogte ook in de omliggende buurten – weer is toegenomen.⁶⁷ Geen wonder dan ook dat dit project diverse keren werd uitgeroepen tot een nationaal voorbeeldproject. Deze loftuitingen hebben de bestuurders in Heerlen evenwel niet blind gemaakt voor het feit dat deze successen slechts konden worden bereikt door grote inspanningen van talrijke instellingen en diensten en dat de duurzaamheid van de veilige en beheersbare situatie die in de binnenstad werd gecreëerd, tot op zekere hoogte staat of valt met een voortzetting en zelfs uitbreiding van die inspanningen (naar andere delen van de stad).

Hierom werd in 2007 beslist om Operatie Hartslag om te zetten in het project Hartslag Heerlen. Ook in dit project gaan maatregelen in de sfeer van de handhaving – sluiting overlastpanden, gebiedsontzeggingen, preventief fouilleren, camaratoezicht e.a. – hand in hand met maatregelen in de sfeer van de zorgverlening: dag- en nachtopvang, dagbesteding verslaafden, methadonverstrekking et cetera.⁶⁸

Operatie Hector in Venlo

Eind jaren negentig werd duidelijk dat de drugsproblematiek in de binnenstad van Venlo niet meer met de gebruikelijke middelen viel te beheersen. De gedoogde en niet-gedoogde verkooppunten van softdrugs hadden een enorme aantrekkingskracht op jonge Duitse drugsgebruikers die in grote aantallen de binnenstad bezochten. Met alle gevolgen vandie: drugsrunners die probeerden klanten naar de drugspanden van hun dealers te brengen, verkeers- en geluidsoverlast, vervuiling van straten en trottoirs, verloedering van de aan de drugshandel gelieerde panden. Dit leidde in 2001 tot de start van het project Hector.⁶⁹

Dit project loopt langs drie sporen. Ten eerste strikte handhaving van relevante bestuurlijke wetgeving, met name gericht op de sluiting van niet-gedoogde

⁶⁷ Gemeente Heerlen, *Evaluatie “Operatie Hartslag”*, Heerlen, 2005.

⁶⁸ Gemeente Heerlen, *Borgingsconferentie Operatie Hartslag 2007*, Heerlen, 2007. Zie ook de brochure *Hartslag Heerlen; doorgaan met elan*.

⁶⁹ J. Snippe, B. Bieleman, A. Kruize en H. Naayer, *Hector in Venlo; eindexamen: inspanningen, proces en resultaten, 2001-2004*, Groningen, Intraval, 2005.

verkooppunten, en op de strafrechtelijke aanpak van de zichtbare criminaliteit. Ten tweede het verwerven en herbestemmen van panden om het probleemgebied te kunnen herinrichten. En ten derde het experiment om enkele van de (vijf) gedoogde coffeeshops uit de binnenstad te verwijderen en bij wijze van experiment aan de grens met Duitsland opnieuw te (laten) openen.

Het zou te ver voeren om hier de vele maatregelen op te sommen die in het kader van dit project werden genomen. Bij wijze van voorbeeld mag worden genoemd dat tussen 2001 en 2004 tientallen (drugs)panden – woningen evengoed als winkels en horecazaken – werden gesloten. Het aantal personen dat werd aangehouden terzake van drugsoverlast, bedroeg aanvankelijk 40 per maand maar liep gaandeweg terug naar gemiddeld 30 per maand in de jaren daarna. Voorts werden er in deze periode 68 locaties – hoofdzakelijk panden – aangekocht om herinrichting van het gebied mogelijk te maken. Het aantal illegale drugspanden dat in 2001 werd geschat op 116, werd teruggebracht tot 7 in 2004. En na veel discussie werden in september 2004 eindelijk twee coffeeshops uit de binnenstad verplaatst naar de Duitse grens.

Kijkend naar de resultaten werd in 2004-2005 onder meer vastgesteld dat de drugsoverlast in de binnenstad fors was afgenomen, naar alle waarschijnlijkheid vooral als gevolg van de verplaatsing van de twee coffeeshops. Het aantal drugspanden was ook duidelijk verminderd. Wel waren er aanwijzingen dat de verkoopstrategieën door de dealers werden aangepast. Zo werden er meer drugs in kleinere porties buiten vaste locaties, dus op openbare plaatsen, in Venlo verhandeld en werden er drugs door speciale koeriers over de Duitse grens gebracht en daar overhandigd aan de kopers om hun pakkans door de Duitse politie en douane te verkleinen. Verder was het investeringsklimaat tot op zekere hoogte verbeterd. Gek genoeg namen de veiligheidsgevoelens van de bewoners van de binnenstad echter niet toe, ook al werden zij minder vaak slachtoffer van een delict. De aanpak van de georganiseerde criminaliteit die op de achtergrond de drugshandel in en rond Venlo beheerst, kwam bij gebrek aan mogelijkheden bij het politiekorps van Limburg-Noord niet van de grond. Het korps zou dit maar kunnen als het de steun kreeg van andere politiekorpsen en bijzondere politiediensten.

In 2005 werd speciaal de verplaatsing van de twee coffeeshops richting Duitse grens geëvalueerd.⁷⁰ Deze evaluatie liet zien dat deze uitplaatsing inderdaad een belangrijke ombuiging van de klantenstroom had teweeggebracht: de vaste klanten waren hun vertrouwde coffeeshops gevolgd. De eerste tijd deden de bewoners van de buurt waar de twee coffeeshops waren geopend, hun beklag bij de politie en andere overheden over een toename van de overlast. De klandizie van de enige overgebleven coffeshop in de binnenstad was wel gegroeid maar de overlast was daarom niet toege-

⁷⁰ B. Bieleman, H. Naayer en A. Nienhuis, *Coffeeshops naar de periferie; evaluatie verplaatsing twee coffeeshops in Venlo*, Groningen, IntraVal, 2006.

nomen. Het aantal klanten van de overige (twee) coffeeshops in Venlo zelf was niet afgenomen. De onderzoekers concluderen tenslotte dat de beheersing van de overlast vraagt om permanente aandacht van politie en bestuur.

Operatie Houdgreep in Terneuzen en de discussie over de coffeeshops

In 1995 besliste de gemeente Terneuzen om twee coffeeshops te gedogen, de Checkpoint en de Miami, om de enorme drugsoverlast in de gemeente terug te dringen (op 70 adressen zouden op grote schaal softdrugs en harddrugs zijn verkocht). Dit besluit was een belangrijk onderdeel van het project Houdgreep. Andere maatregelen waren de aanpak van de drugspanden, bestrijding van de drugsrunners, en sanering van het woningbestand. De Checkpoint groeide uit tot een grote horecazaak aan de rand van de gemeente waar in 2002 al 1.000 bezoekers per dag kwamen en in 2005 – althans in het hoogseizoen – 2.500 tot 3.000 bezoekers per dag. En verreweg de meeste van deze drugstoeristen kwamen alleen naar Terneuzen voor het kopen van cannabis. De aankoop van andere drugs was een eerder marginale activiteit.

In 2006 werden er echter in de politiek en de media steeds meer vragen gesteld over de houdbaarheid van de situatie met een stroom van één miljoen drugstoeristen per jaar die daarenboven op allerlei manieren voor de nodige overlast zorgt. Deze ontwikkeling leidde tot het voornemen van de coalitiepartijen om te laten onderzoeken of het mogelijk zou zijn een coffeeshop aan de grens te vestigen. En dit voornemen op zijn beurt vormde de aanleiding van een onderzoek naar de mogelijkheden om het beleid inzake de coffeeshops op de een of andere manier om te buigen. Dit onderzoek werd in april 2007 gepubliceerd.⁷¹

Uit de tellingen die de onderzoekers hielden, bleek dat per dag gemiddeld ruim 3.500 klanten softdrugs kochten bij de beide coffeeshops, bijna 25.000 per week. Ongeveer 50% van deze kopers kwam uit België (overwegend Vlaanderen), 40% uit Frankrijk en slechts 11% uit Nederland. 34% van de bezoekers gaf aan dat ze ook wel eens naar een coffeeshop in een andere Nederlandse gemeente gingen (10% van hen naar een coffeeshop in Maastricht). De bezoekers kochten gemiddeld 5,8 gram softdrugs per bezoek hetgeen hen gemiddeld 41 euro kostte. Zij mochten dan al behoorlijk tevreden zijn over wat Terneuzen hen te bieden had, veel inwoners spraken van een significante verloedering van de buurt en klaagden over allerhande vormen van overlast door toedoen van de coffeeshops.⁷²

⁷¹ B. Bieleman en H. Naayer, *Onderzoek coffeeshops Terneuzen*, Groningen, Intraval, 2007.

⁷² Zie in dit verband ook T. Surmont, “Het profiel van coffeeshopbezoekers in Terneuzen”, in: B. De Ruyver en T. Surmont (red.), *Grensoverschrijdend drugstoerisme; nieuwe uitdagingen voor de euregio's*, Antwerpen, Maklu, 2007, p. 54-88.

De Nederlandse buurgemeenten – Hulst en Sluis – hebben geen coffeeshop en zeggen ook niet of nauwelijks overlast te ondervinden van de coffeeshops in Terneuzen. Drie Belgische gemeenten die op de routes naar Terneuzen liggen, kennen daarentegen wel de nodige (verkeers)overlast van het drugstoerisme. Daarnaast is er op hun grondgebied sprake van enige doorverkoop van cannabis onder jongeren. De gemeente Gent kent wel drugspanden maar die zouden losstaan van de problemen in Terneuzen. De burgemeesters en bewoners van alle Belgische gemeenten zijn evenwel erg gekant tegen verplaatsing van een coffeeshop naar de grens. Zo'n verplaatsing is hooguit bespreekbaar als de betrokken coffeeshop op respectabele afstand van de grens wordt gevestigd. Andere alternatieven die in het rapport uitvoerig worden besproken, zijn de opening van een derde coffeeshop in Terneuzen en sluiting van de beide bestaande coffeeshops. Tegen deze laatste oplossing zijn niet alleen de Belgische grensgemeenten erg gekant maar ook de beide Nederlandse gemeenten: zij vrezen de komst van drugs-panden, drugsdealers en in hun kielzog drugstoeristen en hennepkwekerijen.

Deze discussie leidde ertoe dat de gouverneurs van de provincies Oost- en West-Vlaanderen de kwestie van de verplaatsing van een coffeeshop naar de grens op de agenda zetten van het bestuur van het veiligheidsoverleg in de Euregio Scheldemond. Op de vergadering van 10 januari 2007 in Middelburg werd beslist om een werkgroep op te richten die een project moest uitwerken “om te komen tot een grensoverschrijdende aanpak ter terugdringing van het drugstoerisme naar Terneuzen” en hiervoor de steun moest zien te verwerven van de landelijke overheden en van de Benelux.

Deze werkgroep onder de leiding van B. De Ruyver boekte snel resultaten.⁷³ Zij rondde in juni 2007 haar rapport af. Hierin is een betrekkelijk groot aantal voorstellen opgenomen. Ten eerste gaat het om voorstellen met bestuurlijk-politieke aspecten: voorlichting aan bezoekers van de coffeeshops met betrekking tot de strafbaarheid van in- en uitvoer van cannabis; uitwisseling van gegevens over drugstoeristen tussen de Nederlandse en Belgische politiediensten; euregionale afstemming van controle-acties aan de Belgisch-Nederlandse grens; de ontwikkeling van een efficiënt en (in beide landen) goedgekeurd instrument om het gebruik van cannabis in het verkeer te meten; de coördinatie van op cannabisgebruik gerichte verkeersacties door de politiediensten; en acties om problematisch gebruik van cannabis door jongeren te voorkomen. Ten tweede betreft het hier voorstellen met crimineel-politieke aspecten: uitwisseling van kennis en ervaring inzake drugsproblemen tussen de autoriteiten in beide landen; versterking van de uitwisseling van gegevens tussen de Belgische en Nederlandse politiediensten en grensoverschrijdende analyse van deze gegevens; en meer afstemming tussen de strafrechtelijke onderzoeken op het niveau van het openbaar ministerie in beide landen, ook om problemen met dubbele vervolging te voorkomen.

⁷³ Zie het rapport: *Drugsoverlast; samenvattend rapport van de Werkgroep Drugsoverlast*, Middelburg, 2007.

Op 1 juni 2007 deed de politie echter een inval bij Checkpoint. Hierbij werd ruim 5 kilo softdrugs aangetroffen waaronder 1.600 voorgedraaide joints. Dus bijna vijf keer de toegestane hoeveelheid. Daarenboven werd in een naburig pand nog eens ruim 92 kilo softdrugs in beslaggenomen en ruim 6.400 voorgedraaide joints. Deze vondsten waren voor burgemeester Lonink half mei 2008 reden om deze coffeeshop conform het Damocles-beleid voor zes maanden te sluiten. Deze sluiting ging effectief in op 21 juli 2008 en duurt tot 30 januari 2009. Op 20 mei 2008 deden openbaar ministerie en politie in Terneuzen evenwel opnieuw een inval in onder meer coffeeshop Checkpoint (en op nog 13 andere adressen in Zeeland). Bij deze actie werd in totaal 160 kilo aan softdrugs gevonden, waarvan enkele kilo's bij Checkpoint. De eigenaar van deze coffeeshop en twee van zijn medewerkers werden aangehouden.⁷⁴

Het spreekt welhaast voor zichzelf dat deze gebeurtenissen passen in de aanhoudende aanscherping van het drugsbeleid in de sfeer van de wietteelt die hiervoor werd besproken. Tezelfdertijd roepen zij in alle scherppte de nodige vragen op over het coffeeshop-beleid. Burgemeester Lonink zou volgens het dagblad *Trouw* in elk geval hebben gesteld dat dit beleid is vastgelopen. Dat Checkpoint tegen de regels grote hoeveelheden softdrugs in voorraad zou hebben, was te verwachten: hoe zouden anders zoveel klanten kunnen worden bediend? Met andere woorden: als de overheid dit niet wil, moet zij ofwel ook “de achterdeur” van de coffeeshops legaliseren (desnoods met een pasjessysteem dat buitenlanders uitsluit) ofwel overgaan tot het compleet verbieden van coffeeshops.⁷⁵

Overigens is het geen onbelangrijke vraag wat er in het grensgebied gebeurt sinds de sluiting van de Checkpoint. In hoeverre heeft zij geleid tot uitwaaiering van de klandizie naar coffeeshops in Noord-Brabant en Limburg, met name in Maastricht? En zo ja – en hier zijn aanwijzingen voor – op welke schaal dan? Of besparen veel Belgische en Franse klanten zich sindsdien een tochtje naar Nederland en bevoorraden zij zich in eigen stad of streek?

4.5.2. Een beeld van de feiten

Juist omdat de Nederlandse situatie in grensoverschrijdende discussies zo veelvuldig op de korrel wordt genomen past het om in dit verband uitvoeriger onderscheid te maken tussen drugsgebruik en drugsproductie en -handel dan voor de drie andere landen is gedaan. Ook zal hier nadrukkelijk worden aangegeven hoe het staat met de opsporing, vervolging en berechting van ernstige overtredingen van de Opiumwet.

⁷⁴ Zie de persberichten d.d. 20.5.2008 en 23.5.2008 hieromtrent van het openbaar ministerie (<http://www.om.nl>) en d.d. 16.7.2008 van de gemeente Terneuzen (<http://www.terneuzen.nl>).

⁷⁵ Vergelijk het interview in *Trouw* d.d. 5.6.2008.

4.5.2.1. De aard, omvang en ontwikkeling van het drugsgebruik

Wie wil weten hoe het drugsgebruik in Nederland in de voorbije jaren is geëvolueerd, kan terecht in de jaarrapporten die worden gemaakt in het kader van de Nationale Drug Monitor.⁷⁶

Volgens het jaarrapport over 2007 zijn er jaarlijks 363.000 actuele cannabisgebruikers in Nederland (3,3% in de bevolking van 15-64 jaar). In 2005 nam bijna een kwart van hen – zo'n 85.000 mensen – (bijna) dagelijks cannabis. Bij scholieren neemt het gebruik van cannabis toe met de leeftijd: op 16 jaar heeft één op de drie wel eens cannabis gebruikt. In 2003 kregen twee op de drie actuele gebruikers cannabis van vrienden, één op de drie kocht het (ook) in of via een coffeeshop en één op de tien kocht het van een (huis)dealer. De gemiddelde prijs van een gram nederwiet steeg – mogelijk als gevolg van de intensivering van de bestrijding van de georganiseerde wietteelt – in de voorbije jaren van 6,20 naar 7,30 euro. De prijs van geïmporteerde hasj bedraagt 7,70 euro en van geïmporteerde wiet 4,30 euro.

Met betrekking tot het aantal gedoogde coffeeshops dient hier te worden gemeld dat hun aantal in de periode 1997-2005 aanzienlijk is gedaald: van in totaal 1.179 naar 729. Het merendeel van deze shops bevindt zich in de vier grote steden, met Amsterdam als uitschieter naar boven: 246 in 2005. In dit jaar had overigens 78% van de gemeenten geen coffeeshop. Er wordt geschat dat 70% van de lokale cannabis wordt gekocht in gedoogde coffeeshops. Overigens wordt ervan uitgegaan dat er enkele duizenden niet-gedoogde aanbieders van cannabis lokaal actief zijn. Hierbij gaat het met name om thuisdealers en mobiele verkooppunten: thuisbezorgers (o6-dealers) en straatdealers.

Het aantal cannabisgebruikers dat zich met een verslavingsprobleem meldde bij de verslavingszorg, liep ondertussen behoorlijk op: van 1.951 in 1994 naar 6.544 in 2006. Of dit wijst op een werkelijke toename van het aantal probleemgebruikers dan wel het gevolg is van verbeteringen in het hulpaanbod dan wel resulteert uit grotere bewustwording van de verslavende eigenschappen van cannabis, is de vraag. Het THC-gehalte in nederwiet daalde overigens van 17,5% in 2006 naar 16% in 2007. In geïmporteerde wiet bedraagt het maar 6%.

Het aantal gebruikers van cocaïne ligt al jaren op hetzelfde niveau: 32.000 of 0,3% in de bevolking van 15-64 jaar. Het aantal personen dat wel eens experimenteert met cocaïne, nam in de periode 2001-2005 overigens wel toe. Cocaïne wordt met name gebruikt door jongeren en jonge volwassenen, niet alleen meer in Amsterdam, maar onderhand in het gehele land. De prijzen van een gram cocaïne lopen uiteen van 35 tot 60 euro. Tussen de 9.000 en 10.000 cocaïnegebruikers melden zich jaarlijks bij de verslavingszorg.

⁷⁶ M. van Laar e.a., *Nationale drug monitor; jaarbericht 2007*, Utrecht, Trimbos Instituut, 2008.

Het gebruik van amfetamine is in het algemeen heel beperkt (0,2% in 2005 in de bevolking van 15-64 jaar). In absolute aantallen gaat het om 21.000 personen. Hiervan meldden er zich in 2006 1.215 met een verslavingsprobleem bij de hulpverlening. Het gebruik van ecstasy bleef tussen 2001 en 2005 stabiel op het niveau van 40.000 gebruikers (0,4% in de bevolking van 15-64 jaar). Deze drug speelt in het uitgaansleven nog steeds een belangrijke rol; onder jonge gebruikers komt vaker excessief gebruik voor. Het aantal hulpvragers is niettemin zeer beperkt: 293 in 2005 en 228 in 2006.

Volgens de laatste schattingen telt Nederland tussen de 24.000 en de 46.000 probleemgebruikers van opiaten. Het totaal aantal cliënten van de verslavingszorg met een opiaatprobleem daalde tussen 2001 en 2006 van 18.000 naar 13.000. Van hen werden er in 2005 594 en in 2006 476 met ernstige lichamelijke en psychische problemen opgenomen in een ziekenhuis. De groep opiaatcliënten wordt steeds ouder. Heroïne is in elk geval impopulair onder leerlingen van middelbare scholen.

4.5.2.2. De productie en de handel van/in soft- en harddrugs

Enkele maanden geleden zijn in het kader van de opstelling van het nationaal dreigingsbeeld op het terrein van de georganiseerde criminaliteit enkele informatieve rapporten verschenen over de productie, de handel en de distributie van/in heroïne, cocaïne, synthetische drugs en cannabis. Deze rapporten kunnen hier niet afzonderlijk worden besproken. Er moet worden volstaan met een samenvatting, gebaseerd op het algemene dreigingsbeeld dat binnenkort zal worden gepubliceerd.⁷⁷

In relatie tot cocaïne wordt bevestigd wat hiervoor reeds werd geschreven over de rol van een aantal Zuid-Amerikaanse landen in de productie van deze drug en over de belangrijke routes waarlangs dit middel op vrij grote schaal wordt getransporteerd naar met name Noord-Amerika en Europa. Deze groothandel wordt nog steeds gedomineerd door Colombiaanse misdaadgroepen. Het grootste deel van de cocaïne die in Nederland wordt aangetroffen, is bedoeld voor de doorvoer naar (de tussenhandel) en de distributie (de detailhandel) in andere Europese landen. In deze tussenhandel zijn allerlei criminele groepen actief, Antilliaanse evengoed als Nigeriaanse en Ghanese. Het onderscheid tussen tussenhandel en detailhandel is overigens niet altijd zo scherp: iemand die een kilo cocaïne importeert, kan bij gelegenheid best proberen zijn waar ook op de “grammenmarkt” te slijten. Vast staat wel dat in de detailhandel de drugsrunners het laagste niveau vormen: zij zijn gebruikers die in ruil voor kleine hoeveelheden drugs, andere drugsgebruikers naar adressen brengen waar zij hun spullen kunnen kopen.

⁷⁷ F. Boerman, M. Grapendaal, A. Mooij, S. Mesu en F. Nieuwenhuizen, *Nationaal dreigingsbeeld; criminaliteit met een georganiseerd karakter*, Zoetermeer, Korps Landelijke Politiediensten, 2008 (concept).

Ook in relatie tot heroïne bevestigen de betrokken rapporten het beeld dat eerder werd geschetst van de productie en de groothandel van/in deze drug. In de richting van Nederland wordt deze drug door met name (Nederlands)Turkse handelaren zowel via de lucht als via de weg het land in gesmokkeld. Deze groothandelaren hebben weliswaar elk hun eigen aanvoerlijnen maar vormen allemaal soortgelijke netwerkorganisaties die tezamen met hun afnemers in een losse algemene structuur worden bijeengehouden. De meeste heroïne wordt, zoals reeds werd gemeld, door (buitenlandse) tussenhandelaren opgekocht met het oog op haar distributie in hun eigen land. Nederland treedt dus ook in dit geval vooral op als transit- en distributieland. Nederlandse handelaren combineren heel vaak de handel in heroïne met die in ecstasy, cocaïne of cannabis.

In deze rapporten wordt er evenmin een geheim van gemaakt dat Nederland, en vooral Zuid-Nederland, nog altijd een centrale rol speelt in de productie en de (groot) handel van/in synthetische drugs. Het aantal Nederlandse, maar ook wel Belgische en Marokkaanse criminelen, dat bij deze “handel” is betrokken, is niet zo groot maar zij vormen wel een vrij hechte “producentengemeenschap” die in de loop der jaren een uitgebreide infrastructuur heeft opgebouwd. De benodigde precursoren, en meer en meer ook de noodzakelijke apparatuur, komen dikwijls uit het verre en nabije buitenland – China, Rusland, Centraal-Europa - waar de controle op deze productiemiddelen minder intensief is dan in Nederland. De drugs worden op alle mogelijke manieren door binnenlandse en buitenlandse handelaren in grote en kleine partijen over de gehele wereld gedistribueerd. Een van de meest succesvolle manieren is het transport via consolidated cargo. Overigens is vastgesteld dat de criminele groepen die zijn betrokken bij de productie et cetera van synthetische drugs, gewoonlijk ook actief zijn in de productie van nederwiet en eveneens handelen in grote partijen cocaïne. Waarbij desondanks niet uit het oog mag worden verloren dat steeds meer ook in andere Europese landen (dan Nederland en België) en in andere werelddelen, met name in Noord-Amerika en Australië, synthetische drugs worden geproduceerd.

Nederwiet tenslotte wordt op alle mogelijke locaties doorheen het gehele land op grote tot zeer grote plantages – onlangs werd er één met 60.000 planten opgerold! – maar ook op talrijke kleine plantages gekweekt. Het zal dan ook niet verbazen dat eveneens aan de Nederlandse kant van de grens is vastgesteld dat in de omringende landen steeds meer plantages worden aangetroffen waarbij Nederlanders zijn betrokken. In de wietteelt opereren diverse soorten telers: van relatief kleine thuishwekers tot, zoals het voorbeeld aangeeft, industriële producenten. Er zijn in dit segment van de drugsbusiness evenwel ook criminele groepen actief die de gehele productie- en distributieketen in handen hebben, inclusief growshops en coffeeshops dus. De spilfiguren in deze criminele wereld beschikken over de nodige contacten in binnen- en buitenland om wiet te kunnen afzetten, tot 100 à 200 kilo per week. Nederwiet wordt door hen op heel verschillende manieren geëxporteerd naar de omringende landen, niet zelden, zoals eerder gezegd, in combinatie met andere soorten drugs. Overigens

zijn er aanwijzingen dat in diverse landen – waaronder België en Duitsland - de tussenhandelaren niet meer zo'n grote rol spelen: de nederwiet wordt vanuit Nederland direct naar de kleine lokale dealers gesmokkeld.⁷⁸

Uit restanten van de nederwiet wordt wel op kleine schaal nederhasj geproduceerd. De meeste hasjiesj die in Nederland wordt geconsumeerd, komt echter uit het buitenland. Er wordt tegenwoordig weliswaar veel minder hasjiesj in Nederland gerookt dan bijvoorbeeld tien jaar geleden, maar het gaat op dit moment, zo wordt geschat, toch altijd nog om 14 tot 20 ton. De meeste hasjiesj die Nederland binnenkomt, is evenwel bedoeld voor de doorvoer naar andere Europese landen. Dit kan alleen al worden opgemaakt uit analyses die leiden tot de slotsom dat er in de periode 2001-2004 in het buitenland bijna 200 ton hasjiesj met eindbestemming Nederland werd geconfisqueerd.

4.5.2.3. De opsporing, vervolging, berechting en bestraffing van daders

De meerderheid van de opsporingsonderzoeken naar ernstige vormen van georganiseerde criminaliteit is ieder jaar weer gericht op de productie van en/of de handel in drugs. In 2006 ging het om driekwart van de 333 onderzoeken, dus zo'n 250 onderzoeken. Hierbij ging het deels om onderzoeken naar alleen harddrugs (40%) ofwel alleen softdrugs (21%), deels om onderzoeken naar beide soorten drugs. Van de 198 onderzoeken naar harddrugs was er 68% gericht op cocaïne, 43% op synthetische drugs en 29% op heroïne.

Dit naar verhouding grote aantal onderzoeken verklaart mede de al bij al hoge aantallen verdachten die in de voorbije jaren wegens verdenking van overtreding van de Opiumwet met politie en justitie in aanraking kwamen. In de jaren 2005, 2006 en 2007 werden voor harddrugsmisdrijven respectievelijk 7.600, 8.500 en 8.100 verdachten geregistreerd, en voor softdrugsmisdrijven respectievelijk 9.600, 9.800 en 9.200 verdachten.⁷⁹ Hierbij gaat het in meerderheid (67%) om de productie en handel van/in drugs; de rest betreft het bezit van grotere hoeveelheden drugs. Deze cijfers demonstrenen genoegzaam dat het gedoogbeleid dat Nederland in de richting van drugsgebruikers voert, zeker niet kan worden gelijkgesteld aan straffeloosheid voor producenten en handelaren: 17.300 verdachten voor misdrijven inzake de Opiumwet in 2007 is in de Nederlandse verhoudingen in elk geval niet niks. Gerekend voor de voorbije jaren gaat het hier om 6%-8% van alle verdachten van misdrijven. Een aanzienlijk deel van deze verdachten heeft overigens criminele antecedenten, 33% vijf of meer, 17% meer dan tien. Verdachten van harddrugs hebben in vergelijking het hoogste aantal antecedenten.

⁷⁸ Zie in dit verband verder A. Spapens, H. van de Bunt, L. Rastovac en C. Miralles Sueiro, *De wereld achter de wietteelt*, Den Haag, WODC, 2007.

⁷⁹ College van procureurs-generaal, *Openbaar ministerie in letters; jaarbericht 2007*, Den Haag, 2008.

Hierbij komt dat in 2006 aan de rechter in eerste aanleg in totaal ruim 13.000 Opiumwet-zaken werden voorgelegd (tussen de 7% en 9% van het totale aantal zaken in de voorbije jaren; in 2000 nog maar 8.054 zaken ofwel 5%). In een stijgend aantal gevallen (in 4.133 van de 13.076 zaken in 2006) spreekt deze de laatste jaren naar verhouding vrij lange vrijheidsstraffen uit (tussen de 12% en 13% van alle gevallen waarin onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen werden uitgesproken; tussen de 27 en 33% van alle detentiejaren die in deze jaren gemiddeld werden opgelegd). Hierbij gaat het met name om ernstige delicten in de sfeer van de harddrugs. In 2006 belandden ruim 4.000 Opiumwet-overtreders in de gevangenis. De gemiddelde duur van een vrijheidsstraf voor een Opiumwet-delict bedraagt negen maanden. Het aandeel van de Opiumwet-delinquenten in de gedetineerde populatie schommelt rond één op vijf. Het aantal Nederlanders dat in 2006 vanwege een drugsdelict in het buitenland werd opgesloten, bedroeg ruim 2.000 (83% van alle in het buitenland gedetineerde Nederlanders). Dit is veel in vergelijking met landen als België, Duitsland en Frankrijk.

Overigens moet hier worden gemeld dat zowel in 2005 als in 2006 ongeveer 6.000 hennepkwekerijen werden ontmanteld; er wordt evenwel geschat dat er in totaal tussen de 12.000 en 20.000 hennepkwekerijen (met meer dan 5 planten) in het land floreren. Verder werd in laatstgenoemd jaar 9.000 kilo cocaïne in beslag genomen, vooral door de douane. Bovendien werden er 23 productielocaties voor synthetische drugs ontmanteld, waarvan 9 voor de productie van amfetamine en 14 voor de productie van ecstasy. Deze locaties waren in het algemeen zeer groot en de producenten deden veel moeite om ze te verbergen. Ze waren hoofdzakelijk gevestigd in het westen en het zuiden van het land. Het aantal in beslaggenomen ecstasycaplets bedroeg in 2006 4,1 miljoen. In de eerste helft van 2007 was het al gestegen tot 5 miljoen.

4.6. Besluit

Vorenstaande schetsen van het drugsbeleid en de drugsproblemen in de vier landen die het nauwst zijn betrokken bij de drugsproblematiek in de Euregio Maas-Rijn, lenen zich vanuit verschillende perspectieven voor allerlei vergelijkingen. Hierna worden vanzelfsprekend slechts die vergelijkingen gemaakt die het meest relevant zijn voor de kwesties die in dit onderzoek centraal staan.

Aanknappend bij het besluit van hoofdstuk 2 over het vergelijk van Schengen kan er hier allereerst op worden gewezen dat het drugsbeleid van de onderhavige vier Schengen-landen op twee belangrijke punten nog meer gelijkenis vertoont dan in de tijd van de onderhandelingen over de Schengen Uitvoeringsovereenkomst. Waren hun regeringen het er in de jaren tachtig over eens dat er in elk geval formeel geen enkele ruimte was voor de wat grootschaliger productie van drugs (ongeacht welke) dan wel voor de (grensoverschrijdende) handel en distributie, sindsdien zijn zij het ook meer eens geworden over de bejegening van de gebruiker. Ten eerste is ook in deze landen – voor een stuk ongetwijfeld naar het voorbeeld van Nederland – gaandeweg een heel

netwerk van voorzieningen opgebouwd om drugsverslaafden – desnoods op manieren die lange tijd ondenkbaar waren - te ondersteunen. Ten tweede is er gaandeweg in elk geval in België en Duitsland ook formeel zoets als een gedoogbeleid naar de klein-gebruiker tot stand gekomen. Met een klein maar niet geheel onbelangrijk verschil met Nederland, namelijk dat in de beide andere landen de strafrechtelijke reactie op klein-gebruik niet helemaal is losgelaten. Het strafrecht wordt hier ook in dit geval nog steeds aangewend om de gebruiker, zij het op een haast symbolische manier, eraan te herinneren dat drugsgebruik niet normaal is en bovendien slecht voor zijn gezondheid.

Ondanks deze verder toegenomen convergentie in het drugsbeleid van de vier landen, is er evenwel nog altijd één verschil, namelijk de acceptatie van coffeeshops waarin onder bepaalde voorwaarden softdrugs kunnen worden gekocht. Dit lijkt op het geheel van het beleid een betrekkelijk klein verschil maar het heeft zeer grote gevolgen. Het heeft er ten eerste toe geleid dat massa's zogenaamde drugstoeristen uit de verre omgeving van Nederland de weg hebben gevonden en zijn blijven vinden naar de coffeeshops waar zij in een relatief veilige omgeving een beperkte hoeveelheid softdrugs konden en kunnen kopen. Deze onophoudelijke stroom van mensen is overigens zo omvangrijk dat zij in de huidige omstandigheden door Nederland, de afspraken in het kader van Schengen ten spijt, met geen mogelijkheid meer te stoppen is, zelfs als men zou willen. Ten tweede heeft deze grootschalige en fijnmazige commercialisering van de consumptie van softdrugs ertoe geleid dat de productie van een deel van deze drugs niet alleen op steeds grotere voet in eigen land is georganiseerd maar voor een stuk ook in handen van de georganiseerde misdaad is gekomen. De nare gevolgen hiervan zijn voldoende bekend: de opbloei van een illegale economie in steden en gemeenten, de toepassing van (dreiging met) geweld in eigen kring maar ook op anderen, grote illegale verdiensten die via witwasconstructies kunnen worden omgezet in machtsposities, heimelijk verzet tegen bestuurlijk beleid e.a.

In samenhang met de langdurige niet-handhaving van het gedoogbeleid ten aanzien van coffeeshops – de Checkpoint in Terneuzen stond hier lange jaren model voor – heeft deze ontwikkeling de toch al twijfelachtige geloofwaardigheid van het Nederlandse drugsbeleid op dit punt tot op het bot ondermijnd, zeker in het buitenland. Zij heeft namelijk met zich meegebracht dat de zo hooggeprezen scheiding van markten – nog altijd een van de grote doelstellingen van het Nederlandse drugsbeleid – in het ongerede is geraakt. Enerzijds omdat een aantal coffeeshops is uitgegroeid tot de verbinding par excellence tussen de gewone gebruiker en de zware (georganiseerde) misdaad; vaak bezorgt deze nu aan de achterdeur wat de gebruiker aan de voorkeur koopt. Anderzijds omdat de gestage stroom van buitenlandse drugskopers bij wijze van spreken een natuurlijk godsgeschenk was én is voor criminele groepen die aan deze zogenaamde toeristen zoveel mogelijk cocaïne, heroïne, synthetische drugs, hasjiesj en nederwiet willen slijten. Met alle gevolgen vandien: drugsrunners, illegale drugs-panden, ernstige overlast in de omgeving van coffeeshops et cetera. En dit in sommige

steden bovenop de grote psychologische, sociale en economische problemen die de wietteelt er in een aantal buurten toch al veroorzaakt.

In het licht van het vorenstaande is het vanzelfsprekend niet moeilijk om H. van de Bunt bij te treden die reeds in 2006 tot de vaststelling kwam dat de fundamenten van het cannabisbeleid ernstig verzwakt zijn, zo verzwakt zelfs dat hij meende te kunnen voorspellen dat de coffeeshops 2010 niet zouden halen. Zijn argumenten voor deze pertinente en provocatieve stelling zijn in hoge mate de onze: de idee dat via deze shops een scheiding der markten kon worden bewerkstelligd is een grove misrekening geweest. Via het gedoogbeleid heeft de georganiseerde misdaad zich – ondanks de waarschuwingen van de Van Traa-commissie – verder en dieper kunnen nestelen in de Nederlandse samenleving dan in haar tijd werd vastgesteld.⁸⁰ En de gedachte dat het buitenland wel zo verstandig zou zijn om op een gegeven moment ook op dit punt het Nederlandse voorbeeld te volgen, is zeker niet bewaarheid geworden, integendeel. Het zal dit in de voorzienbare toekomst trouwens zeker ook niet doen, al was het maar omdat overduidelijk is hoe de lokale besturen in Nederland, vooral in de grensgebieden, te kampen hebben met de negatieve gevolgen van het gedoogbeleid en noodgedwongen de teugels weer beginnen aan te trekken.⁸¹ Van de Bunt concludeerde dan ook terecht:

“Het gedoogbeleid kraakt in zijn voegen en schuurt aan alle kanten. Na bijna dertig jaar van toestaan wat verboden is, is de geloofwaardigheid van het gedoogbeleid sterk aangetast. Er zijn bij de totstandkoming van het cannabisbeleid inschattingen gemaakt die achteraf onjuist bleken te zijn. De verwachting dat het gedogen van cannabis zou bijdragen tot “normalisering” van cannabis en tot aanpassing van de internationale verdragen en regels is niet uitgekomen. De teelt en handel in cannabis blijken financieel aantrekkelijk te zijn geworden. De niet-commerciële huisdealers zijn verdwenen. Rondom cannabis is een grote economische markt ontstaan, met een belangrijk marktaandeel voor criminele organisaties.”

Het buitenland vreest ondertussen vooral één ding en dit is dat Nederland onder de druk van de omstandigheden het gedoogbeleid zo zal aanscherpen dat de problemen die hierdoor – ook door toedoen van zijn eigen drugstoeristen, ironisch genoeg – in het verleden zijn ontstaan, in de toekomst nog verder en nog meer hun kant op worden geschoven. Hier komt dan nog bij dat degenen die ondanks alles menen dat het Nederlandse drugsbeleid succesvol is geweest in de zin dat als gevolg van dit beleid het

⁸⁰ C. Fijnaut, F. Bovenkerk, G. Bruinsma en H. van de Bunt, *Georganiseerde criminaliteit in Nederland; eindrapport*, 's-Gravenhage, SDU-Uitgevers, 1996.

⁸¹ H. van de Bunt, “Hoe stevig zijn de fundamenten van het cannabisbeleid?”, *Justitiële Verkenningen*, 2006, nr. 1, p. 10-23.

gebruik van softdrugs in Nederland betrekkelijk gering is gebleven, zich ten onrechte rijk rekenen: dit is een volstrekt onbewezen, sterker nog: zeer aanvechtbare, stelling. De bestaande internationale statistieken kunnen haar in elk geval niet dragen. Die demonstreren veeleer dat er weinig of geen relatie lijkt te bestaan tussen het gevoerde beleid en het drugsgebruik.⁸²

Halen de coffeeshops 2010 niet? Het antwoord op deze brede vraag kan niet hier worden beantwoord. Wel is deze vraag reden om te stellen dat een strikte handhaving van het gedoogbeleid zeker grote gevolgen zal hebben voor die coffeeshops die zich nu op allerlei manieren niet houden aan de limiet van 500 gram: zij zullen fors moeten inbinden. Hierdoor vermindert het gedoogde aanbod van softdrugs natuurlijk aanzienlijk – tenminste als het aantal coffeeshops niet weer wordt uitgebreid. Dit zou op zichzelf kunnen leiden tot verplaatsing van het aanbod naar drugspanden in hun omgeving maar het zou ook vermindering van de vraag uit het buitenland kunnen bewerkstelligen. Zulk een ontwikkeling is niet onaannemelijk als men bedenkt dat tegenwoordig in alle Lidstaten van de Europese Unie volop allerlei soorten cannabis worden geteeld respectievelijk gedistribueerd, ook los van het Nederlandse aanbod. Verder mag niet uit het oog worden verloren dat ook reeds in de huidige omstandigheden een belangrijk deel van de distributie van cannabis langs niet-gedoogde kanalen verloopt.

Deze situatie – die in bepaalde opzichten heel anders ligt dan in de tijd waarin tot Schengen werd besloten – moet zeker ook goed in het oog worden gehouden wanneer men het aantal coffeeshops, met name in de grensstreken, aanzienlijk zou willen verminderen, zoals de Nederlandse regering min of meer te kennen heeft gegeven. Dit hoeft helemaal niet, zoals gemakkelijk wordt beweerd, te leiden tot een opbloei van de illegale drugsmarkt in een stad of streek. Deze reductie van het aanbod kan ook een belangrijke vermindering van de vraag teweegbrengen, zeker nu de vraag naar drugs veel gemakkelijker dan vroeger kan worden bevredigd in de eigen omgeving, ook al omdat het beleid in de meeste Lidstaten ten aanzien van het telen van cannabis voor eigen gebruik veel toleranter is geworden. En reductie van deze vraag in de richting van Nederland zou op haar beurt automatisch leiden tot vermindering van de enorme overlast die het drugstoerisme direct en indirect veroorzaakt. Alleen al hierom moet nader worden onderzocht welke resultaten en effecten kunnen worden verwacht van een strikte handhaving van het coffeeshop-beleid en zeker van een aanzienlijke vermindering van het aantal coffeeshops. Waarbij het haast voor zichzelf spreekt dat vermindering van het aantal coffeeshops niet het enige antwoord kan zijn. Een dergelijke maatregel moet onderdeel zijn van een complete handhavingsstrategie.

⁸² Zie onder meer Trimbos-Instituut, *Nationale Drug Monitor; jaarrapport 2007*, Utrecht, 2008, p. 47, 49, 69, 89 en 119.

Mede hierom is er bepaald geen reden om weg te kijken van de andere kanten van het drugsbeleid dat Nederland momenteel voert. De cijfers hieromtrent demonstreren overduidelijk dat dit bepaald geen soft beleid is, zoals gemeenlijk wordt gedacht in het buitenland. Niet alleen wordt een groot deel van de opsporingscapaciteit bij politie en justitie ingezet voor strafrechtelijke onderzoeken in de sfeer van de drugsproductie en drugshandel, maar de opgelegde straffen zijn ook lang niet zo min als over de grens gewoonlijk wordt aangenomen. De toepassing van bijzondere opsporingsmethoden in die onderzoeken is daarenboven schering en inslag. Het zou de moeite waard zijn om eens te (laten) vergelijken of de strafrechtelijke handhaving van de drugswetgeving in Nederland, juist ook op het vlak van de drugsproductie en de drugshandel, kwantitatief en kwalitatief zoveel onderdoet voor die in de omringende landen. Verder staat buiten kijf dat het arsenaal aan formele mogelijkheden om die wetgeving langs bestuurlijke weg te handhaven, in Nederland – voor een stuk ongetwijfeld onder druk van de ernstige negatieve consequenties van het eigen drugsbeleid – een heel stuk uitgebreider is dan dat in de omringende landen.

Bij het vorenstaande moet erop worden gewezen dat het gedoogbeleid met zich heeft meegebracht dat de “achterdeur” van de coffeeshops in de rechtshandhaving buiten beeld is gebleven. De opsporingsinspanningen zijn traditioneel eenzijdig gericht op de productie en de handel van/in cannabis en andere drugs, de toezichthoudende activiteiten blijven beperkt tot de naleving van de AHOJG-criteria. Met als gevolg dat de “achterdeur” voor de overheid een stuk niemandsland is. Er is echter alle reden om via verkennende onderzoeken op grond van artikel 126gg Wetboek van Strafvordering na te gaan welke personen op welke manier en op welke schaal de coffeeshops voorzien van softdrugs. De uitkomsten van deze onderzoeken moeten, waar mogelijk en wenselijk, vanzelfsprekend worden omgezet in dadergerichte opsporingsonderzoeken en/of bestuurlijke en fiscale maatregelen om een einde te maken aan ongewenste toestanden.

Tot slot kan het geen kwaad om erop te wijzen dat Nederland niet de enige “draaischijf” is in de drugsproductie en drugshandel in West-Europa. Hasjiesj, cocaïne en heroïne komen ook langs heel andere wegen dit deel van Europa binnen en worden echt niet alleen via Nederland verder verdeeld. Zoals de lange arm van de Nederlandse criminele groepen ook niet over heel Europa voelbaar is in de teelt van cannabis en de aanmaak van synthetische drugs. Grote hoeveelheden van deze drugs worden in andere landen ook zonder Nederlandse hulp geproduceerd. Alleen in België en, zij het in (veel?) mindere mate, ook in Duitsland is de betrokkenheid van Nederlandse criminele groepen overduidelijk.

5. De huidige aanpak van de drugsproblemen in de Euregio Maas-Rijn

5.1 Inleiding

Na deze omzwervingen door de landen die op de één of andere manier nauw betrokken zijn bij de drugsproblematiek in de Euregio Maas-Rijn wordt in dit hoofdstuk nagegaan hoe men in deze euregio, die een van de toppen vormt van de spreekwoordelijke drugs-ijsberg in Noord-West-Europa, de drugsgelateerde criminaliteit aanpakt. Hierbij wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen enerzijds het beleid dat in de afgelopen jaren door de autoriteiten in (Nederlands) Zuid-Limburg werd gevoerd en anderzijds het beleid dat in termen van grensoverschrijdende samenwerking door de bevoegde Nederlandse, Belgische en Duitse autoriteiten in onderling overleg is ontwikkeld.

Dat in het eerste deel van dit hoofdstuk alleen aandacht uitgaat naar het beleid van de autoriteiten in (Nederlands) Zuid-Limburg en niet naar dat van de autoriteiten in de twee andere landsdelen heeft drie goede redenen. De eerste reden is dat het beleid van de Nederlandse autoriteiten in de voorbije jaren heeft gezorgd voor de meeste discussie in de euregio en ver daarbuiten. De tweede reden is dat deze autoriteiten, anders dan die in de andere landsdelen, een specifiek drugsbeleid gestalte hebben gegeven, hebben moeten geven ook, dat in aparte beleidsdocumenten is vastgelegd. De derde reden is dat de autoriteiten in de beide andere landsdelen met name ook van de Nederlandse autoriteiten verwachten dat deze een grote bijdrage leveren aan de beheersing van drugsproblemen die in toenemende mate de euregio als geheel plagen.

In aansluiting op dit laatste moet hier worden geconstateerd dat er tot op heden geen gezamenlijk beleid in de euregio werd ontwikkeld om deze problemen beter te beheersen. De reden hiervan mag zeker niet alleen worden gezocht in de controverses die het voornemen van de gemeente Maastricht heeft verwekt om een aantal coffeeshops te verplaatsen naar de randen van de stad. Immers, lang vóórdat dit plan bekend werd gemaakt, namen de drugsproblemen in de euregio al toe. Op initiatief van de burgemeester van Maastricht werd in 2005 weliswaar aanstellen gemaakt om een gemeenschappelijk antwoord daarop te formuleren, maar deze poging droeg tot zijn verdriet uiteindelijk geen vrucht. Ook het mislukken van deze poging moet echter ten dele worden toegeschreven aan het feit dat er geen gremium in de euregio bestaat waarop deze problemen in hun volle omvang tijdig konden worden gesignaleerd en hun aanpak in gezamenlijkheid kon worden besproken en uitgevoerd.

De meeste vormen van grensoverschrijdende samenwerking die in het tweede deel van dit hoofdstuk worden behandeld, zijn niet specifiek ontwikkeld met het oog op de bestrijding van de drugsgelateerde criminaliteit. Zij zijn wel allemaal van groot

belang voor het succes van een coherent en consistent euregionaal beleid om deze criminaliteit beter te beheersen. Hetzelfde geldt voor de nieuwe initiatieven die aan het slot van dit hoofdstuk ter sprake worden gebracht.

5.2. Het beleid van de autoriteiten in (Nederlands) Zuid - Limburg

Ook op het niveau van Zuid-Limburg bestond tot voor kort geen expliciet geïntegreerd en integraal beleid van politie, justitie en bestuur met betrekking tot de aanpak van de drugsproblemen in de streek. Dit kwam pas in april jongstleden tot stand met het *Voorstel gezamenlijke drugsaanpak in Zuid-Limburg* van de hand van de zogenaamde regionale politiedriehoek: de hoofdofficier van justitie A. Penn-te Strake, de korps-beheerder G. Leers en korpschef W. Velings.

Alleen al hierom is het noodzakelijk om hierna een duidelijk onderscheid te maken tussen het beleid dat de regionale politiedriehoek onlangs op poten heeft gezet, het beleid dat de gemeente Maastricht voert en het beleid dat politie en openbaar ministerie, al dan niet samen met het lokale bestuur, voor Limburg-Zuid hebben ontwikkeld.

Voor alle duidelijkheid moet hierbij worden aangetekend dat op deze manier nog niet alle ontwikkelingen in beeld zijn gebracht. Zo wordt voorbijgegaan aan het beleid dat andere gemeenten dan Maastricht voeren, bijvoorbeeld het beleid van de gemeente Heerlen, in het verlengde van Operatie Hartslag, om de drugsproblemen in de binnenstad in de hand te houden.

5.2.1. Het beleid van de gemeente Maastricht inzake de coffeeshops

5.2.1.1. Twee geblokkeerde uitwegen: regulering en beperking

Hierna – bij de bespreking van de ontwikkeling van een euregionale criminele politiek – wordt nog uiteengezet dat ook het Nederlandse kabinet in 2005 niets voelde voor een experiment aan de “achterdeur” van de coffeeshops in Maastricht: de regulering van de productie en de toevoer van cannabis. De internationale verdragen, zo stelde minister van Justitie J. Donner, bieden voor zo’n experiment geen ruimte en het lost daarenboven de problemen niet op. Hiermee werd een eerste mogelijke uitweg uit de drugsproblemen in Maastricht en omgeving afgesloten.

Hiervoor werd al gewezen op de tweede uitweg die eveneens in 2005 werd verkend: een pilot met de toepassing van het ingezetenen criterium voor coffeeshops, zodat buitenlandse bezoekers geen toegang meer zouden hebben tot deze shops. Het Nederlandse kabinet, in de persoon van minister Donner, ging met dit experiment

wel akkoord.⁸³ De pilot zou wat hem betreft kunnen starten in januari 2006. Burgemeester Leers verklaarde vervolgens op 7 september 2006 een coffeeshop voor drie maanden gesloten wegens overtreding van het woonlandbeginsel zoals dit onder tussen was omschreven in de Algemene Plaatselijke Verordening. De betrokken coffeeshophouder tekende tegen dit besluit tevergeefs bezwaar aan bij de gemeente. Het werd door hem echter wel met succes aangevochten bij de rechtbank Maastricht.

In haar uitspraak van 1 april 2008 oordeelde deze dat het onderscheid naar ingezetenschap neerkomt op een indirect onderscheid naar nationaliteit, hetgeen in strijd is met het in artikel 1 van de Grondwet opgenomen discriminatieverbod, tenzij voor dit onderscheid een objectieve, redelijke rechtvaardigingsgrond aanwezig is.⁸⁴ En dit laatste is niet zo volgens de rechtbank. Met name niet omdat de gemeente de stelling “dat de drugsoverlast in Maastricht in het bijzonder het gevolg is van het drugstoerisme, als neveneffect van het coffeeshoptoerisme” niet feitelijk had onderbouwd: “Het dossier bevat geen gegevens over het aandeel van niet-ingezetenen in het totale aantal bezoekers aan de Maastrichtse coffeeshops. Evenmin heeft verweerder concreet inzicht gegeven in hoeverre de gestelde overlast in het bijzonder kan worden toegeschreven aan niet-ingezetenen.” Hierom is er geen sprake van een dwingende reden om ter voorkoming van drugsoverlast in Maastricht alle niet-ingezetenen de toegang tot de coffeeshops te ontzeggen. Deze maatregel staat niet in verhouding tot het doel en is dus niet gerechtvaardigd.

5.2.1.2. De derde weg: verplaatsing van coffeeshops naar de randen van de stad

De derde weg die de gemeente Maastricht ook sinds 2005 bewandelt – de drie uitwegen vorm(d)en als het ware een driesprong naar een oplossing – om de drugsproblemen in te perken, is de verplaatsing van een aantal coffeeshops naar, in beginsel, drie locaties aan de rand van de stad. Minister Donner schreef hierover op 9 november 2005 aan de Tweede Kamer dat het kabinet van mening was dat de verplaatsing van coffeeshops omwille van de bestrijding van overlast toegestaan is “maar dat dit niet in de richting van de grens dient te geschieden”. Hiermee nam het Nederlandse kabinet dus onmiddellijk en duidelijk voor een stuk afstand van de Maastrichtse plannen.⁸⁵ De gemeente Maastricht zette echter door.

De plannen tot verplaatsing – deconcentratie – van coffeeshops dateren officieel van 28 november 2005.⁸⁶ Toen werden zij formeel in de gemeenteraad gepresenteerd. Zij waren evenwel voordien al in de pers gekomen en hadden in Maastricht

⁸³ Tweede Kamer, 2004-2005, 24077, nr. 156.

⁸⁴ Rechtspraak. nl: LJN:BC8198, Rechtbank Maastricht, AWB 07/661GEMWT, 1.4.2008.

⁸⁵ Tweede Kamer, 2005-2006, 24077, nr. 171.

⁸⁶ Gemeente Maastricht, *Coffeeshopbeleid*, Stukken Raad, volgno. 153-2005, d.d. 28.11.2005

en omgeving, vooral de Belgische buurgemeenten, enorm veel discussie, kritiek ook, losgemaakt. Wat hielden deze plannen in?

Het feit dat volgens bepaalde berichten jaarlijks 1,1 miljoen drugstoeristen – 500 tot 1000 per dag, uit de Nederlandse buurgemeenten, maar ook uit het buitenland – de coffeeshops en voor een deel ook drugspanden in de stad bezoeken, heeft allerlei negatieve consequenties: parkeeroverlast, verloedering, geluidsoverlast, hinderlijk gedrag, drugsrunners die op straat dan wel in drugspanden soft- en/of harddrugs aan de man proberen te brengen, maar ook de teelt van wiet in een groot aantal woonhuizen, winkels, bedrijfspanden en woonwagens. Deze problemen, die het woon- en leefklimaat in delen van de stad ernstig aantasten, kunnen niet los worden gezien van het drugsbeleid dat Nederland voert, en met name niet van het beleid inzake coffeeshops (Waren er in 1994 20 vergunde coffeeshops in Maastricht, in 2005 waren het er nog 16; momenteel zijn er nog 13 daadwerkelijk in bedrijf). Een deel van deze problemen kan wel worden aangepakt met middelen als de sluiting van illegale drugspanden, de bestrijding van de hennepsteelt, de screening van personen en bedrijven die een vergunning aanvragen op grond van de wet-BIBOB, en de aankoop van strategisch gelegen panden, maar er is meer nodig om de overlast wezenlijk te reduceren, de illegale drugshandel in te perken, de thuisteelt tegen te gaan en de onveiligheid en criminaliteit te verminderen.

Een van de speerpunten in het voorgestelde beleid is – naast een nieuw uitgiftebeleid voor vergunningen en naast een discussie met de buurgemeenten over de houdbaarheid van de o-optie voor coffeeshops – de spreiding van de coffeeshops naar de rand van de stad. Dit zou voor de gemeente budgettair neutraal moeten gebeuren, d.w.z. de exploitanten moeten deze verplaatsing zelf bekostigen maar krijgen dan wel garanties voor de continuïteit van hun bedrijf. Dit laatste kan alleen maar indien de overdraagbaarheid van de betrokken coffeeshops mogelijk wordt gemaakt; dus niet de vergunning als zodanig (die blijft persoonsgebonden) maar wel de coffeeshops zelf. Om te voorkomen dat criminele netwerken zich inkopen in de branche zou kunnen worden overwogen om beperkingen en voorwaarden te verbinden aan de overdracht. Welke beperkingen en voorwaarden dit zouden kunnen zijn, wordt niet aangegeven. Wel wordt gesteld dat voor de coffeeshops die conform het spreidingsbeleid worden verplaatst naar (dis)locaties nieuwe vergunningen worden verleend. De bestaande toetsingscriteria, zoals verankerd in de wet-BIBOB, zullen op de verlening van deze vergunningen worden toegepast.

De nieuwe locaties – in principe een drietal – moeten met name op het terrein van veiligheid en beveiliging aan een aantal voorwaarden voldoen. Dit spreidingsbeleid zal op enig moment, bijvoorbeeld na drie of vijf jaar, worden geëvalueerd.

De gemeenteraad van Maastricht nam op 20 december 2005 een motie aan waarin hij het college van burgemeester en wethouders opdroeg om binnen een half jaar een spreidingsplan op te stellen. Op 3 april 2007 stuurde het college een meer uitgewerkt plan toe. Hierin beklemtoonde het nog eens met nadruk dat

het Nederlandse beleid weliswaar een zegen voor de gebruikers is:

“Zij worden goed voorgelicht, komen minder snel in aanraking met harddrugs en kunnen in een veilige omgeving gebruiken. Nederland laat dan ook gunstige cijfers zien vergeleken met het buitenland: een gemiddeld gebruik, een lage overstap naar harddrugs en een zeer laag “ongevallencijfer”. Anderzijds is het een gruwel voor veel burgers, met name in de grensstreken. Niet alleen de overlast, veroorzaakt door de vele honderdduizenden bezoekers die vanuit heel Europa het cannabisparadijs Nederland bezoeken, en vaak blijven hangen in de eerste haven – Maastricht – maar vooral ook de hoge criminaliteit die samenhangt met de productie van cannabis. (...) Een vraag die de overheid zich wel moet stellen is: wat doe je eraan? Kern van het probleem is de illegaliteit. Daarom ligt regulering van de verkoop en het gebruik voor de hand. Een oplossing zoeken door het verminderen van het aanbod zal niet helpen, zie de landen om ons heen. (...) Hoe meer coffeeshops we sluiten, hoe meer we onze jongeren de illegaliteit in drijven. Want de landen om ons heen bewijzen dat de o-optie niet leidt tot minder cannabisgebruik. Integendeel. (...) In deze spagaat proberen we in Maastricht beleid te voeren: onze jeugd weg te houden van harde criminelen, onze bevolking te vrijwaren van overlast en de illegale wietteelt uit te bannen. En alsof dat al niet lastig genoeg is, komt er vanuit Den Haag een verscherping van het beleid: sluit de coffeeshops in de grensstreek, bij scholen en na de eerste de beste overtreding. Toch blijven we geloven in onze eigen aanpak en willen we onze principes niet verloochenen. Een eigen weg, die weliswaar steeds smaller wordt, maar zeker niet doodloopt.”

De eigen weg die in onderhavig stuk wordt uitgewerkt, bestaat onder meer uit de aanduiding van coffeeshops die moeten worden verplaatst en van de gebieden waarin naar nieuwe locaties voor hun inplanting wordt gezocht. Hier wordt – anders dan in het aanvankelijke voorstel – uitdrukkelijk bij gezegd dat de wet-BIBOB in het kader van de verplaatsingen niet wordt toegepast. Verder wordt aangegeven met wie in welk verband overleg wordt gepleegd. Hierbij wordt in het bijzonder aandacht geschonken aan (de moeilijkheden in) het overleg met de Nederlandse en Belgische gemeenten. Daarna worden de verschillende onderdelen van het spreidingsplan toegelicht. In dit verband wordt meer en detail uiteengezet wat overdraagbaarheid in dit verband betekent en onder welke voorwaarden de verplaatsingen gebeuren. Dat de wet-BIBOB niet zal worden toegepast wordt verantwoord met het argument dat het initiatief tot verplaatsing uitgaat van de gemeente/burgemeester en dat de verplaatsing geschiedt op vrijwillige basis door de vergunninghouders:

“Dit is geen reden om de wet-BIBOB toe te passen. Er treedt immers geen wijziging op in de persoon van de exploitant (...). In geval dat er sprake is van vermoedens van strafbare feiten blijven de wet-BIBOB en andere handhavingsmogelijkheden onverkort van toepassing.”

In aansluiting hierop wordt omschreven hoe de handhaving van wet- en regelgeving op de nieuwe locaties zal gebeuren. Waarbij – niet onbelangrijk – wordt gesteld dat verplaatsing van de betrokken coffeeshops toch nog ingewikkelder ligt dan het lijkt en dat het daarom aangewezen is om te zoeken naar tijdelijke oplossingen voor de overlastlocaties. Tot slot wordt in de financiële paragraaf uitgewerkt hoe de voorgestelde evaluatie van het beleid zal plaatsvinden. Die zal de vorm van een monitor aannemen waarin plaats is voor onder meer een nulmeting, integrale buurtpeiling, verdieping op omgeving coffeeshops, verkeerstellingen, observaties op oude en nieuwe locaties, en omschrijving van bezoekersstromen.

De gemeenteraad ging op 17 april 2007 akkoord met dit plan.⁸⁷ Enkele maanden later – op 12 juni 2007 – stuurde het college een bericht naar de gemeenteraad waarin het aangeeft welke definitieve locaties en welke tijdelijke oplossingen zijn gekozen, en welke procedures in welke tijdsvolgorde worden gevolgd bij hun verplaatsing.⁸⁸ Om de urgentie van de tijdelijke oplossingen aan te tonen wordt nog eens gewezen op de overlastproblemen als gevolg van de locatie van coffeeshops, van de toestroom van hun bezoekers (waren het er in 2001 nog 1 miljoen, nu (in 2007) bedraagt hun aantal 1,5 miljoen per jaar m.a.w. 4.000 tot 5.000 per dag, en van de illegale handel:

“De politie heeft aanwijzingen dat Maastricht in toenemende mate een interessant klimaat biedt aan drugsrunners en georganiseerde bendes vanuit de Randstad. (...) Reeds meerdere malen heeft de politieleiding aangegeven dat de aanpak van de afgelopen maanden op de langere termijn niet vol te houden is. (...) Er zullen keuzes moeten worden gemaakt waarbij de voorgenomen spreiding van de coffeeshops, naar stellige overtuiging van alle betrokken partijen (gemeente, politie en het openbaar ministerie) een aanzienlijk lagere inspanning van de politie zal vergen dan in de huidige situatie. Dit maakt de weg vrij voor een project dat voorziet in meer dan alleen een korte klap en het probleem structureel gaat aanpakken.”

De raad stemde in zijn vergadering van 26 juni 2007 in met de voorstellen van het college.⁸⁹ Enkele dagen tevoren hadden de verenigde coffeeshopbranche en de gemeente een akkoord bereikt over de verplaatsing van 8 coffeeshops (van de toen 15) naar de randen van de stad (Köbbesweg, François de Veyestraat en Brusselseweg).⁹⁰

⁸⁷ Gemeente Maastricht, Stukken Raad, volgno. 32-2007, bijlage I, 17.4.2007.

⁸⁸ Gemeente Maastricht, Stukken Raad, *Operatie coffeecorner fase III, lokaties*, volgno. 64-2007, 12.6.2007.

⁸⁹ Gemeente Maastricht, Stukken Raad, volgno. 64-2007, bijlage I, 26.6.2007.

⁹⁰ Zie het desbetreffende persbericht op de website van de gemeente Maastricht.

5.2.1.3. Naar een compromis met de Belgische en Nederlandse buurgemeenten?

Anders dan vorenstaande beschrijving wellicht zou doen vermoeden nam in de loop van 2007-2008 het verzet in de omgeving van Maastricht tegen het plan om ongeveer de helft van de coffeeshops te verplaatsen alsmaar sterker toe. Het culmineerde in een verzoek van met name de raden van de gemeente Eijsden en de Belgische gemeenten Voeren en Visé bij de rechtbank Maastricht om onder meer de verlening van een bouwvergunning voor een van de drie beoogde coffeecorners te schorsen. Hun argumenten waren dat verplaatsing van de coffeeshops zou leiden tot een toename van de onveiligheid en overlast, in het bijzonder op Belgisch grondgebied omdat door deze verplaatsing de overlast veroorzakende verkoop van softdrugs wordt verplaatst naar de “bron”, te weten de afnemers uit het buitenland (België en Frankrijk) die over de A2 Nederland binnenkomen.

De voorzieningenrechter wees op 11 maart 2008 het verzoek van de drie buurgemeenten toe.⁹¹ Hij vond hun argument – dat de overlast werd verplaatst naar de “bron” – niet onaannemelijk, juist omdat de gemeente Maastricht zelf ook had gewezen op de hoofdzakelijk buitenlandse origine van de drugstoeristen. Daarenboven verweet hij de gemeente niet alleen dat zij grote onzekerheid had laten bestaan over de aantallen drugstoeristen (eerst werd gesproken van 4.500 per dag, later van 1.000), maar ook dat zij onvoldoende aannemelijk had gemaakt dat het hier ging om een tijdelijke voorziening. En tot slot wreef hij haar aan dat zij geheel voorbijging aan de overlast van vooral drugsrunners buiten de geplande inrichting en dat zij niet had gemotiveerd waarom zij van mening is dat deze overlast binnen aanvaardbare grenzen blijft.

De gemeente Maastricht reageerde onmiddellijk.⁹² In een persbericht van dezelfde dag maakte de burgemeester bekend dat de uitspraak wel uitstel maar geen afstel betekende: “Deze uitspraak zet geen streep door ons spreidingsplan coffeeshops en dus gaan we vooralsnog op de ingeslagen weg voort.” Voorts riep hij het kabinet op om in het kader van zijn beleid ten aanzien van de grensregio’s extra mensen en middelen ter beschikking te stellen voor handhavend optreden, met name tegen het toenemend gewelddadig optreden van de drugsrunners. De Belgische buurgemeenten riep hij op om – als het dan toch een euregionaal probleem is – dan ook samen met Maastricht te zoeken naar een oplossing.

Kennelijk heeft deze oproep gehoor gevonden. In een persbericht van 12 juni 2008 laat de gemeente Maastricht in elk geval weten dat zij “serieus ruimte (wil) bieden aan de dialoog die op gang is gekomen met België en de buurgemeente Eijsden”.⁹³ De plannen voor de vestiging van drie coffeecorners worden weliswaar onverkort

⁹¹ Rechtspraak.nl: Rechtbank Maastricht, LJN: BC6251, AWB 08/117.

⁹² Zie het desbetreffende persbericht op de website van de gemeente Maastricht.

⁹³ Zie het desbetreffende persbericht op de website van de gemeente Maastricht.

gehandhaafd, maar het versnellingsplan om zeven coffeeshops tijdelijk te verplaatsen wordt ingetrokken. De gemeente houdt vast aan het verplaatsingsplan als een soort *worst case*-scenario, voor het geval dat de dialoog niet tot een oplossing leidt; zij zet hierom parallel aan de dialoog de voorbereiding voor de drie definitieve coffeeshops door. Een dag eerder – op 11 juni 2008 – was dit nieuwe voorstel uitvoerig besproken in de Raadscommissie Algemene Zaken, voorzien van vele details over de manier waarop kan worden tegemoet gekomen aan de bezwaren van de rechter en daarmee aan die van de buurgemeenten.

In dit verband werd gemeld dat een onderzoeksbureau heeft becijferd dat de drie geplande coffeeshops respectievelijk 116.000 (West), 317.000 (Noord) en 341.000 (Zuid) bezoekers per jaar kunnen verwachten. In totaal wordt Maastricht jaarlijks evenwel bezocht door 1,8 miljoen drugstoeristen per jaar die, omdat een aantal onder hen meerdere coffeeshops bezoekt, in totaal 3,9 miljoen bezoeken aan coffeeshops brengen.⁹⁴

Het zijn overigens juist aantallen als deze die in sommige buurgemeenten de vrees aanwakkeren dat verplaatsing van een of meer coffeeshops naar de randen van de stad onherroepelijk met zich meebrengt dat een evenredig deel van de overlast hun kant uit komt. Hierom zal er nog het nodige overleg nodig zijn om hun instemming te verwerven voor de verplaatsing. Wat hun bereidheid om mee te werken zeker zal bevorderen is dat de betrokken coffeeshops zo ver mogelijk van de dorpskernen worden gesitueerd. Het is immers bovenal het gevaar van de verloedering van deze kernen dat het verzet van de buurgemeenten tegen verplaatsing voedt.

5.2.1.4. Het Damocles-beleid inzake coffeeshops en drugspanen

De aanhoudende perikelen rondom de verplaatsing van een aantal coffeeshops naar de randen van de stad mogen niet het beleid uit het oog doen verliezen dat de gemeente op grond van het nieuwe artikel 13b van de Opiumwet onder de vlag van het Damocles-beleid in het algemeen voert ten aanzien van enerzijds coffeeshops en anderzijds lokalen en woningen. Dit beleid werd op 16 januari 2008 bij besluiten van de burgemeester opnieuw vastgesteld. Deze besluiten traden op 25 januari 2008 in werking.⁹⁵

Wat de coffeeshops aangaat wordt in het desbetreffende besluit onder meer bepaald dat er bestuursrechtelijk handhavend zal worden opgetreden als een coffeeshop zich niet houdt aan de landelijk door het openbaar ministerie vastgestelde AHOJG-criteria. Dit wil zeggen:

⁹⁴ Het vorenstaande is ontleend aan de tekst van de sheets die werden gebruikt voor de uiteenzetting in de genoemde commissie (*Stand van zaken spreidingsbeleid coffeeshops*).

⁹⁵ Deze besluiten zijn geplaatst in het *Gemeenteblad* 2007, nr. C-5 respectievelijk het *Gemeenteblad* 2008, nr. C-4.

- in beginsel wordt in dit geval gekozen voor sluiting; in bepaalde gevallen is oplegging van een dwangsom mogelijk;
- indien er sprake is van harddrugs wordt bij de eerste overtreding de inrichting gesloten voor twaalf maanden en indien binnen drie jaar hierna weer een overtreding wordt geconstateerd, wordt zij gesloten voor onbepaalde tijd;
- indien er sprake is van overlast wordt bij de eerste overtreding een waarschuwing gegeven en indien er binnen drie jaar een tweede overtreding wordt geconstateerd, wordt een last onder dwangsom opgelegd;
- indien er sprake is van toelating respectievelijk verkoop aan een jeugdige wordt de inrichting gesloten voor drie maanden en indien binnen drie jaar hierna een tweede overtreding wordt geconstateerd, wordt zij gesloten voor zes maanden;
- indien er sprake is van grote hoeveelheden (meer dan vijf gram per transactie) wordt de inrichting gesloten voor drie maanden, indien binnen drie jaar hierna een tweede overtreding wordt geconstateerd wordt zij gesloten voor zes maanden en indien zij binnen drie jaar na de tweede overtreding een derde overtreding wordt geconstateerd, wordt de inrichting gesloten voor twaalf maanden;
- en indien er in een inrichting een te grote handelsvoorraad wordt aangetroffen wordt de inrichting gesloten voor drie maanden, indien binnen drie jaar hierna een tweede overtreding wordt geconstateerd, wordt zij gesloten voor zes maanden en indien binnen drie jaar na de tweede overtreding een derde overtreding wordt geconstateerd, wordt de inrichting gesloten voor twaalf maanden.

In een toelichting bij het besluit worden deze criteria in operationele zin gepreciseerd. Hier wordt aangegeven wat wordt bedoeld met harddrugs en wat overlast betekent. In relatie tot aanwezige handelsvoorraad wordt aangegeven dat in het lokale driehoeks-overleg (burgemeester, openbaar ministerie en politie) is afgesproken dat in Maastricht de maximaal toegestane handelsvoorraad op 500 gram wordt gesteld. Ten aanzien van dit criterium geldt dat dit de voor publiek toegankelijke lokalen van de coffeeshop betreft, plus de ruimte van waaruit de verkoop aan klanten daadwerkelijk plaatsvindt.

Het ligt voor de hand dat het beleid inzake drugspannen eenzelfde systematiek kent. Het uitgangspunt in dit geval is dat bestuursdwang wordt toegepast en geen gebruik wordt gemaakt van een dwangsom. De reden hiervan is dat van een dwangsom in de meeste gevallen weinig effect mag worden verwacht, “gelet op het feit dat het financiële gewin in het verdovende middelen-circuit dusdanig groot is dat met een dwangsom naar verwachting niet zal worden bereikt dat een overtreding ophoudt of niet meer wordt herhaald”. Bij het toepassen van bestuursdwang wordt vervolgens in principe gekozen voor sluiting van de woning of het lokaal. Indien er feitelijk tot sluiting wordt overgegaan, wordt de woning voor het publiek ontoegankelijk gemaakt, bijvoorbeeld door verzegeling of dichttimmering. De duur van de sluiting is afhankelijk van de overtreding en van de vraag of het lokaal/de woning reeds eerder gesloten is geweest. Zij varieert van een sluiting voor drie maanden tot een sluiting voor onbepaalde tijd.

In het geval van woningen wordt, indien er sprake is van het verkopen, afleveren of verstrekken dan wel daartoe aanwezig zijn van *softdrugs*, bij de eerste overtreding volstaan met een waarschuwing. Indien binnen drie jaar hierna een tweede overtreding wordt geconstateerd, wordt de woning gesloten voor de duur van drie maanden; indien binnen drie jaar na de tweede overtreding een derde overtreding wordt geconstateerd, wordt de woning gesloten voor zes maanden. Wanneer er sprake is van het verkopen, afleveren of verstrekken dan wel daartoe aanwezig zijn van *harddrugs* wordt bij de eerste overtreding de woning gesloten voor drie maanden. Indien binnen drie jaar hierna een tweede overtreding wordt geconstateerd, wordt de woning gesloten voor de duur van zes maanden. Wanneer binnen drie jaar na de tweede overtreding een derde overtreding wordt geconstateerd, wordt de woning gesloten voor twaalf maanden. In de toelichting wordt voorts opgemerkt dat ook het houden van een hennepplantage welke niet enkel gericht is op eigen gebruik als overtreding wordt beschouwd.

Deze en andere maatregelen – genomen in het kader van onder meer het Convenant vrijplaatsen – zijn opgenomen in een zogenaamde *Handhavingsmatrix drugs*. De laatste versie dateert van 8 april 2008.⁹⁶ Maar het is natuurlijk niet gebleven bij deze papieren exercitie. Zo zijn er inmiddels 8 drugspanden gesloten, zijn ten aanzien van 3 panden andere maatregelen genomen en wordt de aanpak van nog eens 3 drugspanden voorbereid.⁹⁷

5.2.2. Het beleid van politie en openbaar ministerie in Limburg-Zuid

Blijkens de stukken van de gemeente Maastricht waarnaar hiervoor werd verwezen, is het beleid inzake de verplaatsing van de coffeeshops in nauw overleg en met instemming van politie en openbaar ministerie ontwikkeld. Daarnaast voeren deze twee instanties vanuit hun eigen verantwoordelijkheden vanzelfsprekend ook beleid, niet alleen ten opzichte van de drugsproblematiek in Maastricht natuurlijk, maar in relatie tot deze problematiek voor geheel Limburg-Zuid. Dat hun beleid de laatste jaren tot op zekere hoogte werd afgestemd op het beleid dat de gemeente(n) voert/voeren, valt eveneens gemakkelijk op te maken uit bedoelde stukken. En dit ligt ook voor de hand: voor de uitvoering van hun beleid in de sfeer van openbare orde en veiligheid zijn gemeenten voor een stuk afhankelijk van het optreden van politie en openbaar ministerie, en omgekeerd.

Het eigen beleid dat beide laatstgenoemde instanties tot voor kort hebben gevoerd, heeft, gegeven hun verantwoordelijkheden, bovenal betrekking op de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Het is niet mogelijk om uit de liggende stuk-

⁹⁶ Deze versie werd ons ter hand gesteld door een raadgever van burgemeester G. Leers.

⁹⁷ Mededeling raadgever van burgemeester G. Leers, 2.9.2008.

ken een duidelijk beeld van dit beleid te krijgen. In politiekringen wordt trouwens gesteld dat er sinds 1996 geen samenhangend opsporingsbeleid is gevoerd inzake de drugsproblematiek:

“Lokale opsporingsgroepjes hielden zich bezig met de problematiek maar van een vaste borging in de organisatie was geen sprake. Ook de investering in personeel en middelen stond in geen enkele verhouding tot de groei en omvang van het probleem. (...) Mede hierdoor hebben drugsrunners en dealers vrij spel gehad en zien zij de euregio als luilekkerland. Maastricht, daar kun je gemakkelijk geld verdienen, is een veel gehoorde opmerking binnen de doelgroep in de Randstad.”

In 2007 kwam in deze situatie duidelijk verandering. In juni van dit jaar startte het project Nomen naar aanleiding van de vele, soms zeer riskante, achtervolgingen op drugsrunners. Hun aanpak werd met dit project gestroomlijnd, gericht op de controle en inbeslagname van hun voertuigen. In enkele maanden tijd werden er – mede dankzij de inzet van “ghostvoertuigen” door een Joint Hit Team (zie hierna) en met hulp van een videoteam en een aanhoudingseenheid – ruim 60 auto’s in beslag genomen en 80 drugsrunners aangehouden. Verder verbeterde door dit project het zicht op de situatie: er kwamen steeds meer drugsrunners en drugspanen in beeld.

Ging de opsporing naar de achterliggende drugsnetwerken gelijk op met de toepassing van deze “frustratiestrategie”? Bij de Politie Limburg-Zuid, althans binnen haar recherche op centraal niveau, bestaat, zoals hiervoor al werd aangegeven, geen Afdeling Verdovende Middelen of Afdeling Narcotica. Dit maakt het in het kader van dit onderzoek moeilijk om te achterhalen hoeveel meer omvangrijke strafrechtelijke onderzoeken in de voorbije jaren werden ingesteld naar de criminele netwerken en/of personen die actief zijn in de productie en/of de handel in drugs. En wat in zekere zin nog belangrijker is: deze situatie maakt het moeilijk om een meer gedetailleerd beeld te schetsen van de drugsproductie en drugshandel in Limburg-Zuid dan hierna gebeurt.⁹⁸

Hoeveel onderzoeken er – gezien door de bril van politie en openbaar ministerie – meer of minder succesvol zijn geweest, of juist niet, kan overigens ook niet worden gereconstrueerd aan de hand van de rechtspraak van de rechtbank Maastricht. Wie niettemin via een aantal trefwoorden in *rechtspraak.nl* zoekt naar relevante uitspraken van deze rechtbank, stuit voor de voorbije jaren op een beperkt aantal grotere strafzaken. Hierbij moet met name worden gedacht aan een zaak uit 2008 waarin het ging om de productie en handel van/in synthetische drugs en een zaak uit 2006 waarin niet alleen de handel in allerlei soorten drugs centraal stond maar ook de

⁹⁸ T. Spapens en C. Fijnaut hebben hier wel een poging toe gedaan in hun eerder geciteerde studie: *Criminaliteit en rechtshandhaving in de Euregio Maas-Rijn*, p. 125-158.

wederrechtelijke vrijheidsberoving van iemand en het bezit van (semi)automatische wapens en munitie.⁹⁹ Voor het overige ging het de laatste jaren – dit is toch de stellige indruk die men krijgt – vooral om strafzaken met drugsrunners en kleinere drugsdealers.¹⁰⁰

Deze indruk spoort overigens wel met het feit dat ons tijdens de rondetafel-gesprekken meer dan eens werd verteld dat de recherche van de Politie Limburg-Zuid niet de capaciteit heeft om op een redelijk korte termijn een aantal van de duurzame criminele organisaties aan te pakken die zich in de euregio (ook) volop bezighouden met de productie en handel van/in drugs. Deze opvatting gaat weliswaar voor een stuk voorbij aan de recente uitbreiding respectievelijk versterking van deze recherche (zie hierna) maar is nu ook niet helemaal ernaast. Feit is immers dat deze recherche fors onder druk staat. Ter illustratie hiervan kan worden gewezen op het feit dat er in de jaren 2005-2007 10 zogenaamde teams grootschalige opsporing (TGO's) in verband met (poging tot) moord en/of doodslag en/of vrijheidsberoving werden opgericht. In vijf van deze zaken werd vastgesteld dat de gepleegde feiten drugsgerelateerd waren; in vijf van deze zaken werd sterk vermoed dat deze relatie aan de orde was.¹⁰¹ Dit zegt natuurlijk veel over de graad van gewelddadigheid die in de Zuid-Limburgse drugs-scene heerst, maar geeft ook een indruk van de grote werkdruk bij de recherche.

5.2.3. Het beleid van de regionale politiedriehoek

Het staat vast – het werd hiervoor al opgemerkt – dat allerlei maatregelen die de afgelopen jaren zijn genomen om de drugsproblematiek in Zuid-Limburg in te perken, in samenspraak werden getroffen. Niet alleen in samenspraak tussen politie, openbaar ministerie en gemeente(n), maar ook in samenspraak met bijvoorbeeld allerlei zorginstellingen en woningcorporaties. Operatie Hartslag in Heerlen is hier een overduidelijk voorbeeld van. In Maastricht is dit vanzelfsprekend ook gebeurd. De samenwerking tussen allerlei instellingen en diensten is hier alleen een stuk minder herkenbaar omdat zij – anders dan in Heerlen – niet de vorm van een kloek project heeft aangenomen.

5.2.3.1. Het beleid in het nabije verleden

Dit laatste kan voor de voorbije jaren ook worden gezegd van het drugsbeleid dat op het niveau van Limburg-Zuid is gevoerd door de zogenaamde politiedriehoek: de korpsbeheerder (in dit geval de burgemeester van Maastricht), de hoofdofficier

⁹⁹ Rechtspraak.nl: LJN: BD 6609/6611/6613, 8.7.2008 respectievelijk LJN: AZ1433, 11.10.2006.

¹⁰⁰ Zie bijvoorbeeld Rechtspraak.nl: LJN: BA3976, 2.3.2007; LJN:BB2986, 27.4.2007; LJN: BB9582, 5.9.2007 en LJN: BC9106, 9.4.2008.

¹⁰¹ Mededeling parket Maastricht.

van justitie en de korpschef, met op de achtergrond het regionale college van burgemeesters. Er zijn op dit niveau weliswaar allerlei maatregelen getroffen die direct of indirect te maken hebben met pogingen om de drugsproblematiek beter te beheersen, maar het is voor relatieve buitenstaanders niet eenvoudig om hier goed hoogte van te krijgen.

Een samenhangend programma van maatregelen werd in het nabije verleden immers niet geformuleerd. Coherente verslaglegging en evaluatie van wat niettemin daadwerkelijk werd ondernomen, zijn ons niet bekend geworden. Zodoende vallen in het kader van deze opdracht allerlei voor de hand liggende vragen niet te beantwoorden: welke waren precies deze maatregelen, met welke mensen en middelen zijn ze doorgevoerd, welke zijn de resultaten en de effecten, voldoen die aan de bedoelingen en verwachtingen, en zo niet, waarom niet?

Een voorbeeld van een initiatief dat rechtstreeks betrekking heeft op de aanpak van de drugsproblematiek, i.c. de wietteelt, is het zogenaamde Hennepcovenant dat in januari 2005 werd getekend door een aantal gemeenten, het openbaar ministerie, de politie, woningstichtingen en nutsbedrijven in en rond Maastricht.¹⁰² Dit covenant heeft, zoals de naamgeving al suggereert, betrekking op de aanpak van de private en bedrijfsmatige teelt van cannabis/hennep in (huur)woningen, (huur)woonwagens, schuren, bedrijfsruimten met de daarbij behorende opstallen, erven dan wel gronden. Het omvat onder meer de verplichting voor de betrokken partijen om elkaar over en weer te informeren over (vermoedens van) de aanwezigheid van hennepkwekerijen en om hun maatregelen en acties zoveel als mogelijk op elkaar af te stemmen.

In het verlengde hiervan zijn onder meer afspraken opgenomen omtrent de wederzijdse uitwisseling van informatie binnen de bestaande wettelijke kaders, bijvoorbeeld dat, wanneer bij het energiebedrijf het vermoeden bestaat van de exploitatie van een hennepkwekerij, dit bedrijf ter plaatse controles uitvoert en hiervan de politie op de hoogte stelt; deze is, als de omstandigheden daartoe nopen, gehouden om de medewerker van het energiebedrijf te begeleiden bij de uitvoering van zijn werkzaamheden. Ook bevat het covenant speciale bepalingen met betrekking tot de procedure bij de ontruiming van woningen die in het bezit zijn van woningstichtingen en met betrekking tot de ontbinding van de desbetreffende huurovereenkomsten.

De bestuurlijke aanpak van de georganiseerde criminaliteit, zoals die sedert 2003 gaandeweg in Zuid-Limburg is geïntroduceerd, reikt natuurlijk veel verder dan de aanpak van de georganiseerde drugsproductie en drugshandel.¹⁰³ Maar de betere beheersing van deze laatstgenoemde problemen was wel één van de goede redenen om werk te maken van die bestuurlijke aanpak. De maatregelen die in dit verband

¹⁰² De tekst van dit covenant werd ons ter hand gesteld door een raadgever van burgemeester G. Leers.

¹⁰³ Ontleend aan de sheets (*Georganiseerde (bestuurlijke) aanpak georganiseerde criminaliteit Limburg-Zuid*) van de voordracht die L. Mennens en F. Rovers op 9 mei 2008 hielden op de MAHHL-conferentie.

mogelijk zijn, zijn in elk geval heel toepasselijk in dit verband. Centraal in de bestuurlijke aanpak staat nog steeds de toepassing van een wet die hiervoor al meerdere malen de revue heeft gepasseerd, nl. de wet-BIBOB. Zowel met het oog op de toepassing van deze wet (bij vergunningsplichtige bedrijvigheden, zoals coffeeshops en speelautomatenhallen) als met het oog op optreden tegen bedrijvigheden die niet voor deze wet vergunningsplichtig zijn (bijvoorbeeld internetwinkels en sportscholen), is in Zuid-Limburg een samenwerkingsconvenant (Convenant ketensamenwerking georganiseerde criminaliteit) getekend door de gemeenten, de politie, het openbaar ministerie, de belastingdienst en twee bijzondere opsporingsdiensten (Fiscale Inlichtingen- en opsporingsdienst (FIOD) en Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD)). Daarnaast wordt samenwerking gezocht met woningcorporaties en het bedrijfsleven, bijvoorbeeld bij de aankoop van strategische panden in de steden.

In de loop van de jaren 2005-2007 werd, mede door toedoen van het regionale BIBOB-bureau, in diverse gemeenten een belangrijk aantal vergunningen geweigerd. Deze weigeringen lagen evenwel niet rechtstreeks in de sfeer van de drugsproductie of drugshandel.

5.2.3.2. Het beleid voor de nabije toekomst

In het voorjaar van 2008 is er een kentering gekomen in de manier waarop in Zuid-Limburg drugsbeleid wordt gevoerd. De regionale driehoek heeft in april jl. het al genoemde Voorstel gezamenlijke drugsaanpak in Zuid-Limburg voor het algemeen veiligheidsbestuur van de Politie Limburg-Zuid geformuleerd.¹⁰⁴ In dit voorstel – dat uitdrukkelijk is bedoeld om “de drugsaanpak te kanaliseren en te versterken” – wordt eerst gewezen op de problematiek van de softdrugs en harddrugs in de regio: de gedoogde en illegale infrastructuur, de vele drugspanden en de talrijke drugsrunners. Vervolgens wordt een vijfledige strategie uitgewerkt:

1. De ontwikkeling van een goede informatiehuishouding om meer informatie en inzicht te krijgen in de omvang van het probleem, de criminele samenwerkingsverbanden en hun werkwijzen; nu is die kennis te versnipperd en wordt ook te weinig gebruik gemaakt van elkaar's expertise “waardoor op meerdere plaatsen tegelijk het wiel wordt uitgevonden”;
2. De verbetering van de bestaande klassieke strafrechtelijke aanpak, dat wil zeggen aanscherping van procesbeschrijvingen, standaardisering van detectie- en verhoorplannen; ook de financiële ontneming van criminele opbrengsten uit de drugshandel kan beter;

¹⁰⁴ Deze nota werd ons tijdens de rondetafelgesprekken overhandigd.

3. De introductie, implementatie en evaluatie van de preventieve bestuurlijke aanpak; hier gaat het met name om de complementariteit van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke maatregelen;
4. De vertaling van kennis en beleid naar de concrete opsporings- en handhavingspraktijk; drugsaanpak moet met andere woorden geen papieren tijger zijn; met behulp van kennis en expertise moeten de informatiehuishouding en de geïntegreerde aanpak naar een hoger niveau worden getild;
5. De doorontwikkeling van de grensoverschrijdende aanpak; het accent ligt nu te veel op uitwisseling van informatie; de grensoverschrijdende opsporing blijft achter; een Euregionale Recherche zou het ultieme doel moeten zijn; de vorming hiervan vraagt echter ook een capacitaire inspanning van de buurlanden.

In het verlengde van deze schets van de te volgen strategie wordt een fasering van de aanpak van problemen voorgesteld. Op korte termijn moet ten eerste de kwestie van de gedoogde coffeeshops worden bekeken: handhaving van de criteria, vergunningverlening aan uitbaters die “BIBOB-proof” zijn en spreiding van coffeeshops. En ten tweede de aanpak van de illegale verkooppunten: verhoogd toezicht op de autowegen, meer gerichte grenscontroles, opsporing van zware criminaliteit in de soft- en hard drugs, aanpak wietteelt, directe sluiting van illegale drugspannen. Op de middellange termijn moet de informatiepositie van de overheid worden verbeterd, moet de relevante regelgeving in heel Zuid-Limburg zijn gestandaardiseerd en moet de samenwerking met de Duitse en Belgische opsporingsdiensten worden verbeterd. En op de lange termijn gaat het met name om de versnelde invoer van Eurocrime (zie hierna).

Het algemeen veiligheidsbestuur stemde op 18 april 2008 in met de instelling van een regiegroep om dit project aan te sturen. Onder die groep ressorteert een programmabureau “dat de betrokken ketenpartners faciliteert en stimuleert om de gewenste resultaten te halen”. Om die resultaten ook daadwerkelijk te boeken zal het nodig zijn, aldus het voorstel, dat een aantal randvoorwaarden wordt ingevuld. Hierbij moet worden gedacht aan het scheppen van draagvlak bij de medewerkers en partners in de euregio, aan de bemensing van het programmabureau, aan de informatievoorziening en communicatie, en aan de financiële middelen om een en ander in de Europese proeftuin Limburg daadwerkelijk te realiseren.

In samenhang met dit voorstel is gelijktijdig gewerkt aan een *Plan van aanpak overlast drugs; korte termijn; urgentiegebied Maastricht*.¹⁰⁵ In dit plan wordt ten eerste vastgesteld dat het Nomen-project en de inzet van het Joint Hit Team (zie hierna) niet tot vermindering van de drugsproblemen hebben geleid. Gelet op de omvang en aard van deze problemen, hun maatschappelijke relevantie en de huidige bestuurlijk-politieke druk genereert dit “hoge urgentie” om snel en doortastend op te treden. Het uitgangs-

¹⁰⁵ Ook deze nota werd ons tijdens ons onderzoek ter hand gesteld.

punt hierbij moet zijn dat door “een gezamenlijke, integrale en euregionale aanpak de overlast wordt teruggebracht tot een beheersbaar niveau”.

Om zo’n programmatische aanpak te kunnen verwezenlijken moeten er een hele hoop dingen gebeuren: beschrijvingen van wat men op welke termijn wil bereiken, versterking van de handhaving en opsporing gedurende een vrij lange periode met het oog op de ontmanteling van de infrastructuur rond de drugspannen, geïntegreerde inzet van het Nomen-team (6 personen) en het Joint Hit Team (10 personen) in het urgentiegebied, verhoging van zichtbare surveillance op hotspots, bijvoorbeeld in de vorm van grenscontroles, inzet regionale ondersteuningsgroep, inschakeling wijkteams bij vergaring van informatie, gerichte aansturing van de criminele inlichtingeneenheid op de doelgroep, nauwere samenwerking met de Belgische politiediensten bij de vergaring van bewijs, strakkere koppeling tussen opsporing en bestuurlijke handhaving, en meer beleid bij de sluiting van drugspannen. Een projectgroep bestaande uit vertegenwoordigers van de gemeente, de politie, het openbaar ministerie en de belastingdienst, moet worden belast met de uitvoering van dit programma.

In mei 2008 tenslotte werd mede op basis van de zoëven besproken plannen het project *BorderlineS* in de verf gezet. Dit project is met name bedoeld voor de aanpak van drugsrunners en overlastgevende drugspannen, eerst in Maastricht en later succesievelijk in andere delen van Limburg-Zuid. In de desbetreffende stukken wordt nog eens uiteengezet wat de drugsproblematiek in deze regio behelst. In het bijzonder wordt aangestipt dat de stroom bezoekers van de coffeeshops een belangwekkende potentiële klantenkring vormt voor dealers in grotere hoeveelheden softdrugs en harddrugs. Hier wordt aan toegevoegd:

“dat een structurele oplossing van het probleem niet bereikt kan worden zonder de verdunning van het aantal coffeeshops per vierkante kilometer in de gemeente Maastricht. Immers daarmee wordt een structurele verdunning van de coffeeshop-toeristenstroom bewerkstelligd en daardoor de doelgroep voor de runners”.

De aanpak die wordt aanbevolen om de problemen op korte termijn terug te dringen, omvat een aantal maatregelen: de inzet van een exclusief en gekwalificeerd team dat beschikt over de nodige mensen en middelen, de integratie van de informatiestromen, de oprichting van een meldpunt voor drugsoverlast, de inschakeling van analisten, de aanhouding van drugsrunners, de aanpak van drugspannen en de opsporing van de achterliggende criminele organisaties. Op lange termijn moet bovenal worden gedacht aan de vorming van een Euregionale Recherche en een Eurocrime.¹⁰⁶

¹⁰⁶ Deze beschrijving is gebaseerd op een betrekkelijk recente outline van het project.

5.3. De grensoverschrijdende samenwerking

5.3.1. Het organisatorische raamwerk voor de samenwerking

Het is hier niet de plaats om lang stil te staan bij de geschiedenis van de politieke en justitiële samenwerking in de Euregio Maas-Rijn. Van belang is wel om er hier op te wijzen dat sedert 1969 de politieke samenwerking hoofdzakelijk wordt georganiseerd door de NeBeDeAgPol. Dit samenwerkingsverband wordt bestuurd door de korpschef van Limburg-Zuid, de *Polizeipräsident* van Aken en de directeur gerechtelijke politie te Verviers. Het kent twee belangrijke stuurgroepen, één op het terrein van de criminaliteitsbestrijding en één op het terrein van de ordehandhaving en de verkeersregeling. Daarnaast moet worden onderstreept dat het Euregionaal Politie Informatie en Coördinatie Centrum (EPICC), gevestigd te Heerlen, in 2005 op initiatief van het bestuur van NeBeDeAgPol werd opgericht.

De samenwerking tussen de justitiële autoriteiten kent ook een lange geschiedenis maar was tot voor kort niet zo gestructureerd als die tussen de politieke diensten. Zij kreeg enige tijd geleden enerzijds meer samenhang door de systematische organisatie van overlegvergaderingen tussen de hoofden van de parketten bij de arrondissementsrechtbanken in de onderscheiden delen van de Euregio Maas-Rijn. Anderzijds kreeg zij meer structuur door de oprichting van het Bureau Euregionale Samenwerking (BES) bij het arrondissementsparket te Maastricht. Aanvankelijk werd dit bureau enkel bemand door medewerkers van dit parket. Sinds 2005 is ook een Belgische liaison-jurist verbonden aan het BES. Op korte termijn zal een lid van het Duitse openbaar ministerie eveneens komen werken bij dit bureau. In België staan de verantwoordelijke autoriteiten positief tegenover de detachering van een magistraat bij het BES.

De samenwerking tussen de politieke autoriteiten aan de ene kant en de justitiële autoriteiten aan de andere kant krijgt sinds enige tijd in de eerste plaats gestalte in periodiek overleg tussen het bestuur van de NeBeDeAgPol en het BES. In de tweede plaats nemen sedert het begin van 2006 ook de recherchechefs deel aan de tweemaandelijks overleggen tussen de speciale contactmagistraten in de euregio. Dankzij deze vorm van samenwerking kan in een vroegtijdig stadium politiecapaciteit worden gereserveerd voor grensoverschrijdende opsporingsonderzoeken. Met het oog op de bestrijding van mensenhandel is er bovendien geregeld overleg tussen het BES en de Koninklijke Marechaussee.

De lokale besturen in de Euregio Maas-Rijn hebben hun samenwerking op het terrein van de misdaadbestrijding niet op een speciale manier georganiseerd. Van tijd tot tijd staat dit punt wel op de agenda van de zogenaamde MAHHL-gemeenten, dit wil zeggen de grote gemeenten in de euregio: Maastricht, Aken, Hasselt, Heerlen en Luik. Van een systematische gedachtewisseling tussen NeBeDeAgPol, BES en MAHHL is geen sprake.

5.3.2. De formulering van een criminele politiek

Hiervoor werd al gewezen op initiatieven van grote Nederlandse gemeenten als Tilburg op het einde van de jaren negentig om de aanvoer van cannabis naar de coffeeshops op een behoorlijke manier te regelen. Dat de minister van Justitie zich in 2000 onomwonden keerde tegen deze initiatieven werd daar ook al besproken. Desalniettemin ondernam de burgemeester van Maastricht, Leers, in 2005 opnieuw een poging om niet alleen de problemen met softdrugs in zijn stad maar ook die in de omliggende gemeenten in de euregio in gezamenlijkheid aan te pakken door onder meer de productie en aanvoer van cannabis voor de coffeeshops te reguleren. Hij zocht dus op zijn manier een oplossing voor de “achterdeurproblematiek”. Om een dergelijk beleid vroeg of laat mogelijk te maken bracht hij de burgemeesters van de MAHHL-gemeenten, plus die van de gemeenten Kerkrade en Sittard-Geleen, samen en kon hen ervan overtuigen om op 20 mei 2005 met hem de resolutie van Maastricht aan te nemen.¹⁰⁷

Deze resolutie komt er in grote lijnen op neer dat, ten eerste, wordt vastgesteld dat de hele Euregio Maas-Rijn wordt geconfronteerd met een aanzienlijke softdrugsproblematiek, dat de coffeeshops aan de Nederlandse kant worden overspoeld met zogenaamde drugstoeristen, dat de druk op deze verkooppunten ertoe heeft geleid dat de verkoop van softdrugs – ook buiten deze shops om – sterk is gegroeid en dat parallel hieraan de productie van de betrokken drugs in de gehele euregio plaatsgrijpt en wordt gedomineerd door de georganiseerde misdaad, dat de bestrijding van de bijbehorende overlast en criminaliteit een onaanvaardbaar beslag legt op de capaciteit van politie en justitie in de euregio en dat de sluiting van de coffeeshops niet ertoe zal leiden dat de vraag naar cannabisproducten afneemt maar, daarentegen, wel met zich mee zal brengen dat de illegale productie en handel zich nog sterker zullen verspreiden over de gehele euregio.

Ten tweede wordt herinnerd aan de grote theoretische verschillen in het drugsbeleid tussen de meest betrokken landen maar ook aan de overbrugging van deze verschillen in de praktijk, aan de heilzame effecten van het Nederlands drugsbeleid en aan de risico's voor dit beleid als er niet meer preventief toezicht wordt uitgeoefend op de productie van softdrugs met een steeds sterkere roesverwekkende werking.

En ten derde worden met name de regeringen van Nederland, Duitsland en België opgeroepen om meer oog te hebben voor de negatieve gevolgen van hun beleid voor de drugsproblemen in de euregio, om meer te investeren in de grensoverschrijdende samenwerking ter bestrijding van overlast en criminaliteit en speciaal in de mogelijkheden van de autoriteiten in de euregio om de illegale productie van softdrugs, vooral die in woningen, aan te pakken, om in de vorm van kleinschalige experimenten nieuwe scenario's te onderzoeken voor de oplossing van de achterdeur-

¹⁰⁷ Zie voor de volledige tekst de website van de gemeente Maastricht.

problematiek, en om ten aanzien van de softdrugs een harmonisch grensoverschrijdend beleid te ontwikkelen dat het gebruik van softdrugs doet verminderen, dat leidt tot een doeltreffende bestrijding van de georganiseerde misdaad in de hennepcultuur, dat geen toename van drugstoerisme veroorzaakt en dat ook geen verschuiving van de illegale activiteiten in de regio en de grensregio's van de euregio met zich meebrengt.

Dit opmerkelijke initiatief heeft geen vrucht gedragen, kunnen dragen. Om de eenvoudige reden dat er in de betrokken landen op nationaal vlak niet voldoende draagvlak voor bestond. Niet alleen niet in België en Duitsland, maar ook niet in Nederland. De toenmalige minister van Justitie, Donner, schreef op 27 oktober 2005 aan de Tweede Kamer dat er sowieso juridisch geen ruimte is voor legalisering van de wietcultuur – en daarmee de aanvoer van cannabis aan de coffeeshops – maar dat experimenten met de regulering van wietcultuur ook geen oplossing vormen voor de problemen van overlast en criminaliteit:

“De overlast is in sterke mate gelegen in de handel uit andere verkooppunten dan de coffeeshops en de handhavingsdruk is voornamelijk gelegen in het bestrijden van activiteiten rondom de niet-gedoogde verkooppunten en het drugstoerisme. Het gedogen van de aanvoer naar coffeeshops zal deze problematiek alleen nog maar groter maken: er zullen hoogst waarschijnlijk eerder meer dan minder drugstoeristen naar Nederland komen, de niet-gedoogde wietcultuur zal zeer intensief moeten worden bestreden en ook de controle op de gedoogde teelt en de bevoorrading van de coffeeshops zal veel extra handavingsinspanningen vergen.”¹⁰⁸

Deze poging om de drugsgerelateerde criminaliteit in de euregio beter te kunnen beheersen mag op zichzelf dan al mislukt zijn, zij belichaamt wel een idee dat zeker niet verkeerd was, namelijk dat de grote misdaadproblemen waarmee de Euregio Maas-Rijn wordt geconfronteerd, alleen in gezamenlijkheid door de drie betrokken landen kunnen worden opgelost.

In deze zin was het initiatief van burgemeester Leers een duidelijke demonstratie van één van de conclusies die T. Spapens en C. Fijnaut in 2004-2005 optekenden in de studie die zij op verzoek van de autoriteiten in Limburg-Zuid schreven over de criminaliteit en de rechtshandhaving in de euregio, namelijk de noodzaak om een euregionale criminele politiek te formuleren, gebaseerd op een grondige analyse van de misdaadproblemen. De voornaamste argumenten voor dit voorstel waren dat in geen van de landsdelen politie, justitie en bestuur nog in staat zijn om op eigen kracht belangrijke problemen van zware (georganiseerde) misdaad afdoende te beheersen maar dat er tussen de betrokken autoriteiten geen consensus bestaat over de problemen die bij voorrang moeten worden aangepakt en over de mensen en middelen die

¹⁰⁸ Tweede Kamer, 2005-2006, 24077, nr. 170.

moeten worden vrijgemaakt om ze binnen de gegeven juridische kaders doelmatig en doeltreffend te bestrijden.¹⁰⁹

Deze conclusie leidde tot strategisch overleg tussen de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken van België en Nederland op 20 februari 2006 in Valkenburg over de ontwikkelingen in de Euregio Maas-Rijn, speciaal de bestrijding van de drugs-criminaliteit.¹¹⁰ De sfeer waarin dit overleg van start ging, was niet zo vrolijk. De dag tevoren lieten de Belgische ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken – Laurette Onkelinx en Patrick Dewael – namelijk in de Belgische pers optekenen dat zij zich met alle mogelijke juridische en politieke middelen zouden verzetten tegen de plannen van burgemeester Leers om een aantal coffeeshops in de richting van de Belgische grens te verplaatsen. Bovendien beklemtoonden zij dat er absoluut geen sprake kon zijn van coffeeshops in België.¹¹¹

Niettemin kreeg dit interministeriële overleg een vervolg in een meer beleids-gerichte strategische conferentie over de prioriteiten in de misdaadbestrijding. Aan deze conferentie, die plaatsvond op 27 oktober 2006, namen zowel de voornaamste vertegenwoordigers van het openbaar ministerie in de drie landsdelen deel als de voornaamste vertegenwoordigers van de politiediensten. Bij deze gelegenheid werden niet de contouren van een euregionaal veiligheidsplan vastgelegd. Evenmin werd er een werkgroep samengesteld om op korte termijn de contouren ervan te schetsen. Wel kon consensus worden bereikt over drie kwesties die in de nabije toekomst als prioriteiten in het opsporings- en vervolgingsbeleid zouden gelden: woninginbraken, mensenhandel en drugsgereleerde criminaliteit. In het verlengde van dit besluit werden drie werkgroepen belast met de uitwerking van actieplannen om deze prioriteiten om te kunnen zetten in levende realiteiten.

De werkgroep die een actieplan moest uitwerken om de laatstgenoemde prioriteit te realiseren, kwam enkele keren bijeen om de opzet van een dergelijk plan te bespreken. Op deze vergaderingen bleek dat het niet zo eenvoudig was om deze prioriteit om te zetten in daadwerkelijk optreden. De redenen hiervan waren menigvuldig: problemen met de grensoverschrijdende uitwisseling van gegevens over drugsgereleerde vaststellingen en voorvallen, belangrijke verschillen tussen de landen waar het gaat om de vergaring van technische sporen, onvoldoende afstemming tussen politie en openbaar ministerie in de euregio met betrekking tot de prioritering van onderzoeken en te geringe betrokkenheid aan de kant van de Nederlandse politie bij het project.

Hierom werd onlangs op initiatief van het bestuur van NeBeDeAgPol door de hoofden van de rechediensten in de euregio beslist om de besluiten van de stra-

¹⁰⁹ T. Spapens en C. Fijnaut, *Criminaliteit en rechtshandhaving in de Euregio Maas-Rijn*, Antwerpen, Intersentia, 2005.

¹¹⁰ Niet-gedateerde en niet-gesigneerde nota over dit overleg ("Valkenburg, 20 februari 2006").

¹¹¹ Zie *Het Belang van Limburg*, 19.2.2006.

tegische conferentie aan de kant van de politie meer bindend te maken met de kanttekening dat dit dan ook aan de kant van de justitie moet gebeuren. Dit betekent dat de werkgroepen een meer operationeel karakter zullen krijgen en dat middelen zullen worden toegewezen om de prioriteiten die zijn bepaald daadwerkelijk te realiseren. Hierbij zullen de mogelijkheden die de bestaande verdragen bieden tot grensoverschrijdende samenwerking, waar en wanneer het nodig is, ten volle worden benut. Voor het overige is voorzien dat het bestuur van NeBeDeAgPol de voortgang van dit initiatief continu zal evalueren.

Tot slot mag hier niet onvermeld blijven dat op de interministeriële conferentie die op 23 september 2005 plaatsvond tussen de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken van Nordrhein-Westfalen en het Nederlandse ministerie van Justitie, onder meer werd beslist om een gemeenschappelijke analyse van de drugscriminaliteit in het grensgebied te maken. Tot twee keer toe – in 2006 en 2007 – werd een poging in het werk gesteld een dergelijke analyse te maken maar beide keren vergeefs. Dit lukte vooral niet omdat het aan de Nederlandse kant onmogelijk bleek om enige betrouwbare cijfers te genereren uit de verschillende datasystemen die bij de zes betrokken regiokorpsen in gebruik zijn.¹¹²

5.3.3. De bestaande vormen van samenwerking

Ook in een euregio als de Euregio Maas-Rijn waar de noodzaak van nauwe grensoverschrijdende politieke, justitiële en bestuurlijke samenwerking bij de bestrijding van misdaadproblemen zó voor de hand ligt, is het niet eenvoudig zulke samenwerking daadwerkelijk te organiseren, zeker niet rond in se controversiële kwesties als het drugsbeleid. Het zijn echter niet alleen bestuurlijk-politieke en/of ideologische verschillen van opvatting over de aard, de ernst en de aanpak van problemen die de opbouw van zulke samenwerking aanzienlijk kunnen belasten. Er spelen ook heel andere dingen een rol: verschillen in de organisatie en werking van cruciale instellingen, verschillen in capaciteit om problemen al dan niet bij voorrang aan te pakken, verschillen in procedures die daarbij in acht moeten worden genomen et cetera.¹¹³

Voor een stuk worden deze verschillen ook in dit geval enigermate overbrugd door politie- en rechtshulpverdragen. Die gaan – neem het hiervoor besproken voorbeeld van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst – gewoonlijk immers over de vormen van samenwerking die onder voorwaarden op bepaalde terreinen kunnen worden

¹¹² Zie bijvoorbeeld het rapport: *Rauschgift-Grenzlagebild Königreich der Niederlande-Nordrhein-Westfalen*, Düsseldorf, 2006.

¹¹³ Vergelijk D. Van Daele en B. Vangeebergen, *Criminaliteit en rechtshandhaving in de Euregio Maas-Rijn; de inrichting van de opsporing en vervolging in België, Duitsland en Nederland en de internationale politieke en justitiële samenwerking in de Euregio Maas-Rijn*, Antwerpen, Intersentia, 2007.

gepraktiseerd. Maar zulke verdragen zijn op hun beurt ook weer niet zonder problemen. Ten eerste zeggen zij niets of toch niet veel over de inspanningen die Partijen over en weer daadwerkelijk moeten leveren binnen het raamwerk van de mogelijkheden die zij bieden; dit blijft, hoe men het ook wendt of keert, een kwestie van wederzijds overleg, zoniet onderhandeling. Ten tweede speelt het probleem dat de mogelijkheden die zulke verdragen bieden, niet ten volle aansluiten op de behoeften die in de praktijk van de samenwerking leven. Hierom ziet men vaak dat verdragen niet zozeer nieuwe mogelijkheden tot samenwerking scheppen, maar veeleer feitelijk bestaande vormen van samenwerking alleen maar formaliseren.

De verdragen die in de Euregio Maas-Rijn op dit ogenblik een buitengewoon belangrijke rol spelen, zijn de volgende: de al genoemde Schengen Uitvoeringsovereenkomst 1990, de EU-Rechtshulpovereenkomst 2000, het Benelux-Politieverdrag 2004, het Duits-Nederlandse Politieverdrag 2005 en het Politiesamenwerkingsverdrag van Prüm 2006. De hiernavolgende initiatieven om de politieke en justitiële samenwerking in deze euregio te versterken en te intensiveren, zijn allemaal in meer of mindere mate gebaseerd op deze verdragen. De belangrijkste initiatieven zijn: de (mislukte) vorming van een Euregionaal Opsporingsteam (EOT), de oprichting van het Euregionaal Politie Informatie en Coördinatie Centrum (EPICC), de uitbouw van Joint Hit Teams (JHT), de totstandkoming van het Bureau Euregionale Samenwerking (BES) en de uitbouw van de meer informatieve strafrechtelijke rechtshulp via een Internationaal Rechtshulp Centrum (IRC). De, enigermate omstreden, initiatieven die momenteel het voorwerp van bespreking vormen, zijn de oprichting van een Euregionale Recherche (ER) en de bouw van een Eurocrime (EC).

Voor het overige is er in de maanden mei-juni 2008 ook geëxperimenteerd met intensieve controleacties door de politiekorpsen aan de Belgisch-Nederlandse grens. Op dit moment is het nog te vroeg om hier veel over te zeggen. Wel hebben deze probeersels aangetoond dat het minder eenvoudig is dan het lijkt om zulke acties uit te voeren. Hoe lang zullen zij qua mankracht kunnen worden volgehouden? Is er voldoende afstemming tussen politie en justitie aan weerskanten van de grens mogelijk? Ziet de Nederlandse politie, zo vragen Belgische politiekorpsen zich af, echt iets in een dergelijke vorm van samenwerking? Zijn de acties voldoende gericht op de aanhouding van drugsrunners?¹¹⁴

5.3.3.1. De mislukte vorming van een EOT

In 2004 werd bij de Politie Limburg-Zuid overgegaan tot de oprichting van een Euregionaal Opsporingsteam bij de Divisie Regionale Recherche, speciaal om onderzoeken in te stellen met betrekking tot de grensoverschrijdende criminaliteit in de

¹¹⁴ Federale politie Tongeren, *Evaluatie: eerste fase drugsproblematiek*, 2008.

Euregio Maas-Rijn. Het was aanvankelijk de bedoeling van de korpsleiding dat de Duitse en Belgische politiediensten ook mensen zouden detacheren bij dit team. Dit is echter om verschillende redenen niet gebeurd. In het kader van dit onderzoek kon niet worden achterhaald welke dit waren, maar het ligt voor de hand dat het hier om soortgelijke redenen ging als welke spelen bij de afwijzing van een Euregionale Recherche (zie hierna).

Omdat het “Nederlandse” EOT eigenlijk een te kleine eenheid vormde – zij telde aanvankelijk slechts 8 man en later 12 – om zelfstandig en langdurig met voldoende slagkracht grote onderzoeken te doen, werd medio 2006 besloten om het EOT, met behoud van het eigen profiel, samen te voegen met het Bureau Georganiseerde Criminaliteit (BGC). Dit laatste bureau telde eind 2007 18 personen en zou op korte termijn groeien naar een bezetting van 22 man. De gezamenlijke sterkte van de beide bureau’s bedroeg begin 2008 dus 26 medewerkers en is langzaam opgelopen naar 34 medewerkers. Hun samenvoeging kreeg op 1 maart 2008 definitief haar beslag.

Door deze samenvoeging kan het BGC/EOT momenteel jaarlijks vier tot vijf (middel)grote strafrechtelijke onderzoeken doen. Daarnaast is het zodoende in staat om jaarlijks adequaat te reageren op ettelijke “zware rechtshulpverzoeken” en om, als er de informatie voor is, diverse “korte felle acties” te ondernemen. Verder maakt de samenvoeging het mogelijk om medewerkers flexibeler in te zetten en om sneller te reageren op onverwachte zaken.¹¹⁵

Er zijn niet veel woorden nodig om te stellen dat de opbouw van dit BGC/EOT in de beide andere landsdelen met groot genoegen wordt gadeslagen. Men hoopt dat door deze herstructurering de operationele slagkracht van de recherche van de Politie Limburg-Zuid aanzienlijk toeneemt en daarmee ook haar mogelijkheden om grensoverschrijdend samen te werken met de recherches in de beide andere landsdelen.

5.3.3.2. De verbindende schakel: het EPICC

Het EPICC werd, zoals gezegd, in de loop van 2005 op initiatief van de politiechefs, verenigd in NeBeDeAgPol, opgericht.¹¹⁶ In dit centrum, waar tegenwoordig in totaal zo’n 30 politiemensen uit de drie landsdelen zij aan zij samenwerken, wordt in toenemende mate de grensoverschrijdende informatievoorziening tussen vooral de reguliere politiediensten in de euregio behartigd. In 2007 werden in dit centrum zo’n 55.000 berichten behandeld, een stijging van 42% ten opzichte van 2006. Het werd niet zo lang geleden van Belgische zijde ISO-gecertificeerd.

Belangrijk is met name ook dat het EPICC steeds vaker zijn signalerende en

¹¹⁵ Mededeling staf Politie Limburg-Zuid, 9.9.2008.

¹¹⁶ Zie de nota van de hand van D. Colling, *NEBEDEAGPOL-project; gemeenschappelijk centrum voor politiesamenwerking in de Euregio Maas-Rijn*, Heerlen, 2005.

coördinerende rol begint te spelen. In de sfeer van de drugsgerelateerde criminaliteit komt deze ontwikkeling vooral tot uitdrukking in de vrijwel permanente uitwisseling van gegevens tussen het EPICC en de JHT's over gebeurtenissen, vaststellingen en meldingen die van doen kunnen hebben met deze vorm van criminaliteit. Hierbij kan het evengoed gaan om (de kentekens van) auto's die op een verdacht moment zijn gesignaleerd bij een pand dat als drugspand bekend staat als om de aanhouding van personen door de recherche wegens ernstige inbreuken op de drugswetgeving in één van de landsdelen. Deze ontwikkeling zal in de nabije toekomst ongetwijfeld (moeten) leiden tot de opbouw van analysecapaciteit bij het EPICC om tijdig bepaalde ontwikkelingen in de sfeer van de openbare orde en veiligheid te kunnen signaleren. Het spreekt welhaast voor zichzelf dat eventuele analisten in het EPICC nauw zullen moeten samenwerken met analisten in de meest relevante diensten bij de onderscheiden reguliere politiekorpsen in de euregio. Een belangrijke stap in dit verband is dat er vanaf augustus 2008 maandelijks overleg plaatsvindt tussen het BGC/EOT, het EPICC en de JHT's.

De medewerkers van het EPICC zijn – dit voor alle duidelijkheid onderstreept – niet bevoegd om zelfstandig opsporingsonderzoeken uit te voeren op het grondgebied van de drie betrokken landen. Zij kunnen hooguit één van de verbindende schakels vormen tussen de rechesches bij de politiediensten in de drie landen. Hoe belangrijk deze functie evenwel is kan worden opgemaakt uit het feit dat het *Landeskriminalamt* van Nordrhein-Westfalen drie van haar medewerkers bij het EPICC heeft gedetacheerd.

Niet alleen de groei van de taak van het EPICC in kwantitatieve termen maar ook de toenemende rol van dit centrum in het euregionale politiebedrijf zijn tot slot reden voor een discussie omtrent de uitbreiding van de tijden waarop het is geopend. Momenteel is het geopend van 07.30uur tot 17.00 uur. Een permanente bezetting ligt evenwel meer en meer in de rede.

5.3.3.3. De uitbouw van de JHT-formule

De formule van de JHT's dateert uit de tijd van het zogenaamde Hazeldonk-overleg met Frankrijk over de inwerkingtreding van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst (zie hiervoor). Dit leidde aanvankelijk tot de oprichting van het zogenaamde A-team, later uitgebreid tot het A-team Internationaal. In 2004 werd, met behulp van een subsidie van de Europese Unie, het A-team Internationaal vervangen door een Joint Hit Team om het drugstoerisme naar Nederland te bestrijden (in 2006 is de financiering overgenomen door Nederland).¹¹⁷ Dit team werd enerzijds opgehangen aan de Politie Midden – en West-Brabant (Breda) en anderzijds aan de Politie Limburg-Zuid (Maastricht). Het is een vorm van samenwerking tussen enerzijds de genoemde

¹¹⁷ Tweede Kamer, 2005-2006, 24077, nr. 171.

Nederlandse politieregio's, het Korps Landelijke Politiediensten, de Koninklijke Marechaussee en de douane en anderzijds de Belgische, de Franse en de Luxemburgse politie.

De twee subteams – JHT-Zuid-West en JHT-Zuid-Oost – bestaan, voor wat de Nederlandse politie betreft, elk in beginsel uit 9 man. De Belgische politie en de Franse politie participeren elk met één medewerker in het JHT-Zuid-Oost; op aanvraag kan ook één Luxemburgse politieman worden ingezet. De beide subteams worden aangestuurd door een projectleider en een operationele chef, ondersteund door een managementassistente en een misdaadanalist.

In het voorjaar van 2006 werd – niet in het kader van het Hazeldonk-overleg maar op grond van de afspraken die in september 2005 zijn gemaakt tussen de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken van Nordrhein-Westfalen en de Nederlandse minister van Justitie – door Nederland en Duitsland nog een afzonderlijk JHT-Zuid-Oost geformeerd. De formatie van dit team nam met name enige tijd in beslag omdat men het niet eens was over het doel. In Duitse ogen moest het teveel dienen voor de bestrijding van overlast aan de Nederlandse kant van de grens. Pas toen duidelijk was dat het team bovenal zou worden ingezet voor de bestrijding van criminaliteit, ging het licht op groen. De Duitse politie neemt aan dit team deel met twee medewerkers.

Het mag duidelijk zijn dat in elk geval Nederland met deze investering in JHT's voor een stuk tegemoetkomt aan de eis die haar in Schengen-verband werd gesteld met betrekking tot de bestrijding van het drugstoerisme. Als de andere landen – met name België, Luxemburg en Frankrijk – wensen dat de JHT's ook op hun territorium worden ingezet om dit toerisme en het bijbehorende probleem van de drugsrunners en de drugspanen beter te beheersen, dan zullen zij natuurlijk meer mankracht voor deze teams moeten leveren en ook bereid moeten zijn om bij meer gevaarvolle acties de nodige ondersteuning te leveren.

De JHT's werken immers lang niet altijd op zichzelf. Zeker bij grotere acties worden zij ondersteund door medewerkers uit andere onderdelen van de betrokken korpsen en zo nodig ook door bijzondere politie-eenheden, zoals arrestatieteams en observatiegroepen. De activiteitenverslagen van de JHT's laten zien dat zij niet alleen zeer vertrouwd zijn met de drugssmokkelaars en de smokkelmethodes in het grensgebied tussen Nederland, België, Duitsland en Frankrijk maar juist ook met de infrastructuur waarop zij drijven (coffeeshops en drugspanen), met de voertuigen waarmee zij rijden en de verbindingsmiddelen waarvan zij zich bedienen.

De leden van deze teams halen hun informatie overigens niet alleen uit de acties die ze uitvoeren, maar ook uit de normale bedrijfsprocessensystemen die bij de politiekorpsen in zwang zijn en uit de drugsgerelateerde opsporingsonderzoeken die zijn uitgevoerd. Zoals hiervoor al werd vermeld vormt het EPICC een belangrijke verbindingsschakel.

5.3.3.4. De beleidsmatige en operationele samenwerking tussen de parketten: het BES

De justitiële samenwerking in de Euregio Maas-Rijn werd in 2001 aanzienlijk bevorderd door de oprichting van het al eerder genoemde Bureau Euregionale Samenwerking (BES). Het initiatief hiertoe werd genomen door het parket te Maastricht; het college van procureurs-generaal steunde de oprichting van dit bureau financieel. De oorspronkelijke taakstelling van dit nieuwe bureau was de bevordering van de vervolging van grensoverschrijdende daders en dadergroepen in de Euregio Maas-Rijn. Als een uitvloeisel van deze taakstelling heeft het BES zich gaandeweg ook meer gericht op de stroomlijning van de strafrechtelijke rechtshulp in de euregio. Eerder werd al aangestipt dat het BES tot nu toe vooral Nederlandse medewerkers telt (1 officier van justitie, 2 beleidsmedewerkers, 1 juridische medewerker, 1 documentalist en 1 management-assistente), aangevuld met 1 Belgische juridische parketmedewerker. In de nabije toekomst zal evenwel – het werd hiervoor al vermeld – ook een Duitse *Staatsanwalt* aan het BES worden verbonden. En het is niet onmogelijk, zoals gezegd, dat op korte termijn ook van Belgische zijde een parketmagistraat bij het BES zal worden gedetacheerd.

Uit overzichten van de activiteiten van het BES in de voorbije jaren kan worden opgemaakt dat dit bureau op allerlei manieren heeft geprobeerd om zijn opdracht uit te voeren. Hierbij mag niet alleen worden gedacht aan het organiseren en stimuleren van strategisch en operationeel overleg tussen de parketten en de politiediensten in de drie betrokken landsdelen, maar moet zeker ook worden verwezen naar de belangrijke rol die dit bureau in Nederland speelt in de beleidsvorming omtrent de algemene inrichting van de strafrechtelijke rechtshulpverlening, in de discussies over de herziening van de nationale wetgeving op dit vlak, in de uitwerking van beleidsmaatregelen ter uitvoering van het beleid dat in de Derde Pijler van de Europese Unie wordt gevoerd en in de vorming van politie- en justitieofficieren op het stuk van de grensoverschrijdende samenwerking.

Zeker zo belangrijk is natuurlijk de operationele rol van het BES in de grensoverschrijdende aanpak van belangrijke strafzaken. Hierbij ging het in het recente verleden onder meer om het oprollen van een motorbende en om de aanpak van een geval van grootschalige ecstasy-productie. Het spreekt welhaast voor zichzelf dat in gevallen als deze “klassieke” rechtshulpverzoeken een belangrijke rol speelden. Mede hierom was de succesvolle bestrijding van motordiefstallen in de streek door middel van een gemeenschappelijk opsporingsteam (*joint investigation team* – JIT) een bijzondere ervaring. Op dit moment wordt trouwens onderzocht of er niet een dergelijk team kan worden opgericht om de problematiek van de drugsrunners op Belgisch grondgebied doeltreffender aan te pakken. Het zou niet alleen de uitwisseling van informatie vergemakkelijken maar ook een snellere toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden mogelijk maken.

Bij deze voorbeelden moet wel worden opgemerkt dat het steeds weer moeilijk bleek om met name aan de Nederlandse kant – ondanks het EOT – in een redelijk snel tempo voldoende politiecapaciteit op euregionaal niveau vrij te maken voor de desbetreffende onderzoeken. In een enkel geval was het, onder meer hierom, noodzakelijk om het onderzoek over te dragen aan de Bovenregionale Recherche te Eindhoven. Om deze reden heeft het BES altijd de oprichting en de uitbouw van een BGC/EOT ondersteund. De beschikbaarheid van zulk een team zou het BES immers meer ruimte geven bij de aanpak en de uitvoering van grensoverschrijdende misdaadproblemen.

Hiermee wordt evenwel geraakt aan een algemeen probleem dat tijdens onze rondgang door de euregio bij herhaling werd gesignaleerd door de autoriteiten in België en Duitsland, namelijk dat het om uiteenlopende redenen met name moeilijk is om bij de politie Limburg-Zuid medewerking te verkrijgen voor de uitvoering van rechtshulpverzoeken waarin wordt gevraagd om inzet van capaciteit, hetzij om bepaalde onderzoekshandelingen te verrichten hetzij om, al dan niet in gezamenlijkheid, onderzoeken te doen (spiegelonderzoeken of parallelonderzoeken).¹¹⁸

De eerste reden is dat politie en justitie in de diverse landsdelen niet altijd dezelfde prioriteit geven aan strafrechtelijke onderzoeken. Dit probleem speelt met name op in de sfeer van de drugsgerelateerde criminaliteit: zaken die in de ogen van de Duitse en Belgische autoriteiten belangrijk zijn en waarin naar hun mening dus opsporing zou moeten worden verricht, zijn in de ogen van de Nederlandse autoriteiten niet altijd belangrijk genoeg om die inspanning te plegen. Met name in gevallen waarin de Duitse en Belgische autoriteiten over veel “startinformatie” beschikken en die ook delen met de Nederlandse autoriteiten, vormt de uiteenlopende prioritering een rijke bron van grote frustratie.

De tweede reden is dat – in elk geval naar het oordeel van de Duitse en Belgische autoriteiten – de Nederlandse politie door de zeer programmatische en zeer projectmatige organisatie van haar werk niet voldoende flexibel is om op een behoorlijke – vlotte en doeltreffende – manier in te spelen op rechtshulpverzoeken die in hun ogen belangrijk zijn en met de nodige spoed in behandeling zouden moeten worden genomen. Een vraag die in dit verband vaak wordt gesteld is overigens of de Nederlandse politie enerzijds niet te zelfstandig opereert ten overstaan van het openbaar ministerie en anderzijds niet teveel onder invloed staat van het lokale bestuur, lees de korpsbeheerder en burgemeesters, voor wie de bestrijding van overlast en de handhaving

.....
¹¹⁸ Zie voor een grondige analyse van de strafrechtelijke rechtshulpverlening: C. Fijnaut, T. Spapens en D. Van Daele, *De strafrechtelijke rechtshulpverlening van Nederland aan de lidstaten van de Europese Unie: de politieke discussie, het juridisch kader, de landelijke organisatie en de feitelijke werking*, Zeist, Uitgeverij Kerckebosch, 2005. Binnenkort verschijnt het complement van deze studie: D. Van Daele, T. Spapens en C. Fijnaut, *De strafrechtelijke rechtshulpverlening door België, Duitsland en Frankrijk aan Nederland*, Antwerpen, Intersentia, 2008.

van de openbare orde zwaarder telt dan de opsporing van zware misdaad.

De derde reden betreft de numerieke sterkte van de politie in Limburg-Zuid, en zeker die van de GC/EOT, de recherche die zich speciaal richt op de georganiseerde misdaad in de regio. Momenteel omvat de tactische capaciteit van deze recherche 34 man, zoals hiervoor al werd aangegeven. Dit is niet niks maar op een korps van plusminus 1.800 man is het natuurlijk ook niet veel. Zeker niet in het licht van de vraag die – ook vanuit buitenlands perspectief – hier luid en duidelijk moet worden gesteld: is deze recherche voldoende sterk om zowel voldoende zware onderzoeken in de eigen regio te draaien als om reële behoeften aan grensoverschrijdende operationele politieke en justitiële samenwerking bij de autoriteiten in de buurlanden redelijkerwijze af te dekken? Nader onderzoek naar het antwoord op deze vraag is meer dan geboden. Het is bittere noodzaak. De goede samenwerking in de Euregio Maas-Rijn is immers in hoge mate afhankelijk van een recherche bij de Politie Limburg-Zuid die kwantitatief en kwalitatief de grote grensoverschrijdende misdaadproblemen aan kan.

In het verlengde van deze vraag naar de kwantitatieve capaciteit van de centrale recherche, ligt een meer kwalitatieve vraag, namelijk of de organisatie van het korps wel voldoende is toegesneden op de samenwerking met de buitenlandse politiekorpsen in de euregio, met name ook waar het gaat om de drugsgerelateerde criminaliteit. Vrij algemeen wordt in de buurlanden in elk geval een gespecialiseerde eenheid gemist die niet alleen korpsbreed instaat voor een coherente uitvoering van het politiebeleid op dit gebied maar die ook kan fungeren als een aanspreekpunt voor de politiekorpsen in de buurlanden en zo nodig de mensen en middelen kan leveren om snel en vaardig belangrijke rechtshulpverzoeken uit te voeren. Een speciaal punt van kritiek in de andere landsdelen betreft de aanhoudende wisseling van personeel bij relevante onderdelen van de Nederlandse politie. Het gevolg hiervan is dat steeds weer opnieuw aan nieuwe en vaak ook onervaren mensen moet worden uiteengezet wat er aan de orde is.

Bij het vorenstaande moet nadrukkelijk worden aangetekend dat het ongenoegen over de strafrechtelijke rechtshulpverlening door de Nederlandse politie en justitie in de Euregio Maas-Rijn door de oprichting van het BES en de plaatsing van het IRC bij het EPICC aanzienlijk is afgenomen. Een deel van het ongenoegen dat resteert, heeft dan ook niet te maken met de opstelling en de medewerking van de Nederlandse autoriteiten en diensten in de euregio, maar met de gebrekkige manier waarop elders in Nederland, met name in de grote steden, wordt gereageerd op rechtshulpverzoeken uit België en Duitsland. Hierom wordt door buitenlandse autoriteiten somtijds afgezien van het sturen van één of meer rechtshulpverzoeken naar Nederland. Het heeft geen zin: er komt toch geen antwoord.

Overigens mogen de consequenties die de negatieve ervaringen met het verzoeken om rechtsbijstand bij de Nederlandse autoriteiten hebben voor de beeldvorming inzake het Nederlandse drugsbeleid, niet worden onderschat. Zo werd tijdens de rondetafelgesprekken meer dan eens met grote stelligheid beweerd dat hun afwerende, onwillige, houding wordt ingegeven door de grote economische belangen

die Nederland en in het bijzonder Nederlandse (grens)steden, heeft/hebben bij de productie, de handel en de distributie van/in drugs. Anders valt, zo meende men, de in het algemeen weinig coöperatieve houding van Nederland niet te begrijpen.

5.3.3.5. De organisatie van de politieke en justitiële rechtshulp: het IRC

De wederzijdse verlening van internationale (politieke en justitiële) rechtshulp vormt nog altijd een zeer belangrijke vorm van samenwerking in de Euregio Maas-Rijn. Dit kan niet alleen worden afgeleid uit de grote onderzoeken die in de voorbije jaren, mede dankzij de bemoeienis van het BES, in de onderscheiden landsdelen met succes werden afgerond. Het blijkt ook uit het alsmaar toenemende aantal inkomende en uitgaande, overwegend administratief getinte, rechtshulpverzoeken bij het Internationale Rechtshulp Centrum (IRC) dat in de vorm van een *joint venture* is ondergebracht bij het EPICC en dat door het BES en de leiding van de Politie Limburg-Zuid wordt aangestuurd.

In 2007 werden er door het IRC in totaal 3.483 politieke rechtshulpverzoeken behandeld, die in totaal 11.445 deelvragen omvatten. Van januari tot augustus 2008 ging het om 6.079 verzoeken en 10.670 zogenaamde verzoekonderdelen. Een enorme stijging van het aantal verzoeken en verzoekonderdelen dus. Waar het gaat om de justitiële rechtshulpverzoeken kan worden gemeld dat er in 2007 3.297 verzoeken werden behandeld en in 2008 (tot 13 juli) 1.483 verzoeken. In termen van verzoekonderdelen ging het om 6.469 respectievelijk (tot 13 juli) 4.775 onderdelen. Het aantal verzoeken lijkt dit jaar dan wel lager uit te komen dan in 2007, maar hierom nog niet het aantal verzoekonderdelen.¹¹⁹ En de aantallen zullen in de toekomst naar alle waarschijnlijkheid alleen maar stijgen, met name wanneer de plannen van Duitse zijde doorgang vinden om het strafrechtelijk rechtshulpverkeer in het gehele grensgebied met Nederland zoveel mogelijk te laten lopen via het Heerlense IRC.

Verder is in dit verband van belang dat niet alleen het totale aantal politieke en justitiële rechtshulpverzoeken stijgt, maar dat ook de zwaarte van deze verzoeken toeneemt, dat wil zeggen het gaat nu nog wel hoofdzakelijk om informatief getinte rechtshulpverzoeken maar meer en meer komen er ook rechtshulpverzoeken binnen waarbij operationele bijstand wordt gevraagd, zoals hiervoor al werd aangegeven. Dit kan worden afgeleid uit de inhoud van de verzoekonderdelen: naast de massa informatieve (deel)vragen werd er in 2007 – 2008 ook een belangrijk aantal meer operationele vragen gesteld, bijvoorbeeld het verhoren van getuigen en verdachten, het verrichten van doorzoekingen en het in beslag nemen van spullen. Deze evolutie heeft ertoe geleid dat er tussen parket en politie afspraken zijn gemaakt omtrent de prioritering, de routing en doorlooptermijnen van rechtshulpverzoeken. In voorkomende gevallen

¹¹⁹ Mededeling van L. Wassercordt, bureauchef EPICC, 19.8.2008.

wordt er door medewerkers van het BES contact gezocht met de verzoekende magistraten en politiemensen in het buitenland om de juridische uitvoerbaarheid en de praktische uitvoering van verzoeken door te spreken. Op deze manier wordt geprobeerd de onvrede in het buitenland over de afhandeling van rechtshulpverzoeken door (de Nederlandse) politie en justitie in de euregio zoveel mogelijk tegen te gaan.

Deze ontwikkelingen geven natuurlijk voedsel aan de gedachte bij de betrokken autoriteiten in de euregio dat het Heerlense IRC, dat nu nog een onderdeel vormt van het IRC-Zuid dat in Eindhoven is gevestigd, zou moeten worden verzelfstandigd en de status van een afzonderlijk IRC zou moeten krijgen. Een IRC dat duidelijk zo'n belangrijke administratieve en operationele schakel vormt in de hele organisatorische configuratie die wordt opgebouwd om de strafrechtelijke politieke en justitiele samenwerking in de Euregio Maas-Rijn verder te intensiveren en te vergemakkelijken, verdient in hun ogen een afzonderlijke status. Het zou niet alleen de routing van veel rechtshulpverzoeken aanzienlijk inkorten – ze hoeven dan niet meer via Eindhoven naar Heerlen te worden gestuurd – maar zou ook de inbedding en de versnelling van hun uitvoering in het raam van de algehele strafrechtelijke samenwerking in dit grensgebied ten goede komen.

Het feit dat een belangrijk aantal verzoeken afkomstig is van medewerkers van andere Nederlandse of ook wel Duitse en Belgische politiekorpsen – omdat zij de route langs het EPICC/IRC verkiezen boven de route via andere IRC's – en dus niet rechtstreeks betrekking heeft op de strafrechtelijke samenwerking in de Euregio Maas-Rijn, doet overigens niets af aan de argumenten die pleiten voor verzelfstandiging van dit IRC. Het roept veeleer belangrijke vragen op omtrent de algemene organisatie van de afhandeling van rechtshulpverzoeken in Nederland en de omringende landen. Is die nog wel voldoende van deze tijd?

5.3.4. De nieuwe maar omstreden initiatieven

Op dit moment liggen er twee initiatieven ter tafel om de strafrechtelijke bestrijding van de grensoverschrijdende zware (georganiseerde) criminaliteit in het algemeen – dus niet alleen de (grensoverschrijdende) grootschalige productie, handel en distributie van/in verdovende middelen – te verbeteren en versterken. Deze initiatieven – beide van Nederlandse origine – kunnen wel van elkaar worden onderscheiden maar te scheiden zijn zij niet. Het ene betreft de mogelijke oprichting van een Euregionale Recherche, het andere de opbouw van een Eurocrime. Die Euregionale Recherche zou op termijn deel uit kunnen maken van het Eurocrime dat de initiatiefnemers voor ogen staat.

5.3.4.1. Naar een Euregionale Recherche?

In de zomer van 2007 vroeg de korpschef van de Politie Limburg-Zuid, Velings, C. Fijnaut en D. Van Daele wat zij dachten van de oprichting van een Euregionale Recherche (ER). In het advies dat zij in november 2007 uitbrachten, oordelen zij dat hier veel voor te zeggen valt, zowel om direct het gemeenschappelijk strafrechtelijke optreden tegen de grensoverschrijdende misdaad verder te versterken als om langs deze weg indirect ook een belangrijke bijdrage te leveren aan de bestuurlijke aanpak van deze problemen in de Euregio Maas-Rijn. Naar hun mening bieden de eerder genoemde politie- en rechtshulpverdragen voldoende aanknopingspunten voor de oprichting van zo'n recherche. Of het zover zou komen, zou echter afhangen van de wijze waarop een dergelijke recherche wordt georganiseerd en hoe de uitoefening van het justitiële gezag over haar optreden wordt verzekerd.¹²⁰

Het voorstel dat zij concreet deden, is om een team te vormen dat aanvankelijk bestaat uit 36 gekwalificeerde Belgische, Nederlandse en Duitse rechercheurs maar later kan worden uitgebreid. Alleen de leiding en de ondersteuning van deze recherche moeten op een vaste locatie worden gehuisvest, bijvoorbeeld de locatie van het EPICC, het IRC en het BES. De rechercheurs zelf kunnen vanuit hun thuissituatie op die plaatsen in de euregio – bepaalde korpsen of diensten – gaan werken waar de onderzoeken feitelijk zijn ondergebracht. Vanzelfsprekend moet het team beroep kunnen doen op de bijzondere eenheden die in de euregio beschikbaar zijn: het JHT, een observatiegroep, een arrestatieteam. Daarnaast moet er op uiteenlopende manieren voor worden gezorgd dat de ER goed verbindingen onderhoudt met de recherches en de rechercheurs bij de politiekorpsen in de euregio.

De aansturing van dit team moet worden toevertrouwd aan de magistraten bij het BES en de recherchechefs in de euregio. In concrete strafzaken dient het gezag te worden uitgeoefend door de magistraten van het parket/ de onderzoeksrechter(s) waar deze zaken aan zijn toebedeeld. De betrokken rechercheurs oefenen alleen op het grondgebied van hun land van herkomst hun bevoegdheden zelfstandig uit; in de andere gevallen leveren zij alleen bijstand aan de collega's van het team die bevoegd zijn in de andere landsdelen.

In de betrokken nota onderzochten zij ook de alternatieven voor een ER. Zo erkennen zij wel de positieve kanten van een gemeenschappelijk onderzoeksteam waarvan de oprichting mogelijk is op grond van artikel 13 van het EU-Rechtshulpverdrag en bevelen zij ook aan om onderdelen van de desbetreffende regeling over te nemen in het multinationale convenant dat de basis moet vormen voor een ER, maar in de enkele oprichting van zo'n gemeenschappelijk onderzoeksteam zien zij voor de euregio geen

¹²⁰ C. Fijnaut en D. Van Daele, *De oprichting van een gemeenschappelijke recherche in de Euregio Maas-Rijn*, Tilburg-Leuven, 2007.

heil. Zulk een team heeft volgens het genoemde verdrag immers altijd een adhoc-karakter en is in principe bedoeld voor de aanpak van een specifiek probleem binnen een bepaald tijdsbestek.¹²¹ Deze formule is dus niet geschikt voor de inrichting van permanente en structurele samenwerking in grensoverschrijdende opsporing. Wat niet wil zeggen dat ook in het kader van een ER, als het voor de aanpak van een bepaald probleem zou uitkomen, zou kunnen worden gewerkt met de formule van een gemeenschappelijk onderzoeksteam. Hetzelfde kan naar hun mening worden gezegd van de beproefde formule waarbij politiemensen en magistraten op basis van een convenant respectievelijk een algemeen rechtshulpverzoek grensoverschrijdend samenwerken om bepaalde problemen de baas te worden.

Aan de Nederlandse kant van de euregio kan dit voorstel op redelijke brede instemming rekenen. Begrijpelijk, tot op zekere hoogte gaat het om de wederopstanding van het BGC/EOT zoals het aanvankelijk was opgezet. Aan de Belgische en de Duitse kant van de euregio is – zowel bij politie als bij het openbaar ministerie – echter veel en veel minder enthousiast gereageerd op dit voorstel. Enkelingen zien er wel iets in: een dergelijk team biedt politie en justitie immers, met name door een betere uitwisseling van informatie, de mogelijkheid om alert en slagvaardig te (re)ageren tegen misdaadproblemen die zich in de euregio voordoen. Veel van de gesprekpartners aan deze kanten van de grens hebben echter aangegeven dat het voorstel om diverse redenen op overzienbare termijn niet kan en zal worden omarmd.

In de eerste plaats meent men dat eerst de bestaande initiatieven ten volle moeten worden benut om het gestelde doel te bereiken alvorens nieuwe initiatieven kunnen worden opgestart. Dit wil in hun ogen zeggen dat met behulp van rechtshulpverzoeken, gemeenschappelijke onderzoeksteams, BES, EPICC et cetera méér kan worden bereikt dan tot nu toe is uitprobeerd. In het verlengde hiervan ligt het verwijt aan het adres van de Nederlandse politie, ook buiten de Euregio Maas-Rijn, dat zij nog steeds niet altijd voldoende investeert in een adequate behandeling van operationeel getinte rechtshulpverzoeken in voor België en Duitsland belangrijke strafzaken. Zolang dit niet consequent gebeurt, wil men geen verdere stappen in de samenwerking zetten.

In de tweede plaats vraagt men zich af wat precies het doel van een ER is. Als dit een betere bestrijding van de overlast aan de Nederlandse kant van de grens vormt, wil men er zeker niet in investeren; een dergelijk doel dient niet het belang van de andere partijen in de euregio. Als het gaat om de strafrechtelijke bestrijding van criminele groepen die grensoverschrijdend opereren valt er op langere termijn over te praten.

¹²¹ Zie met betrekking tot de oprichting van zulk een team de (Nederlandse) *Aanwijzing internationale gemeenschappelijke onderzoeksteams* d.d. 1.6.2004 van het college van procureurs-generaal en ook de (Belgische) *Gemeenschappelijke omzendbrief van de minister van Justitie en het college van procureurs-generaal betreffende de internationale rechtshulp in strafzaken* d.d.10.2.2005.

In aansluiting hierop wordt door sommigen aangegeven dat dit waarschijnlijk wel vereist dat de recherche bij de Politie Limburg-Zuid verder wordt versterkt en dat zij meer wordt gespecialiseerd en gecentraliseerd waar het gaat om de bestrijding van de grootschalige drugshandel.

In de derde plaats is men niet direct geneigd om dit initiatief te steunen omdat het zonder vooroverleg naar buiten werd gebracht. Men weet dus eigenlijk niet goed wat het precies behelst en heeft zeker niet de gelegenheid gehad om de consequenties ervan voor de eigen organisatie in ogenschouw te nemen. Sommigen vragen zich af of de formule van een ER überhaupt wel te rijmen valt met de inrichting van politie en justitie in eigen land.

En tenslotte wordt ook wel gesteld dat een recherche van bijvoorbeeld 60 man niet erg veel is in verhouding tot de grote criminele problemen die de euregio plagen. Deze problemen zijn niet alleen talrijk maar ook – vanuit een oogpunt van opsporing – complex. Denk bijvoorbeeld aan de drugsrunners die somtijds in één nacht in het Nederlands, het Marokkaans en het Frans vijftig en meer gesprekken voeren. Al die gesprekken moeten worden uitgeluisterd. Daar is niet alleen veel politiemankracht voor nodig maar onder meer ook ettelijke tolken. Het is met andere woorden veel meer aangewezen – zo wordt wel betoogd – om alle rechercheurs die er zijn, in functie van de wensen en behoeften, in goed onderling overleg in te zetten. Waarbij het aan Duitse en Nederlandse kant veel gemakkelijker is om dit te bereiken dan aan de Belgische kant omdat zij in de twee eerstgenoemde landsdelen per slot van rekening behoren tot een en hetzelfde politiekorps. Hier kan veel flexibeler met de beschikbare mankracht worden omgegaan.

5.3.4.2. Naar een Eurocrime?

In samenhang met het voorstel tot oprichting van een ER hebben het openbaar ministerie te Maastricht en Roermond samen met de Politie Limburg-Zuid in de loop van 2007 het voorstel ontwikkeld om de politieke krachten en justitiële krachten – NeBeDeAgPol, BES, het reguliere overleg tussen magistraten, EPICC, BGC/EOT en, in de toekomst wellicht, een ER, IRC – in de Euregio Maas-Rijn te bundelen in een hechter samenwerkingsverband: Eurocrime (EC). Het doel van dit project is een betere (snellere en meer doeltreffende) aanpak van de zware (georganiseerde) criminaliteit in de Euregio Maas-Rijn, in het bijzonder door ten volle gebruik te maken van de vele mogelijkheden die de recente politie- en rechtshulpverdragen hiertoe bieden.¹²²

Meer concreet zou het betekenen dat alle hiervoor genoemde vormen van overleg en van daadwerkelijke samenwerking op één locatie zouden worden samen-

¹²² Openbaar Ministerie Maastricht en Roermond, Politie Limburg-Zuid, *Visiedocument euregionale samenwerking Limburg*, 2007.

gebracht. Dit samenwerkingsverband zou de naam “Eurocrime” krijgen en worden aangestuurd door een begeleidingscommissie, gerekruteerd uit de top van politie en openbaar ministerie in de euregio. De lokale besturen zouden – met het oog op de bestuurlijke aanpak van belangrijke misdaadproblemen – evenwel ook worden uitgenodigd om deel te nemen aan dit project.

In het betrokken voorstel wordt uiteengezet dat een dergelijke constructie:

- de uitwisseling van informatie tussen alle partijen grotelijks zou bevorderen en ook de aanmaak van euregionale criminaliteitsbeeldanalyses aanzienlijk zou vergemakkelijken;
- het mogelijk zou maken om via een “weegploeg” van magistraten en recherchechefs in gezamenlijkheid te beslissen over de prioritaire verdeling van de beschikbare opsporingscapaciteit over de onderzoeken die worden aangemeld;
- de grondslag zou vormen voor de opbouw van een kennis- en expertisecentrum dat niet alleen de beheersing van de zware (georganiseerde) misdaad in de euregio zeer ten goede zou komen maar dat ook zou kunnen uitgroeien tot een nationale en internationale draaischijf in de grensoverschrijdende politieke en justitiële samenwerking in de Europese Unie.

Ook dit initiatief is door de justitiële autoriteiten in de buurlanden met gemengde gevoelens ontvangen. Enkele parkethoofden omarmen het idee zonder veel commentaar. Anderen spreken er zich meer expliciet over uit, zowel vóór als tegen.

Zowel Duitse als Belgische magistraten zijn het idee waarop EC rust, genegen. Er werden in de voorbije jaren weliswaar grote stappen vooruit gezet, zo zeggen zij, maar het is belangrijk om op deze weg voort te gaan. Verdere bundeling van krachten, waar dit nodig is, is geboden. Misschien is de oprichting van een ER wel een stap te ver, maar er is niets op tegen om meer concreet onder ogen te zien wat Eurocrime in de praktijk concreet zou kunnen betekenen. En dit temeer niet omdat men ook op nationaal niveau dringend verlegen zit om oplossingen voor de grote misdaadproblemen die zich in een grensgebied als dat van de Euregio Maas-Rijn stellen. Zij pleiten er voor om het voorstel minstens op zijn praktische mérites te onderzoeken.

Hier staat tegenover dat zowel van de Duitse als de Belgische kant door sommige magistraten naar voren wordt gebracht dat de opbouw van een EC enerzijds niet goed past bij de institutionele verhoudingen in de betrokken landen: wie oefent er in het algemeen en in concrete strafzaken het gezag over uit? Moet niet worden gevreesd voor verzelfstandiging respectievelijk isolement van een dergelijke eenheid? Gaat de oprichting ervan niet ten koste van de aanpak van problemen op lokaal niveau of in andere delen van het land? Anderzijds wordt door hen betoogd dat een EC ook niet echt nodig is. Met de oprichting van het BES werd, zo stellen zij, al een enorme stap vooruit gezet. Een EC is met andere woorden wellicht iets voor de verre toekomst. Waarom niet meer en beter gebruik maken van de traditionele mogelijkheden inzake wederzijdse

rechtshulp? Waarom niet experimenteren met de formule van de JIT's? Zo kan men niet alleen elkaar's structuren beter leren kennen maar kan men ook een vertrouwensbasis scheppen die het zetten van verdere stappen mogelijk maakt. Tevens wordt in hun kring naar voren gebracht dat de vorming van een EC geen oplossing is voor het grootste probleem, namelijk het tekort aan politiecapaciteit aan Nederlandse zijde om de meer operationele buitenlandse rechtshulpverzoeken op een adequate manier te behandelen.

Omdat het merendeel van de parkethoofden er voorstander van is om ten minste het voorstel voor de oprichting van een EC te onderwerpen aan nader onderzoek, is op hun vergadering van 18 juni 2008 beslist om een werkgroep met deze taak te belasten.

5.4. Besluit

Vorenstaande uiteenzetting demonstreert hoezeer men niet alleen in Maastricht maar in de hele Euregio Maas-Rijn in de voorbije jaren heeft geworsteld en nog worstelt met de drugsproblematiek die de regio, bij wijze van spreken, in haar greep heeft. Deze problematiek zelf wordt met opzet niet in dit hoofdstuk geanalyseerd maar in het volgende hoofdstuk. De reden hiervan is dat op deze manier beter onder ogen kan worden gezien in hoeverre het beleid dat momenteel wordt gevoerd in de (afzonderlijke delen van de) euregio, kan of moet worden aangepast aan de drugsproblemen zoals die zich momenteel daadwerkelijk manifesteren.

Hoe moeilijk het is om een antwoord te vinden op die problemen blijkt ten volle uit de moeizame ontwikkeling van het coffeeshopbeleid in Maastricht. Dit kan zonder overdrijving een bestuurlijke lijdensweg worden genoemd. En het einde van de tocht is nog niet in zicht. Het kernstuk van het beleid dat de stad voert, is natuurlijk de verplaatsing van coffeeshops naar de randen van de stad. Met het oog op de vermindering van de overlast in de binnenstad en de wijken daaromheen, heeft deze aanpak zeker zin: tot op zekere hoogte zal een deel van de reguliere stroom zogenaamde drugs-toeristen ongetwijfeld worden verlegd naar deze beoogde coffeecorners. Men mag evenwel niet verwachten dat daarmee een einde komt aan het grote probleem van de drugsrunners: voor hen blijven ook deze toeristen een gemakkelijke prooi voor de verkoop van alle mogelijke drugs in de drugspannen van Maastricht zelf maar ook in de drugspannen die nu al worden geopend in de gemeenten in de buurt van de stad en/of langs de A2/E25, tot in de stad Luxemburg toe. Hierom moet worden toegejuicht dat Maastricht er op dit moment alles aan doet om op dit punt een vergelijk te vinden met al deze gemeenten over de voorwaarden waaronder die verplaatsing mogelijk is. Het gaat inderdaad niet op om deze gemeenten eenzijdig te confronteren met een deel van de ernstige overlast die de drugsproblemen in Maastricht veroorzaken.

Deze voorwaarden zullen ongetwijfeld deel uit moeten maken van een algemeen plan van aanpak voor de drugsproblemen in de Euregio Maas-Rijn. Niet alleen

omdat de verplaatsing van een aantal coffeeshops naar de randen van de stad slechts één van de mogelijke maatregelen vormt om de grote last van de drugsproblematiek in de euregio te verlichten, maar ook omdat een maatregel als deze slechts onder een aantal voorwaarden haar doel kan bereiken. En dus zal het zo moeten zijn, moet men aannemen, dat de betrokken besturen het op z'n minst in grote lijnen met elkaar eens zullen moeten worden over die voorwaarden en die andere maatregelen alvorens zij kunnen instemmen met de verplaatsing van een aantal coffeeshops. In hoofdstuk 7 worden de contouren voor zulk een plan geschetst.

Een van de moeilijkheden die in dit plan ten aanzien van Maastricht moeten worden opgelost in relatie tot deze ene maatregel, betreft de screening van de desbetreffende vergunningaanvragen. De stad wil in dit geval afzien van de toepassing van de wet-BIBOB. Het valt te begrijpen dat om pragmatische redenen deze toezegging aan de houders van coffeeshops is gedaan, maar deze afspraak valt moeilijk te verzoenen met zowel de intenties van de wet-BIBOB als met de grote criminele risico's die blijkens diverse onderzoeken de cannabissector klaarblijkelijk eigen zijn.

De andere moeilijkheid is dat niet volstrekt duidelijk is of het Damocles-beleid daadwerkelijk in de volle scherppte en omvang zal worden toegepast op de betrokken coffeeshops. Zou dit niet gebeuren, dan kan slechts worden geconcludeerd dat de geloofwaardigheid van het Nederlands coffeeshopbeleid, dat als voornaamste expressie van het gedoogbeleid toch al niet erg geloofwaardig is, volkomen verloren gaat. Wanneer zelfs de spelregels van het gedoogbeleid niet worden gehandhaafd, wordt het hele Nederlandse drugsbeleid een *farce*. En niet alleen in de ogen van het buitenland. Ook in de ogen van de Nederlandse bevolking valt het dan op geen enkele manier nog uit te leggen.

Deze gevolgtrekking moet worden gezien in het licht van de argumenten die de gemeente aanvoert om de verplaatsing van coffeeshops te rechtvaardigen. Ten eerste is het maar helemaal de vraag of het Nederlandse coffeeshopbeleid het succes is waarvan in de stukken van de gemeente wordt gerept. Zie hetgeen hieromtrent in (het besluit van) hoofdstuk 4 werd gezegd. Ten tweede wordt te gemakkelijk gesteld dat sluiting van de coffeeshops zal leiden tot een onbeheersbaar netwerk van illegale verkooppunten. Enerzijds is het de vraag of men ze allemaal zou moeten sluiten: is dit niet te zwart-wit geredeneerd ten aanzien van zo'n complex probleem? Anderzijds is het vraag of er wel zo'n groot "ondergrondse distributienetwerk" zal ontstaan: veel buitenlandse drugstoeristen kunnen in elk geval zonder veel problemen in hun eigen land alle drugs kopen waar ze behoefte aan hebben. Waarom zou Maastricht, Zuid-Limburg, nog langer een van de belangrijkste verkoopcentra in Noord-West-Europa willen zijn? Bovendien mag niet uit het oog worden verloren dat er nu reeds een belangrijk illegaal distributienetwerk bestaat. In Maastricht en elders in Limburg-Zuid. Bij elkaar zou het op z'n minst gaan om 150 drugspanden, waarvan zo'n 50 in Maastricht.

Verder is het opmerkelijk dat er tot voor kort geen coherent en consistent drugsbeleid op het niveau van de Euregio Maas-Rijn is gevoerd: de drugsproblematiek

is in de drie landsdelen van deze euregio levensgroot en geen landsdeel kan haar nog op eigen kracht enigermate bedwingen. Zoals hiervoor werd aangegeven, is het gemis van zo'n beleid waarschijnlijk een gevolg van de afwezigheid van een gemeenschappelijke autoriteit die overziet hoe zo'n complexe problematiek zich ontwikkelt en die tijdig voorstellen doet om haar – op een voor alle partijen aanvaardbare manier – beheersbaar te houden. In het verlengde hiervan dient te worden onderstreept dat de Nederlandse “driehoek” kort geleden terecht het initiatief heeft genomen om in elk geval voor Limburg-Zuid een evenwichtig beleid uit te stippelen en in uitvoering te geven. Niettemin moeten hier twee opmerkingen bij worden gemaakt.

De eerste is dat dit beleidsplan op euregionaal niveau maar effect kan sorteren als het wordt afgestemd met de openbare besturen in de beide andere landsdelen en wordt geïntegreerd in het euregionaal beleidsplan waarvan eerder sprake was. Dit betekent dat het noodzakelijk is om zo spoedig mogelijk op het niveau van de Euregio Maas-Rijn een forum te creëren waarop de bestuurlijke, justitiële en politieke autoriteiten die in deze euregio de verantwoordelijkheid dragen voor een adequate aanpak van de drugsgerelateerde criminaliteit, in onderling overleg de hoofdlijnen kunnen en moeten uittekenen voor een drugsbeleid dat aansluit op de drugsproblemen die zich stellen. In het laatste hoofdstuk wordt uiteengezet hoe zo'n forum zou kunnen worden georganiseerd.

De tweede opmerking is dat de ontwikkeling van zo'n regionaal beleid eigenlijk zou moeten wortelen in plannen en projecten betreffende de hotspots in de regio. Zo zouden Maastricht en Luik er goed aan doen om naar het voorbeeld van Operatie Hartslag/Hartslag Heerlen een samenhangende projectorganisatie op te bouwen om de drugsproblematiek in de stad op een meer coherente, consistente, transparante en, op onderdelen wellicht ook meer doeltreffende, manier aan te pakken. Bij dit laatste kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de oprichting van een flex-team zoals in Heerlen. Maar evengoed kan in dit verband de vraag worden gesteld of er tussen de steden en/of de landsdelen in de euregio niet veel meer zou kunnen worden samengewerkt bij de preventie van drugsverslaving en bij de opvang van drugsverslaafden. Zouden er geen manieren kunnen worden ontwikkeld om veel meer gemeenschappelijk aan drugspreventie te doen bij jongeren in de euregio en om de opvangmogelijkheden in deze regio onder voorwaarden open te stellen voor verslaafden uit andere landsdelen?

Al hetgeen hiervoor is gezegd, doet vanzelfsprekend in het geheel geen afbreuk aan hetgeen in de voorbije jaren in de Euregio Maas-Rijn werd opgebouwd om de politieke en justitiële samenwerking te bevorderen. Integendeel, het is een grote prestatie dat in een bestuurlijk en politiek zo complexe regio door de betrokken politieke, justitiële en bestuurlijke autoriteiten op eigen kracht diverse vormen van samenwerking tot stand zijn gebracht die een voorbeeld vormen voor zulke samenwerking in andere verstedelijkte grensgebieden van de Europese Unie. Hierbij moet in de eerste plaats natuurlijk worden verwezen naar het EPICC en het BES. In de tweede plaats gaat het vanzelfsprekend ook om de JHT's en het IRC. Hoe moeilijk het echter is om ook in een

streek waarin de (ernstige) problemen van grensoverschrijdende criminaliteit welhaast schreeuwen om versterking van de samenwerking tussen politie, justitie en bestuur, die samenwerking gestalte te geven, bleek enkele jaren geleden reeds uit de mislukte oprichting van het EOT.

Vandaag de dag liggen opnieuw twee voorstellen op tafel – de oprichting van een ER en een EC – om forse stappen vooruit te zetten op dit vlak. Dat deze voorstellen door het merendeel van de gesprekspartners niet voetstoots worden aangenomen of worden verworpen ligt voor de hand: daar zijn ze te belangrijk maar ook te gevoelig voor. Hierom is het een wijs besluit van de hoofden van de parketten in de drie landsdelen om ze door een werkgroep aan een nader onderzoek te laten onderwerpen. Of deze voorstellen – al dan niet geamendeerd – wel of niet worden omarmd, mag geen kwestie zijn die in eerste orde wordt bepaald door de gevestigde belangen respectievelijk opvattingen van de bestaande instellingen, diensten en autoriteiten, maar zal, integendeel, vóór alles moeten afhangen van een inschatting van de ernst van de drugsproblematiek in de regio. Want de hamvraag zal uiteindelijk zijn: staat de oplossing die deze voorstellen belichamen, in verhouding tot de ernst van die problematiek? Hierom wordt in het volgende hoofdstuk de blik gewend naar de drugsgerelateerde criminaliteit zoals die tot ons is gekomen in de rondetafelgesprekken die wij hebben gevoerd en in de stukken die wij hebben geraadpleegd.

Alvorens dit te doen past het evenwel om er nadrukkelijk op te wijzen dat – in tegenstelling tot wat dikwijls in de andere landsdelen wordt gedacht – de Politie Limburg-Zuid in de voorbije jaren wel heeft geïnvesteerd in de opbouw van een performante recherche op het niveau van de regio. Hierom moeten “de burens” er niet al te beducht voor zijn dat zij, bijvoorbeeld via deelneming aan een ER, in feite zullen opdraaien voor de tekorten in opsporingscapaciteit aan de Nederlandse kant. Het BGC/EOT kan op dit moment worden beschouwd als een robuuste partner voor de andere recherches in de euregio. In het verlengde hiervan moet overigens de vraag worden opgeworpen of het niet nodig is dat in het Belgische landsdeel ook één flinke euregionale recherchegroep wordt geformeerd uit de recherches bij de zonale politiekorpsen en uit de gerechtelijke afdelingen van de federale politie in de gerechtelijke arrondissementen. De grote verdeeldheid die er nu in de provincies Limburg en Luik op recherchegebied bestaat – en niet minder op het niveau van het openbaar ministerie en de onderzoeksrechters – maakt het in elk geval ook voor de recherches in Nederland en Duitsland niet altijd eenvoudig om partners te vinden die voldoende sterk, gespecialiseerd en ervaren zijn om grote strafzaken in gemeenschappelijk overleg aan te pakken.

6. De Euregio Maas-Rijn: een beeld van de drugs-gerelateerde criminaliteit

6.1. Inleiding

Nu in het vorige hoofdstuk is uiteengezet hoe in de Euregio Maas-Rijn beleidsmatig wordt geprobeerd de drugsproblematiek in de hand te houden, is het hoog tijd om de drugsgerelateerde criminaliteit zélf meer in kaart te brengen. De verhouding tussen de twee – het gevoerde beleid en deze problematiek – moet immers noodzakelijkerwijze het vertrekpunt vormen voor het plan van aanpak dat in het volgende hoofdstuk wordt voorgesteld. Hierbij wordt niet uit het oog verloren dat het gevoerde beleid en de bedoelde problematiek als vanzelf met elkaar zijn verweven. Wie echter wil begrijpen wat er in de euregio op het punt van de drugs aan de hand is, moet de twee noodzakelijkerwijze van elkaar onderscheiden.

Ten eerste wordt hierna de veelkantigheid van de drugsproblematiek in de euregio uit de doeken gedaan. Deze uiteenzetting is niet alleen nodig om recht te doen aan de complexiteit van deze problematiek in de praktijk maar ook om adequate voorstellen te kunnen formuleren voor het te voeren beleid. Die moeten deze complexiteit weerspiegelen. Vervolgens wordt kort ingegaan op de aard van de problematiek zoals die zichtbaar wordt in de criminele statistieken van de drie betrokken landen. Waarbij het welhaast voor zichzelf spreekt – maar het is goed dit hier nogmaals te onderstrepen – dat de cijfers die worden gepresenteerd, meer zeggen over de inzet van politie en justitie bij de beheersing van dit vraagstuk dan over de feitelijke omvang en ontwikkeling ervan. En zo moeten ze hierna dan ook worden gelezen. Ze kunnen zeker niet worden gebruikt als een graadmeter voor de drugsproblematiek in de euregio.

Ten derde en ten vierde worden de twee deelproblemen besproken die van tijd tot tijd veel aandacht trekken in de discussie over de drugsproblematiek in de euregio en over het te voeren beleid. Enerzijds gaat het hier om de productie van nederwiet in relatie tot growshops en coffeeshops en anderzijds om de productie en handel van/in van synthetische drugs. In beide gevallen worden vooral de aard en – in hele voorzichtige bewoordingen – de omvang van deze twee deelproblemen geschetst. De gegevens over het aantal ontdekte laboratoria en plantages moeten vanzelfsprekend ook hier worden genomen voor wat ze waard zijn: strafrechtelijke inkijsjes in een veel groter probleem.

Ten vijfde wordt het vraagstuk besproken dat in de voorbije jaren voortdurend heel hoog op de agenda heeft gestaan: het probleem van de drugsrunners en de drugspanen in de euregio. Met het oog op een goed begrip van dit probleem start de schets hiervan met een korte beschrijving van zijn ontstaansgeschiedenis op de verkeersas Rijsel-Rotterdam-Rijsel.

Bij dit alles moet worden opgemerkt dat in de beschrijving van de drugsgere-

lateerde criminaliteit in de euregio noodgedwongen wordt uitgegaan van de situatie in de drie landsdelen. De reden hiervan is dat er tot op heden door de politiediensten geen geïntegreerde analyse van deze criminaliteit werd gemaakt en deze in het kader van dit onderzoek onmogelijk kon worden vervaardigd; er wordt zelfs niet systematisch informatie uitgewisseld over de drugsrunners die in de drie landsdelen zijn geïdentificeerd of aangehouden. Dit neemt natuurlijk niet weg dat het grensoverschrijdend karakter van deze criminaliteit telkens weer zoveel als mogelijk wordt belicht.

In aansluiting hierop moet er tot slot op worden gewezen dat hierna vooral aandacht wordt geschonken aan de situatie aan de Nederlandse en de Belgische kant van de grens; de Duitse komt dus minder in beeld. Dit onderscheid heeft te maken met het feit dat de problemen in de twee eerstgenoemde landsdelen om diverse redenen veel groter zijn dan die in het Duits-Nederlandse grensgebied.

6.2. Een veelkantig en veelgelaagd vraagstuk

Als het bij de drugsproblematiek, in het bijzonder de drugsgerelateerde criminaliteit, om eenvoudige vraagstukken zou gaan, zouden zij al lang zijn opgelost. Dat dit niet zo is, zegt in zekere zin reeds genoeg over hun veelkantigheid en veelgelaagdheid. Maar het is – om de redenen die zojuist werden genoemd – belangrijk om deze complexiteit hier enigmata uit de doeken te doen.

Ten eerste is er – met name als gevolg van de strafbaarstelling van de productie en handel in drugs - de paradoxale situatie dat deze problemen enerzijds voor iedereen zeer zichtbaar zijn maar zich anderzijds niettemin aan de directe waarneming onttrekken. Coffeeshops, growshops, drugspanden, drugsrunners, drugstoeristen vormen als het ware de in beginsel zichtbare bovenkant van de drugsproblematiek. Wietplantages, productielaboratoria voor synthetische drugs, de invoer, doorvoer, uitvoer en kleinhandel van/in heroïne, cocaïne, hasjesj, ecstasypillen et cetera maken de in beginsel onzichtbare onderkant van deze problematiek uit. Het grensgebied tussen beide “werelden” bestaat niet alleen uit netwerken van grote en kleine drugs-handelaren maar ook uit onder meer leveranciers van grondstoffen voor de drugs-productie, eigenaren, verhuurders en verkopers van locaties waar drugs kunnen worden vervaardigd, verborgen en (al dan niet gedoogd) verhandeld, personen en bedrijven die actief zijn in de juridische dienstverlening, de makelaardij, de financiële hulpverlening en het transport.¹²³ De zichtbare bovenkant van drugsproblemen en het daarmee verbonden deel van dit grensgebied kan met een voldoende arsenaal aan betrekkelijk eenvoudige middelen relatief gemakkelijk onder controle worden

¹²³ Een van de meest recente en meest belangrijke studies over organisatie en werking van netwerken van drugssmokkelaars is die van S. Decker en M. Townsend Chapman, *Drug smugglers on drug smuggling: lessons from the inside*, Philadelphia, Temple University Press, 2008.

gehouden. Om inzicht te krijgen in de onzichtbare onderkant en in het daaraan gelieerde grensgebied zijn ingrijpende “inkijkoperaties” in de vorm van vaak uitgebreide strafrechtelijke onderzoeken nodig. Wie drugsproblemen in hun geheel beheersbaar wil houden, moet deze problemen dus zowel aan de bovenkant als aan de onderkant en in het grensgebied proberen terug te dringen.

De complexiteit van dit vraagstuk neemt, in de tweede plaats, nog scherpere trekken aan wanneer drugsproblemen als die in de Euregio Maas-Rijn worden geplaatst in de economische sleutel van vraag en aanbod op een in zichzelf illegale markt. Aan de ene kant van de markt opereren drugsgebruikers in alle soorten en maten, al dan niet in meer of mindere mate verslaafd of afhankelijk, en aan de andere kant zijn allerhande producenten en (klein)handelaren actief op trajecten die lopen van plantages en laboratoria in andere continenten maar ook in de eigen streek tot in de straten van Luik, van Heerlen, van Aken, van Tongeren en van Maastricht. Hier komt dan bij dat zij allemaal op de een of andere manier grote of kleine belangen hebben bij het vlot functioneren van deze illegale markt tegen zo laag mogelijke kosten. De daadwerkelijke verkleining of verstoring van een dergelijke markt vraagt dan ook om een veelheid van maatregelen. Zij reiken van ontradende en ondersteunende maatregelen ten aanzien van (verslaafde) gebruikers in de euregio tot allerlei ingrijpende maatregelen ten aanzien van producenten en tussenhandelaren in verre en nabije landen. De uitvoering van een beleid waarin al zulke maatregelen zijn vervat, vraagt om een bijna ongehoorde coherente en consistente krachtsinspanning van vele landen, instellingen en diensten.

Deze laatste vaststelling brengt ons, ten derde, midden in de drugsproblematiek van de Euregio Maas-Rijn, namelijk bij het feit dat de grenzen tussen de drie betrokken landen deze regio niet alleen geografisch verdelen maar haar ook in institutioneel opzicht opsplitsen. Met als gevolg dat deze grenzen gebruikers, handelaren en producenten als vanzelf beschutten tegen doeltreffend (grensoverschrijdend) optreden van de respectievelijke overheden. Zij doen dit zeker wanneer dezen het niet eens zijn over het beleid dat moet worden gevoerd, over de prioriteiten die daarbij in acht moeten worden genomen, over de middelen die kunnen worden besteed om deze prioriteiten gestalte te geven en over hun vormen van onderlinge samenwerking. Maar zelfs als ze het hier wel over eens zijn, bieden landsgrenzen aan gebruikers, handelaren en producenten nog altijd belangrijke mogelijkheden om hun risico's te verkleinen door hun activiteiten over deze grenzen heen te ontplooiën en dus hun pakkans in meer of mindere mate te verkleinen. Ook dan nog vergt een behoorlijke beheersing van de problemen dus grote inspanningen van de betrokken overheden en diensten.

Ten vierde moet worden onderstreept dat zelfs als overheden die inspanningen kunnen opbrengen, de wisselwerking tussen de diverse deelproblemen en hun oplossingen niet uit het oog mag worden verloren. Dit is met name een gevolg van het feit dat waar de productie zélf van de verschillende soorten drugs voor een stuk nog wel op héél verschillende plaatsen in de wereld plaatsvindt – cocaïne hoofdzakelijk in Zuid-Amerika, heroïne vooral in Afghanistan, synthetische drugs onder meer in

Centraal-Europa en Noord-Amerika et cetera – de drugshandel en het drugsgebruik verstrengeld zijn geraakt. Handelaren verkopen meer en meer verschillende soorten drugs, omdat gebruikers ook meer en meer soorten drugs afnemen, en omgekeerd: het polydruggebruik stimuleert de polydrugshandel. Daarnaast wordt de polydrugshandel in de hand gewerkt door louter economische overwegingen, zoals het optimaal laten renderen van de transportkosten. Een voorbeeld zijn de Turkse criminele organisaties die via de Balkan-route heroïne naar West-Europa brengen en op de terugweg synthetische drugs meenemen. Hierom kan men op het kruispunt van productie en consumptie – de drugspanden – bij wijze van spreken alles vinden wat van zijn gading is.

De beleidsmatige consequentie hiervan is dat het in een euregio als de Euregio Maas-Rijn niet veel zin heeft om per deelprobleem oplossingen te bedenken. Steeds moet worden nagegaan welke de weerslag van die oplossingen zal zijn op de andere deelproblemen en de oplossingen die daarvoor bestaan of zijn bedacht. Een adequaat drugsbeleid moet dus in zichzelf zo coherent mogelijk zijn, dit wil zeggen de samenhang tussen de deelproblemen en hun oplossingen weerspiegelen. Een voorbeeld ter illustratie.

Velen van de talrijke drugstoeristen die dagelijks vanuit het buitenland naar Maastricht en omgeving reizen, komen in belangrijke mate voor het kopen van cannabis in één of meer van de gedoogde coffeeshops en/of voor het kopen van andere drugs in één van de ongeveer 50 drugspanden die de stad telt en/of bij één van de thuisdealers of van de o6-dealers, al was het maar als gevolg van de leeftijdsgrens die voor coffeeshops geldt (18 jaar). Met z'n allen vormen deze toeristen, hoe dan ook, een enorme stroom van potentiële en vrij goed herkenbare gegadigden voor diverse soorten drugs en zijn dus een gemakkelijke prooi voor de drugsrunners die hen naar “hun” panden proberen te lokken of te dwingen. Wie – met het oog op de bestrijding van de overlast die drugstoeristen veroorzaken – één of meer van de coffeeshops naar de randen van de stad verplaatst, werkt zeker aan de oplossing van dit probleem, maar daarom nog niet aan de problemen van bijvoorbeeld de drugsrunners en de drugspanden in de stad zelf.

6.3. Het strafrechtelijk optreden in de euregio

6.3.1. Aan de Nederlandse kant

Kijkend naar het Nederlandse deel van de euregio laten de cijfers van het arrondissementsparket te Maastricht zien dat hier het strafrecht op een schaal wordt toegepast die wellicht groter is dan men in de andere landsdelen en in het verdere buitenland denkt.¹²⁴ In 2005 werden 2039, in 2006 1.815, in 2007 2.126 en in 2008 (tot augustus)

¹²⁴ De betrokken gegevens werden verstrekt door het parket Maastricht.

1.288 processen-verbaal opgemaakt terzake van overtreding van de Opiumwet. Hierbij is het van belang om op te merken dat in de (kleine) meerderheid van de gevallen ook daadwerkelijk straf werd opgelegd: in 2005 in 1.153 gevallen, in 2006 in 1.137 van de gevallen, in 2007 in 1.084 gevallen en in 2008 tot nu toe in 203 gevallen. Wat er gebeurde in de andere gevallen kon in het kader van dit onderzoek niet precies worden achterhaald. Waarschijnlijk wordt er in een aantal gevallen volstaan met een transactie; een aantal andere zaken loopt nog.

Beziet men de woonplaats van de verdachten, dan valt op dat de overgrote meerderheid van hen woonachtig is in Zuid-Limburg. Een klein deel van hen woont in steden als Gouda, Den Haag en Rotterdam; in hun geval zou het kunnen gaan om drugsrunners. Slechts in een enkel geval is sprake van een verdachte die in België of Duitsland woont. Hoe dit mogelijk is, verdient eveneens nader onderzoek.

Tellingen die door de politie zijn gedaan, brengen aan het licht dat vanaf 1999 de geregistreerde drugscriminaliteit – in termen van productie, handel en bezit van/in softdrugs en harddrugs – met 40% is toegenomen (in 2007). Het toppunt was 2004 met 2.283 geregistreerde misdrijven. Het aantal opgespoorde misdrijven in verband met de handel in harddrugs en softdrugs is in de voorbije jaren aanzienlijk afgenomen: van 208 in 1999 naar 129 in 2006 respectievelijk van 125 in 1999 naar 66 in 2006. In 2006 werden evenwel in totaal voor alle drugsdelicten 1.501 verdachten aangebracht bij het openbaar ministerie, 666 wegens harddrugsdelicten en 824 voor softdrugsdelicten; in 1999 ging het om 815 respectievelijk 395 verdachten. Splitst men de geregistreerde strafbare feiten uit naar gemeente, dan ziet men dat er in Maastricht steeds de meeste feiten werden vastgesteld (481 in 2005 en 551 in 2006) en in wisselende mate vervolgens in Heerlen (340 respectievelijk 551), Kerkrade (340 respectievelijk 263) en Sittard-Geleen (349 en 212).

Tot slot kan er worden gewezen op de analyse die de Politie Limburg-Zuid en het openbaar ministerie te Maastricht hebben vervaardigd van de criminaliteit die in 2007 werd gepleegd door jeugdige (0 tot 18 jaar) en jong volwassenen (18 tot 25 jaar) verdachten. Deze analyse laat onder meer zien dat waar 5% (75) van alle bekende verdachten in de sfeer van de vermogenscriminaliteit (in totaal: 5.845) zich schuldig maakte aan delicten in de sfeer van de drugshandel, dit percentage maar liefst 34% bedraagt in het geval van de jong volwassen daders (541 personen).¹²⁵

6.3.2. Aan de Belgische kant

De politieke criminaliteitsstatistieken voor de provincies Limburg en Luik demonstreren dat er in het Belgische deel van de euregio in de voorbije jaren stevast is opgetreden tegen allerlei inbreuken op de drugswetgeving.

¹²⁵ G. Schmeits en P. Teekamp, *Criminaliteitsbeeldanalyse – jeugd – kerndeel 2007*, Maastricht, 2008.

Zo werden in de eerstgenoemde provincie in 2005, 2006 en 2007 2.238, 2.636 en 2.874 processen-verbaal opgesteld wegens het bezit van verdovende middelen en 1.526, 1.353 en 1.324 processen-verbaal wegens de in- en uitvoer, fabricage en handel van/in verdovende middelen. Voor de provincie Luik gaat het in deze jaren om 1.557, 2.352 en 2.703 processen-verbaal wegens bezit van verdovende middelen en om 1.733, 1.762 en 1.359 processen-verbaal wegens in- en uitvoer, fabricage en handel van/in verdovende middelen.

Daarenboven werden in beide provincies ook nog processen-verbaal opgesteld wegens het gebruik van verdovende middelen. Voor de provincie Limburg ging het in 2007 om 807 processen-verbaal en voor de provincie Luik om 913 processen-verbaal.¹²⁶

Beziet men het strafrechtelijk optreden in de vijf gerechtelijke arrondissementen aan de Belgische kant van de euregio in de periode 2005-2007, dan stelt men vast dat in deze jaren in totaal 6.702 feiten in verband met de invoer en uitvoer van drugs werden vastgesteld, 544 in verband met de fabricage van drugs, 2.483 in verband met de verkoop van drugs, 4.141 in verband met het gebruik van drugs en 11.107 in verband met het bezit van drugs. Zoals te verwachten valt, lopen deze cijfers per arrondissement aanzienlijk uiteen. Waar het gaat om de invoer en uitvoer van drugs werden in het arrondissement Luik in deze periode 3.156 feiten vastgesteld, in het arrondissement Tongeren 2.445, in het arrondissement Hasselt 648, in het arrondissement Verviers 340 en in het arrondissement Eupen 113. Kennelijk speelt op dit punt niet alleen de beschikbare capaciteit van politie en justitie, maar ook de ligging in de euregio een belangrijke rol.

Dit kan ook worden opgemaakt uit gegevens over grenscontroles die zijn gehouden aan de grens bij Lanaken. Hierbij is gebleken dat er heel wat grensoverschrijdende drugskoop respectievelijk (kleine) drugshandel plaatsgrijpt. In 2005 werden er hier 43 grenscontroles gehouden waarbij 560 voertuigen en 1057 inzittenden werden gecontroleerd: 262 van hen waren in het bezit van drugs. In 2007 werden 21 grenscontroles uitgevoerd (325 auto's en 587 inzittenden) en bleken 123 personen in het bezit van drugs te zijn. Controles doorgevoerd op lijnbussen, leveren getallen in dezelfde orde van grootte op. Dat de lokale drugshandel (vooral die onder jongeren, in de omgeving van scholen, bij fuiven, in discotheken) in Lanaken dan ook sterk draait op drugs die werden aangeschaft in Maastricht, is niet verwonderlijk.¹²⁷

Ook op het punt van de fabricage van drugs zijn er grote verschillen tussen arrondissementen, alnaargelang hun ligging in de euregio. Werden in de genoemde periode in het arrondissement Tongeren 274 feiten in dit verband vastgesteld, in het arrondissement Hasselt waren het er 147, in het arrondissement Luik 85, in het arrondissement Verviers 32 en in het arrondissement Eupen 6. Evenzo zijn in de onderhavige

¹²⁶ Federale politie-CGOP, *Politiecriminaliteitsstatistieken, 2000-2007*, Brussel, 2008.

¹²⁷ Deze gegevens zijn ontleend aan sheets van een voordracht bij de zonale politie Lanaken.

periode de verschillen groot waar het gaat om het bezit van drugs: in het arrondissement Luik werden 4.828 feiten vastgesteld, in het arrondissement Tongeren 3.074, in het arrondissement Hasselt 2.538, in het arrondissement Verviers 577 en in het arrondissement Eupen 90. Deze cijfers laten zien dat – naast de twee eerder genoemde factoren – ook het inwonertal van de arrondissementen, al dan niet vermeerderd met het aantal bezoekers en passanten, een rol speelt in de mate waarin inbreuken op de drugswetgeving worden vastgesteld.

In aansluiting op de laatste opmerking past het om te kijken naar de nationaliteit van de verdachten. Het totale aantal verdachten van drugsfeiten in geheel België (!) in deze periode bedraagt 82.377. Van 69.475 van deze verdachten is de nationaliteit bekend. Het overgrote deel van hen heeft zijn/haar vaste verblijf in België (61.027 of 87, 8%). Het aantal daders dat zijn/haar vaste verblijf heeft in Frankrijk ligt op 6.589 (9, 5%), in Duitsland 168 (0, 2%) en in Luxemburg 332 (0,5%). Gaat men vervolgens na in welk arrondissement deze buitenlanders in 2007 werden aangehouden, dan springt het arrondissement Luik – niet verwonderlijk ! – er duidelijk uit met 1.078 aanhoudingen, gevolgd door het arrondissement Tongeren (248), het arrondissement Kortrijk (186), het arrondissement Neufchateau (175), het arrondissement Doornik (160), het arrondissement Arlon (154), en het arrondissement Gent plus het arrondissement Marche-en-Famenne (beide 115). Mede gelet op het feit dat het overgrote deel van de verdachten Fransen zijn, laten deze cijfers zien dat deze aanhoudingen vooral worden verricht op de twee grote “drugsassen” tussen Frankrijk en Nederland: de ene van Limburg-Zuid via de E25/Luik/Namen naar oostelijk Noord-Frankrijk (Thionville, Metz et cetera) en de andere van Noord-Brabant/Zuid-Holland via de E17/Antwerpen/Gent/Kortrijk naar westelijk Noord-Frankrijk (Rijsel, Tourcoing et cetera).

In het licht van deze vaststelling ligt het voor de hand dat niet alleen de kleine en grote(re) politiekorpsen langs deze beide routes de hiervoor bedoelde aanhoudingen van buitenlanders verrichten maar ook de dienstonderdelen van de douane die op deze trajecten opereren. Zo werden in de periode 2005-2007 in het arrondissement Tongeren 294 van de in totaal 675 verdachten aangehouden door de douane. En wat de politiekorpsen betreft spreekt het welhaast voor zichzelf dat in dit jaar grote zonale korpsen als die van Gent (159) en Luik (25) een min of meer belangrijk aandeel hadden in het aantal aanhoudingen. Meer in het oog springen evenwel de aantallen aanhoudingen door de kleine korpsen waarvan het grondgebied grenst aan dat van Zuid-Limburg. Zo hield de zonale politie van Voeren in deze periode 240 buitenlandse verdachten aan, de zonale politie Bilzen 73 en de zonale politie Lanaken 56; de zonale politie Basse-Meuse verrichtte een recordaantal aanhoudingen: 457 (!). Verder spelen in dit verband ook de eenheden van de federale politie die belast zijn met het politietoezicht op de doorgaande wegen een grote rol. Zo nam de eenheid Luik in deze periode 162 verdachten voor haar rekening en de eenheid Oost-Vlaanderen 116.

Deze cijfers demonstreren dat er aan de Belgische kant van de grens in het algemeen nog steeds vrij fors wordt ingezet op de strafrechtelijke aanpak van het bezit/

de kleinhandel van/in drugs en dat de kleine zonale politiekorpsen aan de Nederlandse grens kennelijk van alles doen om de negatieve gevolgen van grensoverschrijdende drugsgebruik en (kleine) grensoverschrijdende drugshandel voor de inwoners van hun gemeenten zoveel mogelijk te beperken. Dit blijkt ook uit een nadere analyse van de drugsproblematiek in de provincie Belgisch Limburg op gemeentelijk niveau. Hieruit kan worden opgemaakt dat in de periode 2005-2007 bijvoorbeeld in de gemeente Maaseik 39 Nederlandse daders werden aangehouden, in de gemeente Lanaken 209, in de gemeente Voeren 9, in de gemeente Bilsen 17, in de gemeente Bocholt 24, in de gemeente Bree 20, in de gemeente Dilsen-Stokkem 20 en in de gemeente Maasmechelen 21.¹²⁸

Overigens laten deze cijfers over de aanhoudingen ook duidelijk zien dat België op het terrein van de (kleine) drugshandel niet alleen een overgangsgebied tussen Nederland en Frankrijk vormt maar ook zelf veel gebruikers/kleinhandelaren telt. Dit is dus een bevestiging van wat andere onderzoekers in de voorbije jaren hebben vastgesteld.¹²⁹

6.3.3. Aan de Duitse kant

Kijkend naar het Duitse deel van de euregio, ziet men, zoals mag worden verwacht, dat ook op het niveau van de Euregio Maas-Rijn het strafrecht in aanzienlijke mate wordt ingezet om niet alleen de invoer van drugs maar ook de detailhandel te ontmoedigen. Zo werden volgens het *Landeskriminalamt* bij het *Polizeipräsidium* Aken in 2006 3.540 drugsdelicten vastgesteld en in 2007 2.695. Bij het *Polizeipräsidium* Gelsenkirchen ging het om respectievelijk 637 en 612 delicten. Dat het merendeel van deze delicten werd opgehelderd verbaast natuurlijk niet: het betreft hier *Kontrolldelikte* waarbij de dader gewoonlijk op heterdaad wordt betrapt. Om dezelfde reden zeggen de genoemde aantallen inbreuken niets over de werkelijke omvang van de drugsproblemen op het territoire van deze beide *Polizeipräsidia* maar alles over de inspanningen die men zich heeft getroost om de drugswetgeving te handhaven.

Ten bewijze van het vorenstaande kan welhaast ten overvloede worden opgemerkt dat bij het *Polizeipräsidium* Aken in 2006 3.545 verdachten werden aangehouden en in 2007 2.587. Bij het *Polizeipräsidium* Gelsenkirchen ging het om 601 respectievelijk 565 verdachten.¹³⁰ Een aantal van deze personen wordt daadwerkelijk langer van zijn vrijheid beroofd. Zo bevonden zich op 15 augustus 2008 in Aken 219 personen in voor-

¹²⁸ Federale politie Tongeren en Hasselt, *Drugs in Belgisch Limburg 2005-2007*, 2008.

¹²⁹ Vorenstaande gegevens zijn ontleend aan een nota die door de federale politie speciaal voor dit onderzoek werd samengesteld.

¹³⁰ Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen, *Rauschgiftkriminalität; Lagebild Nordrhein-Westfalen 2007*, Düsseldorf, 2008.

lopige hechtenis. 88 van hen waren van hun vrijheid beroofd in verband met inbreuken op de drugswetgeving. Van hen hadden er zes de Nederlandse nationaliteit.¹³¹

Wat de diverse soorten en hoeveelheden in beslaggenomen drugs betreft kan worden vermeld dat bijvoorbeeld in 2007 in het Duitse deel van de Euregio Maas-Rijn 350 kilo amfetamine in beslag werd genomen, 79.480 ecstasypillen, 5 kilo heroïne, 1 kilo cocaïne, 60 kilo hasjesj en 129 kilo marihuana. Deze aantallen laten overigens zien dat verreweg de meeste personen die hier worden aangehouden voor drugsdelicten kleine dealers en grote gebruikers zijn. Dat bij zeer vele aanhoudingen sprake is van een verbinding met Nederland kan evenmin verbazen. Het Nederlandse grensgebied is ook voor Duitse drugstoeristen *the place to be*.

Bij dit alles moet worden opgemerkt dat het aantal drugsdelicten in het Duitse deel van de Euregio Maas-Rijn niet noemenswaardig hoger ligt dan in andere delen van Nordrhein-Westfalen. En in zoverre het ietsje hoger ligt, heeft dit met name te maken met het feit dat hier, meer dan elders in deze deelstaat, verdachten worden aangehouden die afkomstig zijn uit andere delen van de Bondsrepubliek dan het Duitse landsdeel van de Euregio Maas-Rijn.¹³²

6.4. De wietteelt en de coffeeshops

6.4.1. Aan de Nederlandse kant

In eerder onderzoek aangaande de grensoverschrijdende misdaad in de Euregio Maas-Rijn werd vastgesteld dat het telen van wiet in het Nederlandse landsdeel een hoge vlucht had genomen. Zo werden er hier in 2002 460 kwekerijen door de politie aangetroffen. Daarenboven werd bij die gelegenheid vastgesteld dat er niet meer alleen wordt gekweekt in woningen, schuurtjes of woonwagens maar steeds meer ook op grote schaal – meerdere duizenden planten – in bedrijfspanen. De teelt leek met andere woorden professioneler aan het worden. Wat niet verbazingwekkend is gelet op het feit dat steeds meer criminele groepen zich in de teelt van wiet hebben begeven. Zij zoeken de locaties, richten zo nodig de kwekerijen in en verzorgen de afzet. Dat zij zich hierbij vaak bedienen van stromannen en strovrouwen staat vast. Ook werd toen al gezien dat zij – onder meer om hun risico's verder te verkleinen – betrokken waren bij de inrichting van kleine en grote kwekerijen op Belgisch grondgebied.¹³³

Deze bevindingen werden bevestigd in het recente onderzoek naar de wiet

¹³¹ Brief *Oberstaatsanwalt* A. Vedder, 18.8.2008.

¹³² Mededeling S. Kleine, Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen, 11.7.2008.

¹³³ T. Spapens en C. Fijnaut, *Criminaliteit en rechtshandhaving in de Euregio Maas-Rijn*, Antwerpen, Intersentia, 2005, p. 146-147.

teelt in heel Zuid-Nederland.¹³⁴ Dit onderzoek laat zien dat er in de organisatie van de bedrijfsmatige wietteelt vier varianten kunnen worden onderscheiden: zelfstandige telers die in hun woning 100 tot 1.000 planten telen; meer grootschalig opererende telers die gebruik maken van (gehuurde) bedrijfspanden voor teelten van meer dan 1.000 planten; telers die hun gewas uitzetten in de woningen van vijf tot tien bekenden in hun sociale netwerk; en tot slot zijn er de criminele groepen die vaak niet alleen grote kwekerijen in bedrijf hebben maar ook op grote schaal henneproducten inkopen en verhandelen. Deze groepen – waarvan de sleutelfiguren hun sporen in de zware misdaad hebben verdiend – beschikken gewoonlijk over één of meer growshops of minder opzichtige inkoopbedrijfjes. Hun producten worden op grote schaal – 100 tot 200 kilo per week zijn niet ongewoon – voor een stuk geëxporteerd, maar worden voor een deel ook verkocht aan coffeeshops. Deze groepen bedienen echter niet alleen langs deze (gedoogde) weg hun buitenlandse afnemers. Zij zijn – zo werd ook nu weer vastgesteld – volop betrokken bij het opzetten en runnen van plantages in met name België. Hierin speelt niet slechts de verkleining van het risico op betrapping een rol. Zeker zo belangrijk is dat in de voorbije jaren vele Nederlanders aan de Belgische kant van de grens zijn gaan wonen en dus gemakkelijker dan vroeger locaties kunnen verwerven voor de wietteelt.

In aansluiting op het vorenstaande moet verder worden gewezen op het onderzoek dat in 2004 door J. Snippe, B. Bieleman e.a. werd gedaan naar de cannabissector in Nederland en met name naar de ondernemers in de coffeeshops.¹³⁵ Deze sector – waarvan de financiële omzet in dat jaar werd geschat op 211 tot 283 miljoen euro, met een gemiddelde omzet per coffeeshop van 278.000 tot 372.000 euro – wordt gedomineerd door kleine bedrijven; de meeste ondernemingen zijn eenmansbedrijven, gerund door de eigenaar met 1 of 2 medewerkers; in totaal werkten er toen zo'n 2.500 mensen in de coffeeshops (en 800 in de grow- en smartshops). Het beeld dat oprijst uit het justitiële verleden van de cannabisondernemers is dat zij zich in het algemeen weinig gelegen (hebben) laten liggen aan de wet- en regelgeving in Nederland. Veel ondernemers in de cannabisbranche in Amsterdam (78%) en Venlo (83%) hadden op dat moment in elk geval een strafblad. Hierop prijken relatief veel drugsdelicten (in de sfeer van zowel de softdrugs als de harddrugs), maar het ging ook om ernstige geweldsmisdrijven, verboden wapenbezit, vermogensdelicten en verkeersdelicten. Cijfers over de situatie in Utrecht en Enschede gingen in dezelfde richting.

De betrokken ondernemers houden zich niettemin in het algemeen beter dan in het verleden aan de gestelde regels, onder meer uit angst voor sluiting van hun shop(s); zij hebben met andere woorden veel te verliezen. Wat niet wegneemt dat een aantal van hen aan de achterdeur zaken doet, en met het oog op hun omzet zaken móét

¹³⁴ A. Spapens, H. van de Bunt e.a., *De wereld achter de wietteelt*, 's-Gravenhage, WODC, 2007.

¹³⁵ J. Snippe, B. Bieleman e.a., *Preventieve doorlichting cannabissector c.a.*, Rotterdam, Intraval, 2004.

doen, met de criminele groepen die in de wietteelt actief zijn. De auteurs suggereren bovendien met enige stelligheid dat onder meer in Venlo dezelfde groepen ook de illegale verkooppunten, de drugsbanden dus, bevoorraden. Dit zou verklaren waarom – ondanks de sluiting van een aantal panden en de aanhouding van vele straatdealers en drugsrunners – een stuk van de (niet-gedoopte) drugshandel in deze stad gewoon door-gaat: “de motor achter de illegale handel in softdrugs in Venlo wordt hiermee onvol-doende aangepakt”. In Zuid-Limburg werd tenminste in één geval vastgesteld dat de houder van een coffeeshop zich in de shop zélf wel braaf hield aan de gestelde regels maar buiten de deur gewoon harddrugs verkocht. Er is in dit verband dus geen plaats voor naïviteit: coffeeshops kunnen in feite functioneren als gedoopte drugsbanden.

In de periode 2007- (augustus) 2008 werden in Zuid-Limburg – in belangrijke mate overigens mede op verzoek en/of met de hulp van de politiediensten in het Belgische en /of Duitse deel van de euregio – zo’n tien grote strafrechtelijke onderzoeken in de drugssector ingesteld; daarenboven lopen er nog enkele grote onderzoeken. Dit aantal ligt hoger dan menigeen in binnen- en buitenland denkt. Niettemin kan worden gezegd dat ook in deze regio – zoals in Limburg-Noord en de rest van Nederland – de opsporing van de criminele groepen die volop zijn betrokken bij de wietteelt, geen (grote) prioriteit heeft genoten. Waarbij niet uit het oog mag worden verloren dat van de 18 criminele samenwerkingsverbanden die stevast in de (eu)regio opereren, er 11 volop betrokken zijn bij de productie en handel van/in hasjesj en nederwiet. Met andere woorden: een doeltreffende strafrechtelijke bestrijding van de criminele groepen die in deze grensstreek (ook) in de productie van en de handel van/in drugs zijn betrokken, is een grote opgave. En dit temeer omdat er in interne rapportages ook nog eens op wordt gewezen dat ruim de helft van de personen die zijn betrokken bij growshops en coffeeshops in de regio, ook justitiële antecedenten heeft, met name in de sfeer van de geweldsdelicten.

Het aantal geregistreerde growshops in Zuid-Limburg lag in de jaren 2000-2005 op gemiddeld 105. Van de mensen die er werkten, had 78% justitiële antecedenten, niet alleen in de sfeer van de drugscriminaliteit maar ook op het terrein van de wapenwetgeving en de milieuwetgeving. Er werden in de periode 1999-2007 14 growshops gesloten. In 2007 telde Zuid-Limburg nog 46 growshops. Het totale aantal coffeeshops in de gehele regio bedraagt momenteel een 40-tal, waarvan 14 in Maastricht (13 feitelijk in bedrijf).

In de voorbije jaren hebben de autoriteiten en diensten in Limburg-Zuid – mede op grond van hennepconvenanten waarvan er hiervoor één werd besproken – een behoorlijk aantal wietplantages opgeruimd, vooral in huur- en koopwoningen. Hierbij ging het in 2003 om 595 opruiming, in 2004 om 831 opruiming, in 2005 om 555 opruiming, in 2006 om 430 opruiming, in 2007 om 403 opruiming en (tot nu toe) in 2008 250 opruiming. In totaal werden er tussen 1999 en 2007 2.900 plantages in Zuid-Limburg ontmanteld. Dat het hierbij om grote aantallen planten ging, blijkt duidelijk uit de cijfers over 2007 en 2008. In 2007 werden meer dan 100.000

planten, enkele tienduizenden toppen en 90 kilogram hennep in beslag genomen. In de periode januari-juli 2008 ging het om ruim 60.000 planten, enkele tienduizenden toppen en 42 kilogram hennep.¹³⁶ Overigens laten deze cijfers er geen misverstand over bestaan dat de Politie Limburg-Zuid sinds 2004 gaandeweg minder aandacht heeft geschonken aan het probleem van de wietplantages. En niet alleen de politie maar kennelijk ook onder meer de elektriciteitsmaatschappijen. Zijn (ook) zij, net als woningbouwcorporaties, minder zwaar aan het probleem van de wietteelt gaan tillen dan de hennepconvenanten suggereren? Of hebben zij er om wat voor reden dan ook minder oog voor gekregen? Volgens insiders is het probleem zélf in de laatste jaren immers bepaald niet afgenomen. Integendeel.

Bij het vorenstaande moet verder in het oog worden gehouden dat er weliswaar kris-kras door Limburg-Zuid plantages staan, maar dat zij vanzelfsprekend bovenal in (bepaalde gedeelten van) de grotere gemeenten worden aangetroffen. In Maastricht werden in 2007 60 plantages opgeruimd, in 2008 (tot en met augustus) 31, in Heerlen ging het in 2007 om 114 plantages en in 2008 (tot en met augustus) om 62, en in Sittard-Geleen om 57 plantages in 2007 en in 2008 (tot en met augustus) om 36. In de kleine gemeenten gaat het gewoonlijk om enkele plantages per jaar, bijvoorbeeld in 2007 7 in Beek, 13 in Brunssum, 5 in Onderbanken en 1 in Nuth. Geen enkele plantage werd in 2007 opgeruimd in Meerssen.

De overgrote meerderheid van de plantages wordt ingericht in woonhuizen, zowel in de steden als in de kleinere gemeenten. Waarbij men er van moet uit gaan dat het aantal geruimde plantages slechts een deel is van het totale aantal plantages dat in Zuid-Limburgse woningen staat. Verschillende van onze gesprekspartners hebben er in elk geval op gewezen dat her en der in de regio vermoedelijk hele buurten en dus hele, vooral sociaal zwakke, bevolkingsgroepen betrokken zijn bij de wietteelt. Met alle gevolgen vandien. Bij deze gevolgen moet eerst en vooral worden gedacht aan de opbloei van een heuse illegale economie. Deze drugseconomie maakt het nog moeilijker dan het al is om de betrokken bewoners te brengen tot de verwerving van een regulier inkomen en een ordentelijk bestaan, ook voor hun kinderen in de toekomst. Bovendien is er groot gevaar voor de veiligheid en leefbaarheid in de wijken die deel uitmaken van deze sociale en materiële infrastructuur voor die economie. Het feit dat veel van deze plantages kleinschalig zijn en in kringen van bekenden worden opgezet, mag overigens bepaald niet leiden tot de slotsom dat het hier in crimineel opzicht altijd om een vrij onschuldig fenomeen gaat. Het zijn immers vaak professioneel opererende criminele groepen die de materiële randvoorwaarden voor deze plantages creëren en er daarenboven in alle opzichten de meeste vruchten van plukken. In feite worden in deze illegale drugsbusiness sociaal-zwakke groepen regelrecht geëxploiteerd door

¹³⁶ Gegevens verstrekt door de staf van de Politie Limburg-Zuid, 14.9.2008.

de betrokken criminele groepen.¹³⁷

Afgezien van de vraag naar de consequenties van de grootschalige en/of veelvuldige wietteelt voor de leefkwaliteit van wijken in de grotere steden en kleinere gemeenten in Zuid-Limburg, is er ook de vraag naar de leefbaarheid van de buurten waarin coffeeshops zijn gevestigd. De gemeente Maastricht heeft onlangs een zogenaamde nulmeting laten uitvoeren naar de overlast die deze shops in de stad veroorzaken. Uit dit onderzoek blijkt dat de bewoners in de omgeving van deze shops veel overlast ondervinden in de vorm van vermogensdelicten, drugsoverlast en verstoringen van de openbare orde; hun onveiligheidsgevoelens zijn navenant ook hoger. 52% van de bewoners van het centrum geeft aan dat het gebruik van softdrugs op straat vaak voorkomt (29% in Terneuzen) en 41% van hen meldt dat drugsoverlast vaak in hun buurt plaatsvindt (in Terneuzen 23%). 25% van hen ondervindt - in de vorm van met name verkeersoverlast en parkeeroverlast – persoonlijk hinder van de coffeeshops in hun buurt. Vraag bij dit onderzoek is natuurlijk of een deel van deze overlast ook niet moet worden toegeschreven aan de drugsbanden die in de buurt van coffeeshops zijn geopend en aan de drugsrunners die hierrond opereren.

Overigens wordt met name in dit verband door burgemeesters in Zuid-Limburg zeer geklaagd over de geringe aanwezigheid van de reguliere politie in de wijken. Zij roemen de professionaliteit van de Politie Limburg-Zuid maar vinden dat de gemeenten – deels door de te geringe sterkte van het korps deels door de bovengemeentelijke inzet voor problemen als de bestrijding van de drugshandel – er veel te weinig van profiteren. Het gevolg is dat zij in de voorbije jaren, onder meer via de aanstelling van buitengewone opsporingsambtenaren, weer een soort van gemeentepolitie hebben moeten oprichten om de bestuurlijke rechtshandhaving handen en voeten te kunnen geven. Dezelfde verzuchting kan men horen van de burgemeesters aan de Belgische kant van de grens. Ook in hun ogen heeft de lokale politiezorg enorm te lijden onder de aanhoudende en toenemende drugsproblematiek.

6.4.2. Aan de Belgische kant

Wat meer bepaald de wietteelt aangaat, was de bestrijding hiervan in België tot voor kort geen prioriteit in de sfeer van de nationale veiligheid.¹³⁸ Maar dit neemt niet weg dat politie en justitie er in de voorbije jaren behoorlijk veel aandacht aan hebben geschonken. Niet alleen omdat men de wietteelt door repressie preventief wil tegen gaan en de betrokken criminele organisaties daadwerkelijk wil bestrijden, maar ook met het oog op de behartiging van de (brand)veiligheid en de volksgezondheid. Het is echter niet altijd even gemakkelijk.

¹³⁷ Vorenstaande gegevens werden verstrekt door de staf van de Politie Limburg-Zuid, 18.9.2008.

¹³⁸ Federale politie-DGJ/DJP/Drugs, *Overzicht problematiek cannabisplantages in België*, Brussel, 20.7.2008.

Afgezien van de beperkte politiecapaciteit die hiervoor op het niveau van de gemeenten en de arrondissementen beschikbaar is, spelen ook andere problemen een rol. Hierbij gaat het onder meer om het feit dat er geen samenwerkingsakkoorden zijn met elektriciteitsmaatschappijen of- netbeheerders, dat vastgoedhandelaren geen medewerking verlenen bij het vaststellen van verdachte gedragingen en vrijwel nooit mededeling doen van de schade aan woningen die tengevolge van wietteelt werd geleden, dat de uitwisseling van informatie tussen Nederland en België op dit gebied moeizaam verloopt en magistraten de grensoverschrijdende dimensie in strafrechtelijke onderzoeken vaak als “een handicap of hinder” ervaren, en dat er hier en daar weliswaar op regionaal niveau enige coördinatie tussen de politiediensten plaatsvindt maar dat er geen sprake is van centrale nationale coördinatie, visie of gerichte informatieuitwisseling.

In aansluiting op de gegevens die eerder voor geheel België werden gepresenteerd, moet hier worden gemeld dat met name sommige noordelijke arrondissementen in de voorbije jaren werden “overspoeld” door cannabisplantages (ook al gaat het hier om veel geringere aantallen dan in vergelijkbare Nederlandse arrondissementen). Zo werden in 2007 101 kleine en grote(re) plantages opgerold in het arrondissement Tongeren, 50 in het arrondissement Antwerpen, 47 in het arrondissement Turnhout en 33 in het arrondissement Hasselt. Eerder werd al aangegeven dat bij vele van deze plantages sprake was van Nederlandse betrokkenheid. Waarom Nederlandse organisatoren uitwijken naar België, heeft volgens de makers van onderhavig overzicht een aantal redenen. De voornaamste zijn:

- de verscherping van het beleid in Nederland, ook via de toepassing van “gewapend bestuur”;
- het feit dat beide landen aan elkaar grenzen en er geen onderling taalprobleem is;
- het grote aantal Nederlanders dat in noordelijk België woont, heeft tot gevolg dat Nederlandse organisatoren van cannabisplantages niet opvallen;
- het relatief grote aanbod – in vergelijking met Nederland – van woningen en bedrijfsruimten;
- en wellicht ook de gewelddadige conflicten tussen telers van nederwiet in Nederland; een aantal van hen zoekt een veiliger heenkomen in België.¹³⁹

Verder valt het op dat de cannabisplantages over het algemeen zeer verspreid worden ingepoot en dat het aantal growshops in België beduidend lager ligt dan in Nederland (8 ten opzichte van naar schatting 375). Wat erop wijst dat het meeste van het benodigde materiaal nog altijd in Nederland wordt gekocht.

In 2007 werd er in Belgisch Limburg een criminele organisatie ontmanteld die

¹³⁹ Dit laatste wordt geopperd door het parket te Antwerpen. Zie het interview met een van de betrokken magistraten in *Het Belang van Limburg* d.d. 9-10.8.2008.

welhaast prototypisch is voor al hetgeen hiervoor te berde is gebracht. Zij had met behulp van stromannen verschillende plantages in deze provincie opgezet. De grondstoffen en materialen werden aangekocht in Nederlandse growshops. De oogst werd verkocht aan Nederlandse coffeeshops. En de winst hiervan werd weer witgewassen/geïnvesteed op Belgisch grondgebied. Dit laatste is trouwens niet uitzonderlijk. Een recente analyse van alle witwasonderzoeken in de periode 2003-2006 in de provincie Limburg maakt duidelijk dat het in 34 van de 123 dossiers ging om het witwassen van drugsgelden (27,6%), dat er van de in totaal 377 daders 133 in Nederland waren geboren en dat er van de 103 daders die woonachtig zijn in het buitenland, er maar liefst 65 wonen in Nederland.¹⁴⁰

Rapporten over de situatie in de provincie en in het arrondissement Luik doen vermoeden dat er ook hier meer en meer, gewoonlijk vrij kleine, wietplantages worden opgezet en dat er in elk geval meer wietplantages in bedrijf zijn dan in feite worden ontdekt. Ze worden ook hier ingericht op de meest uiteenlopende plaatsen: woonhuizen, opstallen, appartementen, woonboten et cetera. De federale politie waarschuwt er trouwens expliciet voor dat het aantal plantages in de toekomst sterk zou kunnen toenemen omdat er in het Luikse nog heel wat locaties zijn die zich uitstekend lenen voor deze illegale bedrijvigheid. Tevens is ook hier vastgesteld dat de plantages worden opgezet vanuit Nederland en dat ook de oogst deze kant uit verdwijnt.

Dit laatste wil overigens niet zeggen dat er in het Luikse enkel cannabis uit Nederland wordt geconsumeerd die door drugstoeristen en door drugsrunners wordt meegebracht. Voor een stuk is dit zeker het geval. Het is echter ook waar dat er door Marokkaanse criminele groepen hasjiesj uit Marokko via Spanje en Frankrijk naar Luik wordt overgebracht en hier door hen wordt gedistribueerd; zij verhandelen die ook voor een deel door naar andere delen van Europa.¹⁴¹

6.4.3. Aan de Duitse kant

Aan de Duitse kant van de Euregio Maas-Rijn nam vanaf 2002 het aantal wietplantages fors toe. Het ging van 2 plantages in 2003 naar 19 in 2004, 34 in 2005, 31 in 2006 en 24 in 2007. De terugloop van dit aantal in 2007 wordt door de Duitse overheid toegeschreven aan de speciale preventieve en repressieve acties die in 2006-2007 door de Duitse politiediensten en douane tegen het fenomeen van de plantages werden gehouden.

Een meer euregionale uitleg kan natuurlijk zijn dat de toename van het aantal plantages in 2004-2006 mede een gevolg was van de verhoogde druk die de politie

¹⁴⁰ Federale politie Tongeren en Hasselt, *Drugs in Belgisch Limburg, 2005-2007*, 2008.

¹⁴¹ Police fédérale, *Plan d'action 2008; phénomène prioritaire repris dans le plan national de sécurité 2008-2011; trafic de stupéfiants*, Liège, 2007, en Ch. Baumans e.a., *Analyse de la sécurité dans l'arrondissement de Liège en 2007*, Police fédérale, Arrondissement de Liège, 2008.

Limburg-Zuid tot en met 2005 op dit fenomeen zette en dat hun daling in 2007 mede een gevolg was van de vermindering van de aandacht die deze politie er sedert 2005 aan spendeert.

Hoe dan ook, in de regio Aken werden in 2006 in totaal 11 plantages ontdekt, waarvan 1 kleine en 10 grote respectievelijk professioneel aangelegde plantages. In 2007 ging het er om tien. Hiervan waren er 5 (heel) kleine en 5 meer professioneel.¹⁴²

Overigens bestaat er bij de Duitse overheden geen enkel misverstand over het feit dat het fenomeen van de wietplantages uit Nederland werd geïmporteerd op Duits grondgebied.¹⁴³ Aanvankelijk was de aansturing van de plantages dan ook helemaal in handen van Nederlanders. In de voorbije jaren nam evenwel de betrokkenheid van Duitsers toe.

6.5. De productie en distributie van synthetische drugs

6.5.1. Aan de Nederlandse kant

In de al eerder aangehaalde studie van Spapens en Fijnaut uit 2005 over de grensoverschrijdende criminaliteit in de Euregio Maas-Rijn wordt ook de nodige aandacht geschonken aan de productie van synthetische drugs.¹⁴⁴ Zij melden in deze studie onder meer dat in 2002 door de Nederlandse politie 43 laboratoria werden ontmanteld; 5 van deze laboratoria stonden in Limburg-Zuid. Dat de betrokken Nederlandse criminele groepen de grens met België en Duitsland gebruiken om hun risico op betrapping te verkleinen bleek enige tijd later overduidelijk. In 2004 werd in Maasmechelen een laboratorium gevonden met zeven tabletteermachines en 400.000 ecstasypillen dat op de achtergrond werd bestierd door een Nederlandse criminele groep die kort daarop door de Nederlandse politie werd aangehouden. Het is dan ook niet zo verwonderlijk dat enkele weken geleden in Maasmechelen en As huiszoekingen werden gedaan en een aanhouding werd verricht in het kader van een internationaal opsporingsonderzoek naar de productie en de invoer van de 4,4 ton ecstasypillen (naar schatting 13 tot 15 miljoen pillen) in Australië. De pillen zaten verstopt in blikken waarin normaal Italiaanse tomaten worden ingemaakt. Deze merkwaardige lading werd op 28 juni 2007 in het Australische Melbourne onderschept.

Volgens de media hebben de betrokken Limburgers trouwens rechtstreekse banden met N'dranghetta, de Calabrese geleding van de Italiaanse maffia. Als dit inderdaad zo is, dan onderstreept dit dubbel en dik het georganiseerd karakter van de syn-

¹⁴² Nota van de Politie Aken, 5.8.2008.

¹⁴³ De gegevens werden ontleend aan een nota van het Landeskriminalamt Düsseldorf, 11.7.2008.

¹⁴⁴ Zie onder meer p. 146-155.

thetische drugsproductie.¹⁴⁵ Door Spapens en Fijnaut werd deze band indertijd niet vastgesteld. Zij kwamen echter wel tot de conclusie dat de productie van synthetische drugs in hoofdzaak in handen is van Nederlandse criminele groepen die – voor wat hun activiteiten in België en Duitsland betreft – gebruik maken van dienstverleners en hulpkrachten uit de streek. Zo kunnen zij zoveel als mogelijk op de achtergrond blijven. Omdat ook deze buitenlandse handlangers er gewoonlijk het zwijgen toe doen, is het meestal niet gemakkelijk om de productie van de synthetische drugs langs strafrechtelijke weg in te perken.

Het wellicht geringe lange-termijn-effect van de manier waarop traditioneel strafrechtelijk wordt ingegrepen in de productie van synthetische drugs, komt ook aan de orde in het uitgebreide onderzoek van Spapens naar de gevolgen van opsporingsactiviteiten voor de organisatie en afscherming van ecstasyp productie en – handel in Nederland.¹⁴⁶ Op korte termijn is het echter wel mogelijk om door middel van strafrechtelijke onderzoeken – mits uitgevoerd door teams die beschikken over voldoende mensen en tijd – criminele organisaties te verslaan die betrokken zijn bij deze illegale business. Verder bleek uit zijn onderzoek dat in elk geval in de jaren 1996-2004 een omvangrijk en goed functionerend crimineel netwerk van personen en bedrijven in het Zuiden van Nederland bestond – en er is geen reden om aan te nemen dat dit ondertussen is verdwenen – waaruit organisatoren kunnen putten om criminele groepen te vormen die keer op keer zijn betrokken bij de productie van ecstasyp tabletten.

De succesvolle productie en handel van/in deze pillen zijn vrij complex en hoeven hier niet uit de doeken te worden gedaan. Wel is het belangrijk om erop te wijzen dat het in hoge mate om een internationale business gaat. Dit verklaart immers waarom belangrijke strafrechtelijke onderzoeken in Nederland startten op basis van buitenlandse rechtshulpverzoeken dan wel mede dankzij zulke verzoeken succesvol konden worden afgerond. In diverse zaken kwamen deze rechtshulpverzoeken uit België en Duitsland. Dit laatste kan alleen al in het licht van de hiervoor genoemde Maasmechelse zaken niet verwonderen.

De politie in Zuid-Limburg heeft overigens vastgesteld dat elf van de eerder genoemde achttien criminele samenwerkingsverbanden in de (eu)regio zich bezighouden met de productie van synthetische drugs en acht met de handel hierin. In 2007 werd in Limburg-Zuid één laboratorium opgerold en in 2008 tot nu toe twee.¹⁴⁷

¹⁴⁵ Zie *Het Belang van Limburg*, 9-10.8.2008.

¹⁴⁶ T. Spapens, *Interactie tussen criminaliteit en opsporing: de gevolgen van opsporingsactiviteiten voor de organisatie en afscherming van xtc-productie en – handel in Nederland*, Antwerpen, Intersentia, 2006.

¹⁴⁷ Mededeling staf Politie Limburg-Zuid, 14.9.2008.

6.5.2. Aan de Belgische kant

Met betrekking met België blijkt uit een recent overzicht van de laboratoria die in de periode 2002-2007 werden ontmanteld, dat er – net als in het geval van de wietteelt – hoofdzakelijk in de noordelijke arrondissementen (Antwerpen, Turnhout, Hasselt en Tongeren) tien- en tientallen van deze labo's werden aangetroffen. En natuurlijk niet alleen de laboratoria zelf, maar ook de plekken waar het afval werd gedumpt.¹⁴⁸

Een nadere analyse van de gegevens over de productie van synthetische drugs in Belgisch Limburg laat zien dat er in het gerechtelijk arrondissement Hasselt in de periode 2005-2007 in totaal 146 feiten werden vastgesteld in verband met de productie van synthetische drugs en in het arrondissement Tongeren 303. Dit brengt het totaal van vastgestelde feiten voor de provincie Belgisch Limburg in deze jaren op 449. Waar het specifiek om drugslaboratoria gaat werden in 2005 in het arrondissement Tongeren 3 dossiers geopend, in 2006 1 en in 2007 5; in het arrondissement Hasselt ging het in 2006 om 2 laboratoria en in 2007 om 3.

Deze aantallen vormen ongetwijfeld – gelet op de aantallen dumpingen – een onderschatting van de schaal waarop er in deze streek synthetische drugs worden geproduceerd. Daarenboven mag men niet vergeten dat de laboratoria sinds 2004 meer en meer worden opgebouwd in het binnenland van België en aan de Belgische kust. Waarbij wel weer direct moet worden opgemerkt dat er ook in deze gevallen meestal bindingen zijn met daders uit Nederland of het Nederlands-Belgisch grensgebied. De autochtone Nederlandse criminele groepen spelen met andere woorden nog steeds een dominante rol in deze vorm van drugsproductie.¹⁴⁹

Tot slot is van belang om erop te wijzen dat volgens de rapporten van de federale politie in de voorbije jaren geen laboratoria werden ontdekt in Luik en omgeving.¹⁵⁰

6.5.3. Aan de Duitse kant

Aan deze kant van de Nederlands-Duitse grens die de euregio doorsnijdt, is er volgens politiebronnen niet direct sprake van een groot probleem. In december 2007 werden in Aken bij de opruiming van een grote wietkwekerij spullen gevonden die wezen op de productie van amfetamine. In dit geval werd het laboratorium niet aangetroffen in Aken maar in Kevelaer.¹⁵¹

.....
¹⁴⁸ Federale politie/DJP/Drugs, *Ontmantelde labo's en afvaldumpingen in de periode 2002-2007*, Brussel, 2008.

¹⁴⁹ Federale politie Tongeren en Hasselt, *Drugs in Belgisch Limburg 2005-2007*, 2008.

¹⁵⁰ Police Fédérale, *Plan d'action 2008; phénomène prioritaire repris dans le plan national de sécurité 2008-2011; trafic de stupéfiants*, Liège, 2007.

¹⁵¹ Landeskriminalamt Düsseldorf, *Rauschgiftkriminalität; Lagebild Nordrhein-Westfalen 2007*, Düsseldorf, 2007, p. 8.

6.6. Drugsgebruikers, drugspanden en de drugsrunners

Het fenomeen van de drugsrunners en de drugspanden waar alle soorten drugs te koop worden aangeboden, is met name in het Nederlands-Belgische grensgebied niet nieuw. In de jaren negentig manifesteerde dit probleem zich in volle hevigheid op de as Rotterdam-Rijssel als gevolg van de druk die de Rotterdamse politie in 1995 met de operatie Victor inzette op de illegale verkoop van drugs in en rond bepaalde wijken in Rotterdam. Op een gegeven moment bleek dat er ongeveer 1.150 drugsrunners van Marokkaanse origine in dit gebied actief waren. Een groot aantal van hen haakte onder druk van de politieacties af. Op 300 van hen sorteerden de genomen maatregelen echter weinig of geen effect.

Met name leden van deze harde kern verlegden de bevoorrading van de Noord-Franse drugstoeristen naar Belgisch grondgebied. Begin 2000 ontstonden hier twee routes: de westelijke of Hazeldonk- of E17-route en een oostelijke route via Luik. Beperken we ons hier tot de eerstgenoemde route. Van deze route kan worden gezegd dat er sinds 2000 steeds meer Franse drugstoeristen opduiken in Antwerpen, in Gent, in Kortrijk maar ook in Bergen. Zij worden, net als in Rotterdam, bevoorraad vanuit drugspanden. Deze panden worden vaak bemand door Maghrebijnse dealers die illegaal in het land verblijven. Ook hier lokken drugsrunners de toeristen naar die panden toe. Hierbij moet worden opgemerkt dat de laatste tijd ook steeds meer lokale afnemers worden gesignaleerd bij de drugspanden. Wat op zich al wijst op een zekere innesteling van het fenomeen in de betrokken steden.

De zeer forse acties van, hoofdzakelijk, de zonale politiekorpsen om aan deze ontwikkeling een einde te maken hebben in het algemeen niet zoveel effect gehad. De problemen zijn wel wat verplaatst en ze zijn ook wel wat afgenomen, maar ze zijn zeker niet verdwenen. De verklaring hiervoor moet waarschijnlijk worden gezocht in het feit dat de criminele organisaties die de infrastructuur van de dealpanden en de netwerken van runners aansturen, zo'n solide basis hebben opgebouwd in de Nederlandse steden die als hun uitvalsbasis fungeren, dat zij in staat zijn grote verliezen te incasseren, met andere woorden deze verliezen ruimschoots kunnen compenseren met de winsten die hun illegale activiteiten genereren.

Daarenboven kan worden vastgesteld dat zij een behoorlijk aanpassingsvermogen hebben. Toen de politie in Gent en andere steden steeds doeltreffender drugspanden begon aan te pakken, bloeide de straathandel in drugs op. Nadat het in vele wijken van Antwerpen moeilijker was geworden – tengevolge van de werkzaamheden aan de verkeersring – om Franse drugstoeristen te bevoorraden, trokken de dealers zich terug in een paar wijken die voor deze toeristen vrij makkelijk bereikbaar bleven. De werkzaamheden aan de ring waren nog niet afgelopen of overal in de stad rezen de drugspanden als paddestoelen uit de grond en werd Antwerpen in haar geheel opnieuw een belangrijk bevoorradingscentrum voor de Franse drugstoeristen.

Belangrijk is ook dat sinds een jaar of twee wordt vastgesteld – hoe had het

niet kunnen gebeuren? – dat de lokale vraag naar drugs in de steden langs de E17 langzamerhand ook meer en meer wordt bevredigd vanuit de drugspanden. Deze vermenigving van de twee markten heeft een aantal belangrijke gevolgen. Een van de belangrijkste consequenties naar de toekomst is dat in deze steden het dealernetwerk steeds steviger wortel schiet en hier ook steeds uitgebreider wordt. Hier staat tegenover dat het alsmaar moeilijker wordt om drugspanden lang verborgen te houden voor de gespecialiseerde lokale recherche. Het gevolg hiervan is dat de drugshandel zich begint te verplaatsen van vaste panden in de stad naar de parkings langs de E17. De drugsrunners fungeren in deze meer mobiele handel als koeriers. Langs de E25 – dus op de autoweg tussen Maastricht en Luik – doet zich momenteel eenzelfde verschuiving voor.

De Belgische politie heeft niet zoveel zicht op de criminele organisaties die de drugshandel langs de E17 in handen hebben. Niettemin bestaat in haar kring de indruk dat de distributienetwerken die langs de E17 en de E25 functioneren, zijn opgebouwd door een beperkt aantal Nederlands-Marokkaanse families die vanuit de Randstad opereren. Deze families zouden via die netwerken niet alleen de distributie van cannabis – inclusief Marokkaanse hasjiesj – onder controle hebben, maar ook fungeren als de verdelers van heroïne (door Turkse groepen geïmporteerd) en cocaïne, ingevoerd vanuit Zuid-Amerika. Zij zouden dus ook instaan voor de huur/koop van steeds weer nieuwe drugspanden en voor de rekrutering van de runners en dealers. Het feit dat er in elk geval op de E17-route nogal wat illegalen actief zijn in de distributie op straat- en pandniveau roept bovendien de vraag op in hoeverre die families niet samenwerken met criminele organisaties die betrokken zijn bij de mensenhandel.¹⁵²

6.6.1. Aan de Nederlandse kant

Aan de Nederlandse kant is men ook vrij uitgesproken over (Nederlands-)Marokkaanse criminele groepen, organisaties, samenwerkingsverbanden of families die vanuit de Randstad de distributie van alle mogelijke drugs via drugsrunners en drugspanden in de euregio zouden aansturen.¹⁵³ Hier heeft de politie in elk geval vastgesteld dat de Marokkaanse dealergroepen die in alle grote Limburgse steden actief zijn, nauw zijn

¹⁵² Het vorenstaande is vooral gebaseerd op B. De Ruyver, T. Surmont e.a., “Dealpanden; een hardnekkig en dynamisch fenomeen”, in B. De Ruyver en T. Surmont (red.), *Grensoverschrijdend drugstoerisme; nieuwe uitdagingen voor de euregio's*, Antwerpen, Maklu, 2007, p. 16-52, en B. De Ruyver, “Drugs in de Lage Landen; de Belgische kant van het verhaal”, *Justitiële Verkenningen*, 2006, nr. 1, p. 135-145. Zie verder ook E. van der Torre en S. Gerz, *Drugstoeristen en kooplieden; een onderzoek naar Franse drugstoeristen, Marokkaanse drugsrunners en het beheer van dealpanden in Rotterdam*, Leiden, COT, 1996.

¹⁵³ Hetgeen volgt is hoofdzakelijk ontleend aan een omvangrijke nota aan de leiding van de Politie Limburg-Zuid d.d. 20.3.2008.

verbonden met criminele organisaties in het Westen van Nederland, met name in Rotterdam en Utrecht. Hun drugshandel in Limburg-Zuid en omgeving lijkt dan ook vanuit deze en andere randstedelijke grote gemeenten te worden georganiseerd.

Praktisch gezien betekent dit dat drugs in de Randstad worden verwerkt, verdund, geperst (heroïne met zogenaamde “heroïnepersen”, gewoon gefabriceerd bij lokale constructiebedrijven...) tot voor de lokale handel geschikte partijen (dit gebeurt tegenwoordig echter ook wel in zogenaamde “perspanden” in Zuid-Limburg). Deze partijen worden wekelijks met meerdere kilo’s tegelijk naar Zuid-Limburg gebracht en hier verborgen in drugspanden (*stash*es). De kopstukken van de Marokkaanse organisaties leiden in het algemeen een vrij onopvallend bestaan in steden als Rotterdam en Utrecht, maar bezitten in Marokko wel het nodige onroerend goed.

De beleidsmatige consequentie van de vaststelling dat het probleem van de drugsgerelateerde criminaliteit in de Euregio Maas-Rijn de grenzen van deze regio verre overstijgt, is natuurlijk dat er goed-gecoördineerde (inter)nationale rechercheacties nodig zijn – in Nederland, in België en tussen Nederland en België – om dit probleem in te dijken. Van de recherche bij de Politie Limburg-Zuid alléén kan dit onmogelijk worden verwacht. Net zo min als van de recherches in het Belgische of Duitse landsdeel.

Verder heeft de Politie Limburg-Zuid via eigen onderzoek en inlichtingenwerk kunnen vaststellen dat 16 van de 18 criminele samenwerkingsverbanden in de regio zich ook bezighouden met de productie en de (grensoverschrijdende) handel in hard drugs, waarvan er 8 met name actief zijn in de handel in cocaïne en 6 in de handel in heroïne. 11 van die 18 organisaties zijn, zoals eerder al werd aangehaald, betrokken bij de productie en de (grensoverschrijdende) handel in synthetische drugs. En er zitten er eveneens 11 in de productie en de (grensoverschrijdende) handel van/in nederwiet; 9 ervan beschikken over één of meer plantages. In hoeverre deze criminele samenwerkingsverbanden vertakt zijn met criminele groepen in de Randstad en/of hier zakelijke betrekkingen mee onderhouden, is niet duidelijk. Sommige criminele organisaties lijken los te staan van de Marokkaanse drugsnetwerken die in de euregio actief zijn.

Hoe dan ook, de politie heeft met name door toedoen van het Nomen-team en het Joint Hit Team-Oost een behoorlijk goed inzicht gekregen in het functioneren van het netwerk van Marokkaanse runners en dealers op het niveau van de euregio. Zij komen dikwijls uit de Utrechtse en Rotterdamse probleemwijken waar zij worden gerekruteerd in theehuizen en op hangplekken. De runners die met snelle auto’s op de doorgaande wegen jagen op drugstoeristen, worden door de politie omschreven als “ongevoelig voor gezag en autoriteit van politie, kennen geen wroeging, zoeken naar uitdaging en confrontatie, zoeken grenzen op, gaan de strijd aan en zijn vaak verslaafd”. Ze bedrijven zelfs contra-observatie op de politie om op straat de strijd met haar te kunnen winnen. In deze strijd worden snelheden tot 200 en 210 kilometer niet geschuwd om aan politiecontrole te ontkomen. Wie dus runners van straat wil halen, moet een heel arsenaal van middelen inzetten: lokauto’s, observatiegroepen, aanhou-

dingseenheden, researchgroepen et cetera (in de periode juni 2007-juni 2008 werden er 752 runners gecontroleerd en werden 89 runners aangehouden). Als deze runners succesvol zijn, kunnen ze promoveren tot lokale drugsdealers, in bezit van veel geld en luxeauto's. Onder deze categorie van mobiele runners staan de runners die rond het spoorwegstation en de coffeeshops in Maastricht moeten proberen klanten te spotten. Overigens signaleert de politie in Maastricht ook geregeld drugsrunners van Belgische huize.

Marokkaanse drugsdealers werken graag vanuit drugspanen (op afspraak) met vaste klanten of met nieuwe klanten die worden aangebracht door drugsrunners; de runners worden ook wel gebruikt om op goed-herkenbare plaatsen langs de auto-weg of op plaatsen hieromheen drugs te bezorgen aan vaste afnemers dan wel bestellingen af te leveren bij vaste klanten in het buitenland. Dat de runners nieuwe klanten voor de dealers bij voorrang proberen te halen uit de gestage stroom drugstoeristen die dagelijks, wekelijks, maandelijks, jaarlijks naar Limburg-Zuid en met name naar Maastricht vloeit, werd hiervoor al beklemtoond en spreekt welhaast ook voor zichzelf: deze stroom toeristen vormt van nature een grijpgrage massa potentiële klanten.

Drugsdealers en drugsrunners kunnen in Maastricht dan ook behoorlijk wat geld verdienen: een drugsdealer tot 10.000-12.000 euro per dag, zeker op goede dagen (week-ends, dagen waarop – juist ook in het buitenland – sociale uitkeringen worden gestort, feestdagen), een drugsrunner zo'n 2.000 euro per maand. Dit verklaart mede waarom runners zo'n roekeloze, agressieve, ja, gewelddadige methodes inzetten om klanten, desnoods gewapenderhand (vier schietpartijen in een jaar), naar hun dealers te loodsen. De auto's waarmee zij rijden, staan vaak op naam van derden of worden door derden gehuurd; zij zijn dikwijls niet verzekerd en ook niet gekeurd. De inbeslag-neming van deze auto's zet dan ook niet zoveel zoden aan de dijk (in de periode juni 2007-juni 2008 werden er 390 voertuigen gecontroleerd en werden er 59 voertuigen in beslag genomen). Gewoonlijk werkt een dealer met 4-5 runners; zij vormen als het ware een cel. In Maastricht zijn ruim 50 cellen actief. Het aantal "actieve" drugspanen in de stad ligt dan ook rond de 50. In de hele regio gaat het om zo'n 150 drugspanen. Ze zijn vooral gesitueerd – afgezien van Maastricht – in de buurt van Heerlen en Hoensbroek, Sittard-Geleen, Kerkrade en Kaalheide, Simpelveld en Vaals, tegen de Duitse grens bij Aken aan. Hiermee is meteen gezegd dat de drugsproblematiek in Zuid-Limburg echt niet alleen een probleem is van Maastricht. Ook in de andere grote gemeenten wordt men volop geconfronteerd met drugsrunners en drugspanen.

Het woord "drugstoeristen" moet hier overigens niet verkeerd worden verstaan. Zeker in het geval van Belgische en Franse kopers van harddrugs gaat het vaak om problematische gebruikers die er somtijds honderden kilometers voor over hebben om in Maastricht drugs te kunnen kopen, zowel in de coffeeshops als bij de drugspanen. Kochten zulke klanten – en die zijn in de meerderheid – in het verleden slechts enkele grammen, tegenwoordig worden bij controles gewoonlijk 40 tot 100 gram hard drugs gevonden, en soms wel enkele honderden tot duizend grammen,

opgestopt in het lichaam of verborgen op geprepareerde plaatsen in auto's. Dit wijst erop dat de betrokken "toeristen" een deel van deze drugs in België of Frankrijk doorverhandelen, al dan niet om ook hun eigen gebruik te kunnen financieren. In Maastricht kost 1 gram heroïne 10 euro en 1 gram cocaïne 20-25 euro, in Frankrijk moet hier tot 4x zoveel voor worden betaald, zo blijkt uit verklaringen van aangehouden "toeristen". Zij hebben trouwens vaak ook synthetische drugs bij zich.

Ook van drugspannen moet men zich geen idyllische voorstelling maken. Deze panden worden vaak gehuurd door katvangers of toch in elk geval op hun naam gezet. Hierbij gaat het soms om Limburgse vriendinnetjes van dealers of runners, soms ook om lokale drugsverslaafden of andere marginale types. Veel moeite kost hen dit niet omdat eigenaren zich vaak niet bekommeren om het soort huurders dat zich meldt of omdat zij de verhuur van hun pand(en) laten doen door bedrijven. Dealers hebben gewoonlijk een aantal panden in gebruik; één of meerdere panden worden enkel gebruikt voor de opslag van drugs. Bij huiszoeken (43 in de periode juni 2007-juni 2008) worden er in ieder drugspand stevast allerlei soorten drugs aangetroffen, weegschalen, persen, geld en regelmatig ook vuurwapens. En soms in grote hoeveelheden, tot een enkele keer vijftig kilo heroïne. De runners kunnen in deze panden overnachten (soms huren ze in groepjes hotelkamers) en vormen dan nogal eens een bron van ernstige overlast voor omwonenden. Veel van deze panden zijn na een tijd helemaal uitgeleefd. Intimidatie van pandeigenaren is trouwens geen uitzondering, net zo min als de overname van horecagelegenheden en overvallen op andere runners en dealers. Soms krijgen runners van hun dealer de opdracht om in te breken in safehouses van andere handelaars om ze meer afhankelijk van hem te maken.

Onderhand zijn er zowat in elke wijk van Maastricht Marokkaanse runners en dealers in en rond drugspannen actief. En niet alleen in Maastricht, maar ook in de Belgische grensgemeenten, met name Lanaken, Bilzen en Luik. Soms werken ze zo ongeveer in ploegendiensten om met name Franse drugstoeristen te kunnen opvangen. Dat zij hiertoe in staat zijn, vloeit eenvoudigweg voort uit het feit dat zij met velen zijn. Was er in april 2007 nog sprake van 270 geregistreerde dealers en runners, in april 2008 was hun aantal opgelopen tot ruim 500. En hun aantal neemt met de dag toe, ook om de politie op een dwaalspoor te brengen. De toenemende pressie op de drugspannen brengt trouwens met zich mee dat de handel enigermate verschuift van de drugspannen naar de "rijdende dealers". Dit wil zeggen dat de drugs op vaste plaatsen naar de klanten worden gebracht of dat de drugs door de dealer in zijn auto aan klanten worden geleverd. Ook bespeurt men een verplaatsing en verspreiding van drugspannen naar gemeenten buiten Maastricht (bijvoorbeeld naar Valkenburg, Meerssen en Gronsveld).

Het staat tenslotte buiten kijf dat de gedoogde en illegale distributie van drugs in Zuid-Limburg voor het grootste deel is gericht op buitenlandse consumenten. Hoe groot het aantal Nederlandse drugsgebruikers in deze regio is dat zich geregeld bevoorraadt in coffeeshops en drugspannen, werd evenwel nimmer onderzocht. Hierom valt

op deze plaats niets te melden over de vraag of bijvoorbeeld hun aantal in deze regio hoger ligt dan in andere regio's in Nederland en of dit, zo ja, mogelijk iets te maken heeft met het grote en laagdrempelige aanbod van alle mogelijke drugs. Er zijn wel enige gegevens beschikbaar over de aantallen Nederlandse gebruikers, waaronder verslaafden, die zich in Limburg en met name Zuid-Limburg hebben gemeld bij de verslavingszorg dan wel wegens hun problematisch drugsgebruik in behandeling zijn bij de betrokken instanties.

Het Limburgse Consultatiebureau voor Alcohol en Drugs heeft – voor geheel de provincie Limburg – in de periode 1998-2007 jaarlijks steeds meer cliënten ingeschreven. Bedroeg hun aantal in 1998 1.713, in 2003 lag het op 2.154 en in 2007 op 2.589. Deze continue stijging wordt niet alleen veroorzaakt door het toenemend aantal cliënten die problemen hebben met het gebruik van opiaten (van 395 in 1998 naar 517 in 2007), maar ook door het stijgend aantal probleemgebruikers van stimulantia (van 289 in 1998 naar 458 in 2007) en van cannabis (van 373 in 1998 naar 548 in 2007).¹⁵⁴

De Mondriaan Zorggroep die met name actief is in Zuid-Limburg, registreerde in 2007 2.391 patiënten. 931 van hen hadden een primair probleem met alcohol, maar 701 een probleem met heroïne, 179 met cocaïne, 201 met cannabis en 80 met amfetamine.¹⁵⁵

6.6.2. Aan de Belgische kant

Aan de Belgische kant van de grens bestaat – door het grote aantal arrondissementen en met name het grote aantal (kleine) gemeenten – niet zo'n goed overzicht van de problematiek van de drugsrunners en de drugspanden als aan de Nederlandse kant. Het lijkt echter geen twijfel dat een deel van de (met name Marokkaanse) drugsrunners die opereren in Maastricht, niet alleen in de richting van Luik maar ook in de richting van Lanaken, in het bijzonder Smeermaas en Veldwezelt, actief zijn.

Een aantal van hen probeert nieuwe klanten op de weg te werven, een ander deel probeert zijn bekende klanten te bedienen vanuit appartementen die ze – vaak door hun vriendinnetjes – in deze gemeenten/dorpen (laten) huren. Naar schatting zijn er alleen al in Lanaken 70 drugsrunners actief, waarvan er 30 in de gemeente zelf wonen. Zij zijn erg agressief in het verkeer, vuurgevaarlijk en zorgen in allerlei opzichten voor een hoop overlast. De verdiensten liggen op een bedrag van 2.000 euro per maand, inclusief auto, mobiele telefoon en verblijfskosten. Hoe meer mobiele telefoons een runner heeft, hoe belangrijker hij is in het netwerk. De runners die in deze gemeenten actief zijn, behoren tot netwerken – zo heeft onderzoek uitgewezen – die vertakt zijn tot in Rotterdam.

¹⁵⁴ Cijfers ontleend aan een nota verstrekt door een ambtenaar van de gemeente Maastricht.

¹⁵⁵ Mondriaan Zorggroep, Divisie verslavingszorg, *Kerncijfers 2007* (brochure *Saai is anders*).

Marokkaanse drugsrunners (“rabatteurs”) zijn inderdaad ook in Luik geen onbekend fenomeen meer. En evenmin in andere gemeenten langs de E25, tot in Luxemburg toe. In veel gevallen zijn deze runners uit Nederland afkomstig. Een aantal van hen opereert langzamerhand in Luik meer en meer als drugsdealers. Zij komen via Nederland, Maastricht, niet alleen aan hasjiesj en nederwiet maar, met name via Amsterdam, Rotterdam en Breda, ook aan cocaïne en heroïne. Hierbij worden alle mogelijke smokkelmethodes ingezet om aan de Belgisch-Nederlandse grens politiecontroles te voorkomen, bijvoorbeeld de inschakeling van keurig geklede heertjes of goed-verzorgde oude dames als “muilezels”. Verder speelt in de aanvoer van cocaïne naar Luik zowel de haven van Antwerpen een belangrijke rol als het vliegveld van Bierset, en speciaal de pakketdiensten die via dit vliegveld opereren. Overigens zijn niet alleen Nederlandse drugsrunners en -dealers belangrijke operationele spilfiguren in de distributie van drugs in Luik, maar ook al veel langer gevestigde criminele groepen van Noord-Afrikaanse origine. In veel gevallen gaat het in hun kleinhandel niet om enkele grammen cannabis, maar om honderden grammen tot halve en hele kilo’s toe. Deze handel wordt evengoed vanuit drugspanden – woningen, café’s e.a. - in de stad bedreven als vanuit gehuurde en geleasde auto’s op parkeerplaatsen langs de autowegen. De van origine Luikse criminele groepen smokkelen trouwens ook op relatief grote schaal allerlei soorten drugs naar Duitsland, Frankrijk, Luxemburg en Italië.

Het valt overigens niet in alle arrondissementen mee om aangehouden drugsrunners veroordeeld te krijgen. In het arrondissement Tongeren was dit tot begin 2008 zelfs nog nooit gelukt. Voertuigen, gsm’s en geld die in bepaalde zaken in beslag waren genomen, moesten dan ook worden teruggegeven. Uiteindelijk werden de goederen verbeurd verklaard omdat de eigenaars niet te traceren waren. In het arrondissement Luik had men tot op dat moment gemengde ervaringen met de vervolging van enkele drugsrunners. In de twee zaken die tot dan toe aanhangig waren gemaakt, vond er in één een veroordeling plaats en volgde in de andere zaak een vrijspraak. Opmerkelijk is in dit verband dat de procureur des Konings van Luik in een circulaire van 7 februari 2008 heeft aangegeven hoe op het verschijnsel van de drugsrunners moet worden gereageerd. Dit bewijst eens te meer dat dit fenomeen op dit moment ernstige proporties aanneemt.¹⁵⁶ Zij wijst in haar circulaire trouwens niet alleen op het offensieve, agressieve, gedrag van de runners, ook tegenover politiemensen, maar eveneens op de moeilijkheid om tegen hen strafrechtelijk in actie te komen, omdat zij vaak geen drugs of slechts hele kleine hoeveelheden drugs bij zich hebben.

Bij vorenstaand relaas mag tot slot niet uit het oog worden verloren dat de stad Luik kampt met een groot aantal verslaafden aan cocaïne en heroïne. In de beschikbare rapporten wordt hun aantal geschat op minimaal 3.900 verslaafden en op maximaal 5.000 verslaafden. Indien men bedenkt hoeveel heroïne (1.500 tot 2.400 personen mini-

¹⁵⁶ Een exemplaar van deze circulaire werd ons op het parket van Luik ter hand gesteld.

maal 0,5 gram) en cocaïne (2.400 tot 3.600 personen eveneens minimaal 0,5 gram) zij dagelijks nodig hebben, dan valt gemakkelijk te berekenen dat er op jaarbasis – en deze schattingen zijn dus aan de lage kant – tussen de 292 kilo en 438 kilo heroïne de stad moet worden ingebracht en tussen de 438 kilo en 1.314 kilo cocaïne. En dit verklaart natuurlijk niet alleen dat de drugshandel in (de richting van) Luik vrij omvangrijk is maar ook dat heel wat “kleine” criminaliteit in de stad op het conto van deze massa verslaafden moet worden geschreven. Het is niet voor niets dat er voorbereidingen worden getroffen voor een experiment met gecontroleerde heroïneverstrekking aan 200 verslaafden. Maar dit is niet de enige inspanning die de stad levert om het grote probleem van de drugsverslaving onder de knie te krijgen. Zo zijn er tal van sociale, psychiatrische en medisch-sociale diensten die op allerlei manieren hulp verlenen en zorg verstrekken aan deze verslaafden. De Citadelle vormt een van de belangrijkste draaischijven in dit netwerk. In 2003 werd een *Observatoire liégeois des drogues* opgericht.¹⁵⁷

Overigens valt het zeer op dat, waar in gemeenten als Genk de verslaving aan harddrugs goeddeels beperkt blijft tot een oudere populatie van verstokte gebruikers, er in wat verderop gelegen gemeenten als Tienen, Sint-Truiden en Diest vrij grote aantallen jongeren wederom verslaafd raken aan heroïne. Er doen berichten de ronde dat het in deze gemeenten om vele honderden jongeren zou gaan. Zij worden voor een stuk bevoorrad door Turkse en Marokkaanse dealers uit de streek, voor een stuk evenwel ook door allerlei dealers vanuit Maastricht.

6.6.3. Aan de Duitse kant

Het staat buiten kijf dat het Duitse deel van de Euregio Maas-Rijn een belangrijk traject vormt voor de smokkel en dus de distributie van alle mogelijke soorten drugs vanuit Nederland. Veel drugs die langs deze weg worden ingevoerd, zijn niet bedoeld voor gebruik en kleinhandel in Aken, maar zijn bestemd voor gebruikers tot diep in Duitsland.

Dit hangt mede samen met het feit dat Aken niet zo'n grote populatie van zwaarverslaafde drugsgebruikers heeft. Zo'n 350 tot 400 drugsgebruikers kloppen van tot tijd aan bij de *Drogenkonsum-Raum*. De harde kern van hen bestaat – al jaren – uit zo'n 50/60 tot 100/150 personen. Om te voorkomen dat dit probleem groter wordt is er een *Präventive Rat* ingesteld, met vertegenwoordigers van onder meer politie en stadsbestuur.

Ook wordt er angstvallig op gelet dat drugsproblemen geen verloederende inwerking hebben op het centrum van de stad.

¹⁵⁷ Zie onder meer de hiervoor geciteerde rapporten van de *Police fédérale* in Luik. Verder leest men op de website ook het actieprogramma van de stad Luik met het oog op de bestrijding van drugsverslaving en de bijbehorende overlast www.liege.be/projetdeville/action02.htm. Het betreft hier *Action prioritaire no. 2*).

6.7. Besluit

In de conclusie van hoofdstuk 3 werd gewezen op de bijzondere rol die Nederland speelt in de drugsmarkten van Europa en de wereld. Nederland is niet alleen een grote producent van cannabis (nederwiet) en synthetische drugs maar is daarenboven ook grootschalig verdeler van cocaïne, heroïne en hasjiesj. Daarenboven werd in de conclusies van de hoofdstukken 2 en 4 gewezen op het merkwaardige feit dat Nederland weliswaar in vele opzichten hetzelfde drugsbeleid voert als de omringende landen, op één punt na: de vertaling van haar beleid ten opzichte van de kleingebruiker van softdrugs in het gedogen, onder bepaalde voorwaarden, van coffeeshops waarin hij op een relatief vrije en veilige manier softdrugs van een relatief hoge kwaliteit kan kopen.

Maar uitgerekend dit punt, dit verschil, heeft grote – men zou met reden kunnen zeggen – disproportioneel grote gevolgen (gehad). Het heeft er in de eerste plaats namelijk toe geleid dat zogenaamde toeristen uit de omringende landen in steeds grotere getale op de Nederlandse coffeeshops zijn afgekomen, en natuurlijk vooral op die in de grensstreken. In de tweede plaats heeft dit op zijn beurt in de hand gewerkt dat de teelt van nederwiet – hoewel volstrekt illegaal maar niettemin lange jaren ook min of meer gedoogd – op steeds grotere schaal is georganiseerd om aan de toenemende vraag te kunnen voldoen en gaandeweg dit proces voor een belangrijk stuk in handen van criminele groepen terecht is gekomen.

Zodoende is één van de voornaamste traditionele doelstellingen van het Nederlandse drugsbeleid op één belangrijke manier volstrekt ondergraven geraakt: waar de coffeeshops in oorsprong moesten dienen om het contact tussen enerzijds harddrugs en daarmee zware misdaad en anderzijds softdrugs en daarmee gewone oudere jongeren tegen te gaan, vormt een aantal van deze shops tegenwoordig juist een belangrijke schakel tussen deze beide werelden: de voordeur is in zekere zin nog wel in handen van die jongeren, maar de achterdeur is in belangrijke mate in handen van de zware misdaad.

De andere belangrijke manier waarop deze doelstelling verloren is gegaan, is dat zich op de gestage stroom van buitenlandse drugstoeristen op vrij grote schaal drugsrunners hebben vastgezet die deze toeristen alle mogelijke drugs proberen te verkopen in de panden van hun dealers. Want zodoende is er immers ook via deze panden een rechtstreekse verbinding tot stand gebracht tussen de gebruikers van softdrugs en de criminele groepen die in de distributie van soft- en harddrugs actief zijn. En vermits men er van mag uitgaan dat ook Nederlandse jongeren deze panden op enige schaal bezoeken, geldt de laatste vaststelling ook in hun geval. Alleen al hierom moet men concluderen dat het gedoogbeleid – paradoxaal genoeg – zichzelf ten gronde heeft gericht.

Een ander belangrijk argument betreft evenwel de wijze waarop de doelstelling van de scheiding van markten (softdrugs ten overstaan van harddrugs) is vormgegeven; want ook die heeft, paradoxaal genoeg, het gedoogbeleid ondergraven.

De vrije illegale markt heeft immers dankbaar gebruik gemaakt van de beperkingen die in het kader van dit beleid aan de coffeeshops zijn opgelegd, zoals geen verkoop aan minderjarigen, geen verkoop van andere drugs dan cannabis en geen verkoop buiten bepaalde sluitingsuren. Heel wat Nederlandse gemeenten, ook een belangrijk aantal grensgemeenten, hebben er zelfs bewust voor gekozen om helemaal geen coffeeshops toe te staan. Met als voorspelbaar gevolg dat de grote gaten in het drugsaanbod zijn opgevuld door niet-gedoopte verkopers van cannabis (en andere drugs), al dan niet vanuit hun huis, al dan niet van onder de toonbank van hun zaak of al dan niet via een 06-nummer.

Het onderzoek van Korf c.s. heeft verder uitgewezen dat in gemeenten met gedoopte coffeeshops, de niet-gedoopte verkooppunten ongeveer 30% van de verkoop van cannabis voor hun rekening nemen. Hoe hoger de coffeeshop-dichtheid (coffeeshop/inwoner), hoe groter het aandeel van deze shops in de lokale verkoop is. Het laatste is dus het geval in Maastricht, een gemeente die met grote steden als Amsterdam en Rotterdam een hoge coffeeshopdichtheid gemeen heeft. Het omgekeerde is echter niet waar. Korf c.s. hebben namelijk vastgesteld dat in gemeenten zonder coffeeshops of met een lage coffeeshopdichtheid, de gebruikers het vaakst ergens anders gaan kopen. Landelijk heeft men berekend dat er enkele duizenden niet-gedoopte aanbieders van cannabis zijn, de vier grote steden en de gemeenten zonder coffeeshops buiten beschouwing gelaten. Die vormen met z'n allen een illegale economie waarvan de effecten niet mogen worden onderschat. De straatdealers die vaak juist aan minderjarigen drugs verkopen, zijn zelf ook minderjarig.¹⁵⁸

Hoe dan ook, de situatie in Limburg-Zuid staat in hoge mate model voor de situatie waarin Nederland in haar geheel is komen te verkeren: aan de ene kant is het een uitgelezen gebied voor de productie van synthetische drugs en nederwiet, aan de ander kant is het een streek waar en van waaruit op grote schaal niet alleen deze drugs maar ook hasjiesj, cocaïne en heroïne worden gedistribueerd. En hier komt bij, zoals in politiekringen al eerder werd vastgesteld: de benarde situatie waarin Zuid-Limburg terecht is gekomen, is niet alleen een gevolg van het Nederlandse drugsbeleid in het algemeen, van het enkele grote verschil tussen dit beleid en het drugsbeleid van de omringende landen en natuurlijk ook van de ligging van Zuid-Limburg op een kruising van wegen die teruggaan tot in de tijd van de Romeinen, maar zij is ook een gevolg van een tekort aan beleid zowel op het niveau van deze Nederlandse regio als op het niveau van de Euregio Maas-Rijn in haar geheel. Dit was in elk geval één van de conclusies in het vorige hoofdstuk, hoofdstuk 5. Om te kunnen bepalen in welke mate en op welke manier dit tekort kan en moet worden goedgeemaakt, is een algemene beoordeling van de ernst van de tegenwoordige drugsproblemen en in het bijzonder de

¹⁵⁸ Zie de bijdrage van D. Korf c.s. over "cannabis zonder coffeeshops" in de meer geciteerde studie van B. De Ruyver en T. Surmont over grensoverschrijdend drugstoerisme.

problemen van de drugsgerelateerde criminaliteit in deze euregio nodig. Welnu, er kan zonder overdrijving worden gesteld dat deze problemen in een aantal opzichten bijzonder ernstig zijn. Sommige gesprekspartners spraken van een regelrechte noodsituatie.

Ten eerste kan worden verwezen naar de veelsoortige indringende problemen die vooral aan de Nederlandse en Belgische kanten van de grens gepaard gaan met zowel de gedoogde distributie van softdrugs als de niet-gedoogde, illegale, distributie van alle mogelijke drugs; van dit laatste zijn de talrijke drugsrunners en de vele drugs-panden de meest zichtbare en meest offensieve uitingen. In het verlengde hiervan liggen vanzelfsprekend de problemen van drugsverslaving zoals die zich op grote schaal voordoen in een stad als Luik maar die ook in andere grote en kleine gemeenten bepaald niet mogen worden onderschat.

Ten tweede moet worden gewezen op de serieuze problemen die worden veroorzaakt door de productie van drugs. Hierbij kan men natuurlijk niet voorbijgaan aan de productie van synthetische drugs maar zeker niet aan de productie van nederwiet. De wijze waarop een belangrijk deel van de hennepsteelt door criminele groepen in de drie landsdelen wordt georganiseerd, is op zich al een crimineel probleem van de eerste orde maar vormt met name aan de Nederlandse kant van de grens tevens een ernstige hindernis voor de maatschappelijke ontwikkeling van sociaal zwakkere groepen en de wijken waarin zij wonen. De vrees voor het ontstaan van een onderklasse die verstrikt zit in een illegale drugseconomie, kan niet met een boutade worden afgedaan.

Ten derde mag niet uit het oog worden verloren dat de criminele groepen die veel geld verdienen met zowel de productie van drugs als met de distributie ervan, ongetwijfeld zullen proberen een deel van de winsten te investeren in legale sectoren van de economie, met een zekere criminalisering van deze sectoren tot gevolg. In samenhang hiermee moet men onder ogen blijven zien dat de drugsproductie en de drugshandel in de Euregio Maas-Rijn niet op zichzelf staan maar samengaan met andere vormen van zware misdaad. Hierbij moet in elk geval worden gedacht aan wapenhandel en wellicht ook – maar dit dient nader te worden onderzocht – aan mensenhandel. Zorgwekkend zijn ook berichten en geruchten over systematische afpersing in de horeca hier en daar.

Ten vierde moet worden onderstreept dat de problematiek van de drugsgerelateerde criminaliteit niet alleen op zichzelf een ernstig probleem is dat de euregio plaagt, maar ook een ernstig probleem vormt omdat de betrokken autoriteiten in de drie landsdelen er tot nu toe onvoldoende in zijn geslaagd om – binnen de (altijd beperkte) mogelijkheden die zij hebben – de beheersing van dit probleem zoveel mogelijk gezamenlijk te organiseren. Juist ook hierdoor immers is het in de voorbije jaren voor een stuk onbeheersbaar geworden en hebben initiatieven om het toch tenminste ten dele onder de knie te krijgen – de verplaatsing van de coffeeshops in Maastricht voorop – in eerste instantie onbedoeld meer voor tweedracht dan voor eendracht gezorgd.

En ten vijfde moet hier worden uitgesproken dat de somtijds scherpe meningsverschillen over het beleid dat kan of moet worden gevoerd ten aanzien van de drugsproblematiek, langzamerhand zwaar zijn gaan wegen op de bestuurlijke verhoudingen in de Euregio Maas-Rijn in het algemeen en zodoende ook het voeren van gezamenlijk beleid op andere – voor de euregio zeer belangrijke – terreinen momenteel bemoeilijken. Dit is in elk geval de voornaamste reden waarom het bestuur van deze euregio heeft gevraagd om het rapport dat voor u ligt.

7. Algemeen besluit: een plan van aanpak

7.1. Inleiding

Hiervoor werd – tegen de achtergrond van de ontwikkelingen in de Europese Unie en in de betrokken landen – enerzijds een gedetailleerd beeld geschetst van het beleid dat in de Euregio Maas-Rijn wordt gevoerd om de drugsproblematiek beter te beheersen en anderzijds een gedetailleerd beeld van de drugsgerelateerde criminaliteit. Wie deze twee beelden tegenover elkaar plaatst moet welhaast tot de conclusie komen dat zij niet evenwichtig in verhouding staan tot elkaar. Er werd in de voorbije jaren weliswaar op het niveau van de gemeenten en in het bijzonder op dat van steden als Heerlen, Maastricht en Luik, op het niveau van de drie landsdelen en ook op het niveau van de euregio als zodanig, van alles ondernomen om de drugsproblemen op de verschillende niveaus de baas te worden, maar men moet desalniettemin vaststellen dat het tot nu toe niet voldoende is geweest om dit doel te bereiken. Dit is in de vorige hoofdstukken genoegzaam aangetoond. Er bestaat nog steeds een forse discrepantie tussen de ernst van de drugsproblematiek, zeker ook in de vorm van drugsgerelateerde criminaliteit, en de slagkracht van het gevoerde drugsbeleid.

Hierom ligt er nu de opgave om via een plan van aanpak een instrumentarium te bouwen om deze discrepantie, deze disproportionaliteit, zoveel als mogelijk terug te dringen. Wil een dergelijk plan van aanpak kunnen slagen moet het aan diverse voorwaarden voldoen. Ten eerste moet het zijn gebaseerd op de idee dat alleen een organisatorisch en inhoudelijk geïntegreerd beleid, dat de drugsproblematiek integraal bestrijkt, een gerede kans van slagen heeft. Ten tweede moet zulk een plan betrekking hebben op de euregio in haar geheel. Losse initiatieven zullen niet genoegzaam de beoogde effecten sorteren en in de mate dat ze dit wel doen, zullen ze gemakkelijk een bron van conflict worden tussen de betrokken partijen in de drie landsdelen.

Dit plan van aanpak kan worden beschouwd als een geactualiseerde en dus eigentijdse versie van het vergelijk van Schengen zoals dit in hoofdstuk 2 werd geanalyseerd. Aan de ene kant rust ook dit plan op de gedachte dat de partijen een collectieve verantwoordelijkheid dragen voor de beheersing van de drugsgerelateerde criminaliteit en dat zij in het verlengde hiervan enerzijds samen dingen moeten doen om dit doel te kunnen bereiken maar anderzijds ook samen dingen moeten laten om dit doel te kunnen halen. Het eerste ligt besloten in de inspanningsverplichtingen die de Schengen-Partijen op zich hebben genomen, het tweede in de afspraak dat de negatieve effecten die het eigen beleid kan hebben voor het beleid van de anderen, zoveel als mogelijk moeten worden tegengegaan.

In het voorgaande ligt in zekere zin besloten dat onderhavig plan van aanpak niet enkel betrekking kan hebben op de Euregio Maas-Rijn en de onderscheiden lands-

delen maar noodzakelijkerwijze ook moet handelen over de betrokken landen als zodanig – Nederland, België en Duitsland, en op enige afstand met name ook Frankrijk – en over de Europese Unie waar zij deel van uitmaken. Dit vloeit als vanzelf voort uit het feit dat het beleid dat in de euregio kan worden gevoerd in hoge mate wordt geconditioneerd door het beleid dat de Lidstaten zowel op eigen titel als in Europees verband hebben ontwikkeld. Even vanzelfsprekend is echter dat een deel van de drugsproblemen die deze euregio plagen, op allerlei manieren zijn verweven met deze problemen op (inter)nationaal niveau.

Conform deze inleidende opmerkingen worden hierna eerst de aanbevelingen geformuleerd voor versterking van de euregionale samenwerking. Vervolgens wordt aangegeven op welke manieren het beleid voor de drie landsdelen zou kunnen en moeten worden aangepast. Daarna wordt gepleit voor een vergroting van de rol van de nationale/centrale overheden in het euregionale drugsbeleid. En tot slot wordt aangegeven hoe een dergelijke actualisering van het vergelijk van Schengen past in het toekomstperspectief dat momenteel door Brusselse werkgroepen wordt uitgetekend voor de Europese Unie. Dat deze aanbevelingen niet alle ten volle enkel en alleen betrekking kunnen hebben op de beheersing van de drugsgerelateerde criminaliteit, spreekt welhaast voor zichzelf. Een aantal voorzieningen hebben nu eenmaal als vanzelf een bredere functie en moeten ook kunnen worden ingezet voor andere belangrijke euregionale misdaadproblemen, zoals de vrouwenhandel, de BTW-fraude en gewelddadige eigendomsdelicten allerhande.

7.2. Versterking van de euregionale samenwerking

Onze analyse van de drugsproblematiek toont overtuigend aan dat de gemeenschappelijke problemen die de drie landsdelen op dit punt hebben, alleen binnen de perken kunnen worden gehouden als zij zich daar gezamenlijk voor inzetten. Deze inzet zou met kracht en met élan moeten worden gericht op de verwezenlijking van een programma van vijf punten.

7.2.1. De vorming van een euregionale veiligheidsdriehoek

Het eerste punt betreft de vorming van een euregionale veiligheidsdriehoek. Hiervoor werd meer dan eens geconstateerd dat de huidige problemen voor een deel te wijten zijn aan de afwezigheid van een forum waarop zij door alle betrokken bestuurlijke, justitiële en politieke autoriteiten tijdig en effectief kunnen worden besproken, een euregionaal overlegorgaan dus. Gelet op de problemen waar het hier om gaat zou dit overlegorgaan heel goed kunnen worden betiteld als de euregionale veiligheidsdriehoek.

Voor de samenstelling van deze driehoek kan worden teruggegrepen op de overlegstructuren die in de euregio reeds functioneren: het BES (Bureau Euregionale

Samenwerking), de MAHHL-gemeenten (Maastricht, Aken, Hasselt, Heerlen, Luik) en NeBeDeAgPol (Niederländisch-Belgisch-Deutsche Arbeitsgemeinschaft der Polizei). Vermits juist ook de kleine gemeenten in hevige mate worden geconfronteerd met de drugsproblematiek, ligt het voor de hand dat zij op de één of andere manier worden betrokken bij het overleg in MAHHL-verband. Het idee is dat door elk van deze gremia een nader te bepalen aantal vertegenwoordigers wordt aangeduid om zitting te nemen in de euregionale veiligheidsdriehoek. Het voorzitterschap van deze driehoek kan in meerdere varianten een wisselend voorzitterschap zijn (naar land/naar functie).

Deze veiligheidsdriehoek vervult vanzelfsprekend geen operationele of executieve taken. Haar opdracht is “alleen” om op hoofdlijnen beleid te ontwikkelen ten aanzien van de grote problemen die zich stellen. Nu is dit het drugsbeleid. Een volgende keer kan het gaan om problemen in de sfeer van de mensenhandel of de gewelddadige inbraken. Het spreekt voor zichzelf dat het beleid op deze terreinen kan worden voorbereid door werkgroepen die zijn samengesteld uit vertegenwoordigers van de betrokken instellingen en diensten. Deze werkgroepen zouden na verloop van tijd ook moeten kunnen nagaan of het beleid dat werd uitgestippeld, al dan niet bijstelling behoeft.

Belangrijk is ook dat deze driehoek haar inzicht in de problemen in de euregio gebruikt om beleidsmakers op nationaal niveau niet alleen te attenderen op deze problemen maar hen ook voorstellen te doen voor de aanpak van tekorten in het algemene beleid dat wordt gevoerd. En bij deze tekorten kan het evengoed gaan om wetgeving die niet meer bij de tijd is als om de onvoldoende sterkte van politiekorpsen of de te geringe investeringen in de dagopvang van verslaafden.

Deze adviserende rol brengt ons tot slot bij wellicht het allerbelangrijkste punt, namelijk dat de vorming van een dergelijke euregionale veiligheidsdriehoek moet berusten op een formeel mandaat en de daadwerkelijke steun moet genieten van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken in de drie landen. Als dat mandaat en deze steun er niet zijn, zal zo’n driehoek niet de opdracht kunnen vervullen die haar hier wordt toebedeeld. Hun steun is trouwens ook nodig om de euregio te verzekeren van voldoende bijstand door nationale, federale of deelstatelijke politiediensten en parketten.

7.2.2. De stapsgewijze opbouw van JustPol-EMR

Wil het beleid dat de euregionale veiligheidsdriehoek op hoofdlijnen uitstippelt, in de praktijk effect sorteren, is het ongemeen belangrijk dat in elk geval de politieke en justitiële samenwerking hechter wordt georganiseerd dan momenteel het geval is. Omdat het voorstel om een Eurocrime op te richten alleen al om zijn naamgeving erg omstreden is, wordt hier voorgesteld om – in de geest van Eurocrime, dit wel – stap voor stap een JustPol-EMR te formeren dat in de sfeer van de strafrechtelijke rechtshandhaving de euregionale criminele politiek, zoals algemeen geformuleerd door de

veiligheidsdriehoek, vorm en inhoud kan geven. Dit betekent verschillende dingen.

In de eerste plaats moet worden gedacht aan de verdere versterking van het BES dat in de voorbije jaren is gaan functioneren als de spil in de samenwerking tussen de parketten in de diverse landsdelen. Van Nederlandse en Duitse zijde is momenteel voorzien in een adequate personele bezetting. Van Belgische zijde zou een ervaren parketmagistraat moeten worden afgevaardigd naar dit overlegorgaan. Dan vormt het BES de driepoot die in de drie landsdelen met gezag kan zorgen voor een adequate afwikkeling van belangrijke rechtshulpverzoeken, de coördinatie van ingrijpende persoonsgerichte strafrechtelijke onderzoeken, de aansturing van grensoverschrijdende onderzoeken met betrekking tot het witwassen en investeren van gelden.

In de tweede plaats gaat het om de opbouw van een Euregionale Recherche (ER). Gegeven de hevige discussie over de oprichting van zo'n recherche, moet ook hier geleidelijkheid het devies zijn. De Werkgroep Recherchechefs (WR) die onlangs in het kader van NeBeAgPol werd opgericht, vormt een prima nieuwe start voor de broodnodige intensivering van de politieke samenwerking op strafrechtelijk vlak. Als deze werkgroep erin slaagt om – mede op grond van geïntegreerde analyses van de misdaadproblemen in de euregio en in nauw overleg met het BES – concrete prioriteiten in de grensoverschrijdende opsporing vast te stellen, inclusief de toedeling van mensen en materiaal, dan is het inderdaad niet nodig om meteen de sprong naar een ER te wagen. Dan is het beter dat eerst volop worden geëxperimenteerd met alle mogelijke modaliteiten van grensoverschrijdende samenwerking: parallel- of spiegelonderzoeken, algemene rechtshulpverzoeken en gemeenschappelijke opsporingsteams, afhankelijk van het probleem dat men wil aanpakken en de stand van het strafrechtelijk onderzoek. Wijs geworden door ervaring kan dan in een later stadium worden bekeken of het wenselijk dan wel noodzakelijk is om meer eenheid en meer slagkracht tussen de reches in de euregio te organiseren door de oprichting van een ER. Die moet ook dan overigens niet bestaan uit een zelfstandige rechedienst, maar kan heel goed worden georganiseerd als een netwerk van gespecialiseerde diensten en gekwalificeerde mensen dat draait om een vaste kern van leidinggevend en specialisten. Overigens zou de werkgroep er goed aan doen om van meet af aan vertegenwoordigers van de nationale, federale en deelstatelijke reches te laten deelnemen aan haar werkzaamheden.

In de derde plaats is ook de verdere uitbouw van het Euregionaal Politie Informatie en Coördinatie Centrum (EPICC) van groot belang, niet alleen om het dagelijks berichtenverkeer in de euregio verder te bevorderen en te faciliteren, maar ook om de samenwerking tussen de betrokken politiediensten en daarmee de samenhang in hun operationele optreden te vergroten. De uitbouw van dit centrum moet enerzijds gestalte krijgen in de organisatie van permanente dienstverlening en dus in een zekere verhoging van het personeelsbestand. Anderzijds moet zij worden gerealiseerd door versterking van de mogelijkheden om analyses te plegen op de steeds talrijker berichten die via het EPICC lopen. In nauwe samenhang hiermee is het noodzakelijk om het

Internationale Rechtshulpcentrum (IRC), dat als het ware een tweeling vormt met het EPICC, een zelfstandige status te geven binnen het nationale Nederlandse netwerk van rechtshulpcentra. Alleen met deze status kan dit centrum op een adequate manier zijn rol spelen in de – hoe men het ook wendt of keert – complexe operationele samenwerking tussen de politiediensten en de parketten in de euregio. Hierom spreekt het welhaast voor zichzelf dat het BES en de WR nauw moeten worden betrokken bij het functioneren van het IRC.

In de vierde plaats past het om – gegeven hun taakstelling – ook de Joint Hit Teams (JHT) in JustPol-EMR onder te brengen. Willen deze teams volop kunnen functioneren op het grondgebied van de gehele euregio en eventueel nog verder, tot in Zuid-België, Luxemburg en Frankrijk toe – en dit is wat velen in meer of mindere mate willen –, dan is het wel onvermijdelijk dat België, Luxemburg en ook Frankrijk (meer) investeren in de JHT's. Per slot van rekening hebben zij ook een taak, en zeker ook een belang, bij de bestrijding van de problemen die het drugstoerisme veroorzaakt. In de eerste plaats betreft het hier de aanwijzing van meer politiemensen. In de tweede plaats gaat het ook om de gespecialiseerde ondersteuning bij gevaarvolle of grootschalige acties.

In de vijfde plaats zou JustPol een grote inspanning moeten leveren inzake de opleiding en vorming van parketmagistraten, politiemensen, onderzoeksrechters et cetera. Zodat zij ook langs deze weg in staat worden gesteld om de eendracht te ontwikkelen die broodnodig is om op een adequate en doeltreffende manier veelvuldig met elkaar te kunnen samenwerken in grensoverschrijdende strafzaken.

Vermits JustPol niet is bedoeld als een zelfstandige organisatie maar als een euregionaal samenwerkingsverband van politie en justitie ligt het voor de hand dat de aansturing van dit netwerk in handen wordt gelegd van de hoofden van de parketten en de politiechefs in de euregio, die zich hierbij bedienen van het BES en de WR.

7.2.3. De uitwerking van bestuurlijke maatregelen

In de voorgaande hoofdstukken is voldoende gedemonstreerd dat de beheersing van misdaadproblemen niet alleen langs strafrechtelijke weg moet gebeuren, maar ook langs bestuurlijke weg gestalte moet krijgen. Hierom is het van groot belang dat er in MAHHL-verband een commissie wordt gevormd die zich buigt over de bestuurlijke mogelijkheden om in de euregio de drugsgelateerde criminaliteit in te tomen. Het spreekt welhaast voor zichzelf dat ook de kleine gemeenten op de een of andere manier moeten kunnen deelnemen aan de werkzaamheden van deze commissie (MAHHL-plus). Een dergelijke commissie moet tevens fungeren als de tegenhanger en gesprekspartner van JustPol. Zij zou zich in het bijzonder op twee dingen moeten richten.

Ten eerste zou door deze commissie moeten worden onderzocht in hoeverre – gegeven de criminele politiek die de euregionale veiligheidsdriehoek heeft geformuleerd – de lokale besturen op grond van plaatselijke dan wel nationale, federale of

deelstatelijke wetgeving beschikken over dezelfde mogelijkheden en bevoegdheden om bestuurlijk in te grijpen. Hierbij kan evengoed worden gedacht aan de mogelijkheden om vergunningaanvragen te screenen als aan de mogelijkheden om huizen te sluiten of verblijfsverboden aan personen op te leggen. Een werkgroep zou door middel van een vergelijkende studie de situatie in kaart kunnen brengen en adviezen moeten formuleren – ook in de richting van hogere wetgevers – voor meer uniformiteit op dit punt tussen de drie landsdelen.

Ten tweede zou deze commissie zich ook moeten buigen over de toepassing van de mogelijkheden en bevoegdheden waarover de lokale besturen beschikken. Dit wil zeggen dat zij zich moet inzetten voor een zekere samenspraak en coördinatie tussen de lokale besturen wanneer door deze of gene gemeente daadwerkelijk van bevoegdheden gebruik wordt gemaakt en dit minder positieve of regelrechte negatieve consequenties heeft voor andere gemeenten. Hierbij kan men bijvoorbeeld denken aan de doorgedreven aanpak van hennepplantages of de veelvuldige hantering van verblijfsverboden.

7.2.4. De samenwerking bij preventie en zorg

Het is gebleken dat de samenwerking tussen de drie landsdelen op het vlak van preventie en zorg kan en moet worden verbeterd.

Wat de preventie van individuele drugsproblemen betreft is er alles voor te zeggen om de voorlichting over drugs en drugsgebruik aan met name jongeren ook op euregionale schaal te organiseren. Dit is niet alleen de logica zelve wanneer men bedenkt hoe euregionaal de illegale distributie van drugs plaatsgrijpt. Deze aanbeveling ligt ook voor de hand gegeven het feit dat jongeren met groot gemak de landsgrenzen in de euregio passeren om inkopen te doen, vertier te zoeken et cetera. Scholen, sportverenigingen, gespecialiseerde hulpverleningsorganisaties zouden op dit punt de handen ineen moeten slaan.

Verder moet worden nagedacht over de mogelijkheden om ook de verslavingszorg enigermate op euregionale voet in te richten. In de voorgaande hoofdstukken is beschreven hoe grote(re) en kleinere gemeenten in de euregio werden en worden geconfronteerd met somtijds zeer ernstige verslavingsproblemen. Tot nu toe probeert elk landsdeel en elke gemeente deze problemen op eigen kracht de baas te blijven of de baas te worden. De vraag is evenwel of het niet wenselijk is om – onder voorwaarden natuurlijk – de faciliteiten die lokaal voorhanden zijn, ook in euregionaal verband ter beschikking te stellen. Hierbij kan het natuurlijk gaan om de verlening van advies aan verslaafden maar er zou ook kunnen worden gedacht aan de openstelling van zorgvoorzieningen met behulp van een systeem van euregionale zorgpassen.

Overigens blijft de systematische uitwisseling van ervaringen tussen gespecialiseerde diensten en experts in de euregio van groot belang. De schaal waarop dit nu gebeurt, zou moeten worden vergroot.

7.2.5. De responsabilisering van beroepsgroepen, bedrijfsleven en burgers

Georganiseerde misdaad is altijd op vele manieren ingebed in de zogezegd normale samenleving. Hierom kan de beheersing van deze misdaad nooit alleen een taak zijn van overheden en semi-overheden. Bepaalde beroepsgroepen, het bedrijfsleven en ook individuele burgers hebben hierin eveneens een taak te vervullen.

De aard van de drugsgerelateerde criminaliteit in de euregio brengt met name met zich mee dat criminele groepen moeten kunnen beschikken over locaties – bedrijfspanden, woningen – om drugs te produceren, te verbergen of te distribueren. Dit betekent dat van al degenen die zijn betrokken bij de aankoop, de verhuur of de verkoop van zulke locaties de nodige behoedzaamheid mag worden gevraagd. Hierbij gaat het onder meer om taxateurs, makelaars, woningcorporaties en particuliere eigenaren, banken en notarissen. Het gaat zeker in hun geval niet op om de ernstige drugsproblemen in de euregio aan de kaak te stellen en verder te doen alsof men zelf geen rol speelt in de ontwikkeling en de beheersing daarvan.

Wellicht zou juist ook op dit punt meer euregionaal overleg moeten worden gevoerd door de onderscheiden beroepsgroepen en belangenorganisaties. Zij zouden op deze manier enerzijds ervaringen kunnen uitwisselen over de manieren waarop in de euregio panden voor criminele doeleinden worden gekocht, gehuurd en gebruikt. Anderzijds kunnen zij zo van elkaar leren wat hier tegen te doen valt.

7.3. Aanpassing van het beleid in de drie landsdelen

Net als in de vorige paragrafen wordt ook hier uitgegaan van de institutionele verhoudingen zoals die in de onderscheiden landsdelen bestaan. Elke andere keuze zou weinig realistisch zijn. Belangrijker op dit moment is in elk geval om onder ogen te zien welke mogelijkheden er per landsdeel zijn om de aanpak van de drugsproblemen op zo'n manier te verbeteren en te versterken dat de gezamenlijke beheersing van deze problemen in de euregio als geheel er ook baat bij heeft.

7.3.1. Aanbevelingen voor het Nederlandse landsdeel

7.3.1.1. Enkele aanbevelingen voor de gehele regio

Met betrekking tot Nederlands Zuid-Limburg ligt het eerstens voor de hand om te pleiten voor een voortvarende uitwerking en uitvoering van het beleid dat door de politiedriehoek in het voorjaar voor deze regio is neergelegd in verschillende actieplannen, in het bijzonder in de vorm van het actieplan voor Maastricht en het project BorderlineS. Zowel in strafrechtelijk perspectief als in bestuurlijk opzicht omvatten deze plannen in hoge mate het samenstel van maatregelen dat nodig is om de drugsgerelateerde criminaliteit in de (eu)regio beter te kunnen beheersen. Zij kunnen dan ook

zeer goed dienen als bouwstenen voor het algemene beleid dat door een euregionale veiligheidsdriehoek moet worden geformuleerd.

Ter aanvulling van deze plannen wordt wél aanbevolen dat de andere grote gemeenten in de regio – Maastricht, Sittard-Geleen en Kerkrade – naar het voorbeeld van Heerlen eveneens projecten zoals Hartslag zouden ontwikkelen om op een eendrachtige, transparante en doeltreffende manier de drugsproblemen op hun grondgebied beter te kunnen beheersen. De problemen zijn er ook hier groot genoeg voor. Dit betekent niet dat er allemaal nieuwe dingen moeten worden gedaan maar dat de dingen die al gebeuren, meer in onderling verband worden gebracht en waar nodig, worden versterkt met aanvullende maatregelen.

Er is echter nog een tweede centrale kwestie die in deze plannen niet helemaal uit de verf komt: de organisatie van de Politie Limburg-Zuid. Haar inrichting is toe aan een verdere aanpassing aan de misdaadproblemen, in het bijzonder de drugsgereleerde criminaliteit, zoals die zich in de (eu)regio stellen. Er moet in elk geval worden overwogen om al dan niet binnen de centrale recherche een narcoticadienst te vormen die op zijn minst zicht heeft op alle activiteiten die in het korps worden ontplooid op het vlak van de (bestrijding van de) drugscriminaliteit en -overlast, die mede-verantwoordelijk is voor alle strafrechtelijke onderzoeken die op dit gebied worden ingesteld, en die mede hierom kan fungeren als een adequaat aanspreekpunt voor de buitenlandse politiediensten en, via het BES, de buitenlandse parketten.

Een dergelijke reorganisatie brengt met zich mee dat tevens zal moeten worden nagegaan of de sterkte van de recherche, en die van het korps in het algemeen, beantwoordt aan wat politieel in een gebied als de (eu)regio nodig is voor een systematische, en waar nodig grensoverschrijdende, aanpak van de problemen inzake georganiseerde (drugs)misdad zonder dat de algemene politiedienst in de wijken en de dorpen daar al te zeer onder lijdt. Daarnaast zal moeten worden onderzocht in hoeverre het Korps Landelijke Politiediensten via de nationale recherche en de bovenlokale recherche, en daarmee ook het landelijk parket, structureel kunnen worden betrokken bij de opsporing van de criminele groepen die vanuit de Randstad de drugs-handel in de euregio aansturen. Hun opsporing is onderhand immers een zaak van nationaal belang en gaat sowieso de draagkracht en de spanwijdte van een (gespecialiseerde) regionale recherche te boven.

Het derde grote punt in dit onderdeel van het plan van aanpak betreft de “achterdeur” van de coffeeshops. Er is alle reden om – onder verwijzing naar artikel 126gg Wetboek van Strafvordering - op korte termijn via de centrale recherche, bijgegaan door de nationale recherche en de bovenlokale recherche, een verkennend onderzoek te starten naar de personen die betrokken zijn bij de aanvoer van de softdrugs naar de coffeeshops in Zuid-Limburg. Een dergelijk onderzoek vormt een cruciaal element van elk plan van aanpak dat is bedoeld om de drugsproblematiek in deze regio en in de euregio als zodanig daadwerkelijk te beteugelen. Zoals in de betrokken Aanwijzing van het college van procureurs-generaal wordt gezegd, biedt het verken-

nend onderzoek de mogelijkheid onderzoek te doen “naar beïnvloeding van bepaalde sectoren in de samenleving door de georganiseerde misdaad”.¹⁵⁹ Welnu, gegeven de berichten over de betrokkenheid van een belangrijk aantal criminele groepen in Zuid-Limburg bij de productie, de handel en de distributie van/in drugs, is er alle reden om dit nadere onderzoek in te stellen.

7.3.1.2. De verplaatsing van coffeeshops in Maastricht

De hot issue in dit verband is vanzelfsprekend de verplaatsing van een aantal coffeeshops door de gemeente Maastricht naar de randen van de stad. Onze aanbevelingen op dit punt zijn de volgende.

Ten eerste zou het goed zijn wanneer slechts werd begonnen met de inrichting van één, hoogstens twee, coffeecorners; op een later tijdstip kan worden gezien of het oorspronkelijke plan in zijn geheel kan worden uitgevoerd. De keuze van de locaties en de voorwaarden waaronder de corners mogen functioneren, moeten in nauw overleg met en met instemming van de Belgische en Nederlandse buurgemeenten worden bepaald. De strikte toepassing van de wet-BIBOB en het Damocles-beleid moet een onderdeel van deze voorwaarden zijn; deze instrumenten in dit geval niet hanteren zou neerkomen op flagrante miskenning en dus verdere teloorgang van het gedoogbeleid. Gegeven het tijdschema dat in het besluit van dit hoofdstuk voor de eerste fase in de uitvoering van het plan van aanpak wordt aanbevolen, zou het wenselijk zijn dat de gemeenteraad van Maastricht voor 1 juni 2009 een beslissing kan nemen omtrent de verplaatsing van de coffeeshops.

Ten tweede is het wijs om voor de invoering én uitvoering van deze ingrijpende maatregel een euregionale begeleidingscommissie in te stellen die niet alleen verantwoordelijk is voor de evaluatie van dit omstreden “experiment” na verloop van enkele jaren maar die ook bevoegd is om tussentijds de ontwikkeling van de corners en hun weerslag op de evolutie van de drugsproblematiek in de gehele euregio van nabij te volgen. Zij moet hieromtrent te allen tijde gevraagd en ongevraagd advies kunnen uitbrengen aan de bevoegde autoriteiten in de drie landen.

Ten derde moet worden onderstreept dat deze maatregel slechts op één belangrijk punt direct soulaas kan bieden voor de drugsproblematiek in Maastricht en dat het antwoord op de vraag of de positieve effecten die ervan worden verwacht, zich ook daadwerkelijk zullen voordoen, sterk zal afhangen van de andere maatregelen die in deze gemeente, in Limburg-Zuid en in (de beide andere landsdelen in) de euregio worden genomen. Mede hierom moet het bestuur van Maastricht zich ook uitermate sterk maken voor de uitwerking en uitvoering van het beleid dat op deze andere niveau's wordt voorgestaan.

¹⁵⁹ De tekst van deze Aanwijzing kan worden getraceerd in: <http://archief.om.nl/bob/docs/12.htm>

Ten vierde dient de gemeente Maastricht in het kader van haar strategische beleidsdoelstelling dat het aantal coffeeshops verder moet worden teruggebracht, nader te onderzoeken onder welke voorwaarden het mogelijk is om coffeeshops uit te kopen dan wel om hun aantal via herziening van bestemmingsplannen te verminderen. Verdere verkleining van het gedoogde aanbod kan zeker ook een belangrijke bijdrage leveren aan de vermindering van de grote overlast die het drugstoerisme en de hiermee samenhangende problemen momenteel veroorzaken.

7.3.2. Aanbevelingen voor het Belgische landsdeel

In de voorgaande hoofdstukken is duidelijk geworden dat niet alleen Nederlands Zuid-Limburg kampt met ernstige drugsproblemen, met name in de vorm van drugsgerelateerde criminaliteit, maar ook het Belgische landsdeel in de euregio. De problemen hier hangen voor een stuk zeker samen met de drugsproblematiek en het drugsbeleid in Nederland, maar zij staan voor een stuk ook los hiervan. Niet alle drugs die in Luik worden geconsumeerd, worden aangevoerd vanuit Maastricht bijvoorbeeld.

Maar welke ook de origine en de dynamiek van de drugsproblemen in het Belgische landsdeel zijn, ook hier is het van groot belang dat, zoals in Zuid-Limburg, een regionaal plan voor de aanpak van deze problemen wordt geschreven. Gegeven de verschillen tussen de problemen in de provincie Luik en in de provincie Limburg – neem bijvoorbeeld het kolossale probleem van de verslaafden in Luik dat zijn gelijke niet heeft in welke gemeente van de provincie Limburg dan ook – is het wellicht aangewezen dat in dit plan dit onderscheid wordt doorgetrokken. Maar niet te sterk: drugsrunners die vanuit Nederland en meer bepaald vanuit (de omgeving van) Maastricht naar België rijden, trekken zich niets van de taalgrenzen aan. Voor de Franse en vele Belgische drugstoeristen geldt hetzelfde: de taalgrenzen zijn ook voor hen irrelevant. Voor het overige is het vanzelfsprekend aangewezen dat de makers van dit plan dit doen in overleg met de plannenmakers in het Nederlandse landsdeel en dat zij het op deze manier inpassen in het beleid dat de euregionale veiligheidsdriehoek graag gevoerd zou zien.

Hiervoor werd al op enkele plaatsen aangegeven welke punten in dit actieplan zouden moeten worden opgenomen. Afgezien van een daadwerkelijk engagement in de euregionale initiatieven die reeds werden aangestipt (een grotere investering in het BES en de JHT's), zou er in dit plan ook ruimte moeten worden gemaakt voor maatregelen die meer specifiek de eigen regio of de eigen provincie(s) raken.

Hiervoor werd al gewezen op de noodzaak om een gemeenschappelijke rechte te formeren uit de reches bij de zonale korpsen en de gerechtelijke afdelingen van de federale politie. Deze rechte is nodig om – op zichzelf dan wel samen met reches uit andere delen van de euregio - diepgaande strafrechtelijke onderzoeken in te kunnen stellen naar de criminele groepen die op Belgisch grondgebied betrokken

zijn bij de productie en/of de handel en/of de distributie van/in drugs. Daarnaast zou deze recherche met wellicht tien gespecialiseerde politiemensen moeten worden versterkt vanuit de gerechtelijke pijler van de federale politie voor onderzoeken op criminele groepen waarvan de illegale activiteiten tot ver buiten de euregio zijn vertakt, in België dan wel in Nederland, Frankrijk of Duitsland. Dit houdt haast automatisch in dat zeker in zulke gevallen ook het federale parket in actie moet komen om samen met de plaatselijke parketten het goede verloop van de strafrechtelijke onderzoeken te verzekeren, juist ook de onderzoeken die grensoverschrijdend zijn. De manier waarop de strafrechtelijke onderzoeken tegen de rondtrekkende dadergroepen zijn georganiseerd, kan hierbij als voorbeeld dienen.

Complementair hieraan zal het nodig zijn om met name de sterkte van de kleinere zonale politiekorpsen onder de loep te nemen en te bezien in welke mate die moet worden verhoogd om meer weerstand te kunnen bieden tegen de problemen die niet alleen door de producenten van cannabis en synthetische drugs maar ook door de drugsrunners en de drugspannen worden veroorzaakt. Voorlopige schattingen geven aan dat het hier zou kunnen gaan om een versterking van in totaal rond de 20 politiemensen. Hun verdeling over de betrokken zonale politiekorpsen is een kwestie van nader overleg.

Verder zouden in samenhang met dit regionale plan – net zoals in Zuid-Limburg – actieplannen moeten worden gemaakt voor die gemeenten en /of gerechtelijke arrondissementen die in alle hevigheid worden geconfronteerd met alle mogelijke drugsproblemen. De eerste plaats waaraan moet worden gedacht is natuurlijk de gemeente respectievelijk het arrondissement Luik maar zeker naar de toekomst toe moet men ook denken aan de gemeenten Tongeren, Genk, Eupen en Hasselt dan wel aan de gerechtelijke arrondissementen waartoe zij behoren. Er moet immers rekening worden gehouden met de verplaatsingsdynamiek die op gang zal komen wanneer in Nederlands Zuid-Limburg de drugsproblematiek op grotere schaal en met meer inzet van middelen en bevoegdheden strafrechtelijk en bestuurlijk zal worden bestreden. Deze dynamiek zou namelijk met zich mee kunnen brengen dat ook de zojuist genoemde kleinere gemeenten en arrondissementen meer met ernstiger drugsproblemen te maken krijgen dan momenteel het geval is. Zowel Luik als de andere gemeenten hebben in de voorbije jaren reeds allerhande maatregelen getroffen om het hoofd te kunnen bieden aan de drugsproblemen waarmee ze worden geconfronteerd. Niettemin zouden zij er wellicht baat bij hebben om te gaan kijken naar de geïntegreerde aanpak van ernstige drugsproblemen zoals die in Heerlen en Venlo al enkele jaren wordt gepraktiseerd en in een vorig hoofdstuk is beschreven.

Tenslotte zou in een actieplan voor het Belgische landsdeel ook de nodige ruimte moeten worden gemaakt voor adviezen aan de lokale en de federale wetgevers omtrent de invoering van bevoegdheden en de toepassing van technieken en procedures die onontbeerlijk zijn geworden in een samenhangende euregionale aanpak van de drugsproblemen die zich stellen. Op grond van de rondetafelgesprekken kan

worden verwezen naar een hele reeks van punten: de bevoegdheid om onder voorwaarden private woningen te kunnen sluiten die een belangrijke rol spelen in de distributie van verdovende middelen, de mogelijkheden om drugsrunners te kunnen aanhouden ook wanneer zij geen verdovende middelen in hun bezit hebben, de inzet van lokauto's om drugsrunners "van de weg" te kunnen halen, de invoering van een BIBOB-achtige procedure om aanvragers van vergunningen in bepaalde sectoren van de economie te kunnen screenen, een eenvoudige procedure om onmiddellijk alles te kunnen vernietigen dat is aangetroffen in een hennepplantage of in een drugslaboratorium, en het sluiten van hennepconvenanten om wietplantages te kunnen ontdekken en veilig op te kunnen ruimen.

7.3.3. Aanbevelingen voor het Duitse landsdeel

De eenheid en de specialisatie in de organisatie van politie en justitie in Duitsland op het niveau van de deelstaten heeft in Rijnland-Westfalen het grote voordeel dat het niet nodig is om allerlei ingewikkelde constructies te bedenken om de verdeeldheid in eigen kring op deze beide punten te overwinnen. Hier komt bij dat de drugsproblematiek in het Duitse landsdeel minder ernstig lijkt te zijn dan in de beide andere landsdelen van de euregio. Dit geldt evengoed voor de aantallen wietplantages en drugslaboratoria als voor de aantallen verslaafden.

Niettemin zou het wenselijk zijn dat ook hier een actieplan wordt ontwikkeld zoals is voorgesteld voor het Belgische en Nederlandse landsdeel. Dit is enerzijds wenselijk met het oog op de samenhang in het beleid dat door een euregionale veiligheidsdriehoek zal worden uitgewerkt en dat in een aantal euregionale initiatieven zijn neerslag zal vinden. Dan zal ook van Duitse zijde moeten worden aangegeven onder welke voorwaarden welke investeringen in deze initiatieven zullen worden gedaan. Anderzijds is de opstelling van zo'n plan wenselijk met het oog op de directe en operationele samenwerking met de autoriteiten in de beide andere landsdelen.

In een dergelijk plan moet ten eerste in het bijzonder aandacht worden geschonken aan de interpretatie en praktische toepassing van het legaliteits- en het opportuniteitsbeginsel in opsporing en vervolging. Welke consequenties hebben die voor de praktijk van de strafrechtspleging, in het bijzonder voor de operationele samenwerking met politie en justitie in het Nederlandse en Belgische deel van de euregio.

Ten tweede zou in zulk plan de samenwerking tussen politieke en justitiële autoriteiten enerzijds en bestuurlijke autoriteiten anderzijds aan de orde moeten worden gesteld: in hoeverre kunnen zij, zullen zij, door middel van de uitwisseling van informatie elkaar ondersteunen bij de strafrechtelijke dan wel bestuurlijke beheersing van de drugsproblemen op Duits grondgebied?

In de derde plaats zou in dat plan moeten worden aangegeven in hoeverre er behoefte is aan wetgevende initiatieven om – parallel aan Nederland – vergunning-

aanvragen te kunnen screenen, verblijfsverboden op te leggen, woningen te sluiten et cetera. Deze mogelijkheden zijn op dit ogenblik wellicht nog niet dringend nodig. Maar net als aan de Belgische kant van de grens moet er rekening mee worden gehouden dat een versterking van de drugsbestrijding aan de Nederlandse kant allerlei gevolgen zal hebben voor de Duitse kant waarvan een adequate inperking wel vraagt om de inzet van deze of andere bestuurlijke middelen.

Tot slot zou in een dergelijk actieplan of in een plan dat er deel van uitmaakt, speciaal aandacht moeten worden geschonken aan de drugsproblemen in Aken en aan de manieren waarop die door de betrokken autoriteiten in samenhang zo goed mogelijk kunnen worden beheerst. Het ligt voor de hand dat bij de ontwikkeling van zulk een stadsplan nauw wordt samengewerkt met Heerlen. De ervaringen die hier met de Operatie Hartslag zijn opgedaan, kunnen ook in het geval van Aken grote diensten bewijzen. De verdiscontering van deze ervaringen in de aanpak van de drugsproblemen in Aken is trouwens ook in het belang van de gemeente Heerlen zelf. Als deze problemen in Aken zouden toenemen of uit de hand zouden lopen, zou dit in Heerlen onmiddellijk worden gevoeld. Nauwe samenwerking tussen de beide steden is ook op dit vlak van cruciaal belang.

7.4. Vergroting van de rol van de nationale/centrale overheden

In de voorgaande paragrafen is reeds bij herhaling gesteld dat een betere beheersing van de drugsproblematiek in de euregio maar mogelijk is met de actieve steun van de nationale of federale of deelstatelijke overheid, vooral in de persoon van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken. Dit punt kwam reeds aan de orde bij het voorstel om een euregionale veiligheidsdriehoek op te richten, bij het voorstel om de politiediensten en speciaal de recherches in het Belgische en Nederlandse landsdeel te versterken en bij het voorstel dat betrekking heeft op de verruiming van bevoegdheden en mogelijkheden om bestuurlijk in te grijpen in de productie en distributie van de verschillende soorten drugs en in de materiële infrastructuur die daarvoor is en wordt opgebouwd.

Er resteert evenwel nog een drietal punten die in dit verband bijzondere aandacht verdienen.

7.4.1. De formulering van bi- en trinationale projecten

Het eerste belangrijke punt dat er moet worden uit gelicht betreft de noodzaak om ook op het niveau van Nederland, België en Duitsland als zodanig de samenwerking tussen politie en justitie te versterken bij de aanpak van georganiseerde misdaad. Dat hier alle reden toe is wordt niet alleen aangetoond door de grensoverschrijdende organisatie van de drugsproductie en drugshandel maar ook door zovele andere vormen van zware misdaad waarin de landsgrenzen een belangrijke rol spelen: wapen- en mensenhandel,

overvallen en inbraken, BTW-fraude et cetera. Het federale parket van België, het landelijke parket van Nederland en de *Generalstaatsanwalt* van Nordrhein-Westfalen moeten in dit verband een voortrekkersrol spelen.

Deze vorm van binationale en trinationale samenwerking is in het nabije verleden wel eens zonder veel succes uitgeprobeerd tussen Nederland en Duitsland en wordt op dit ogenblik opnieuw besproken tussen België en Nederland. Deze discussie kan vanuit de euregio alleen maar toegejuicht, maar het mag natuurlijk niet bij praten blijven. Het is noodzakelijk dat er op basis van vergelijkbare en/of geïntegreerde misdaadanalyses door de nationale/federale/deelstatelijke parketten en recherche-diensten actieprogramma's worden uitgewerkt waarbinnen vervolgens van tijd tot tijd op projectbasis daadwerkelijk actie wordt ondernomen. Dit wil zeggen dat duidelijk wordt omschreven waarop het project is gericht, hoeveel mensen en welke middelen binnen een bepaald tijdsbestek zullen worden ingezet, op welke rechtsbasis de samenwerking wordt georganiseerd et cetera.

Het is overigens van belang om juist inzake de drugsproblematiek ook Frankrijk bij de opstelling van het actieprogramma en de daaruit resulterende projecten te betrekken. Een belangrijk deel van de verdovende middelen die door drugstoeristen worden gekocht, verdwijnen naar Frankrijk. En hiermee ligt de vraag op tafel wat Frankrijk doet, kan doen, aan de beperking van de vraag naar verdovende middelen in eigen land en aan de bestrijding van de netwerken die onder meer in Nederland een passend aanbod op deze vraag organiseren.

7.4.2. De uitwisseling van ervaring en informatie

Een tweede belangrijk punt betreft de uitwisseling van ervaring en informatie. De Nederlandse regering heeft laten verstaan dat zij voorstander is van een drugsbeleid voor het gehele grensgebied. Hier valt inderdaad veel voor te zeggen. Overal in dit gebied doemen immers dezelfde of soortgelijke problemen op en moet telkens weer worden gezocht naar methoden en middelen om die op een passende manier in bedwang te houden.

Nederland heeft hier onderhand op een aantal plaatsen heel wat ervaring mee opgedaan: Terneuzen, Heerlen, Venlo, om maar de meest opvallende gemeenten te noemen. Deze ervaring zou moeten worden benut om te komen tot het gewenste beleid voor het gehele grensgebied. Waarbij het vanzelf spreekt dat bij de formulering van zo'n beleid de stem van de burens nadrukkelijk moet worden gehoord. Zij zijn evengoed belanghebbende partij in zulk beleid als Nederland zelf. Hierom zou het trouwens niet misstaan wanneer ook van hun kant voorstellen voor zulk beleid zouden worden ontwikkeld.

In het kader van een dergelijk beleid zou speciaal werk moeten worden gemaakt van de uitwisseling van *best practices*. Eerder al werd gewezen op de mogelijkheden om andere gemeenten in de euregio te laten profiteren van de ervaringen die in

Heerlen zijn opgedaan met Operatie Hartslag. Maar dit is natuurlijk niet het enige voorbeeld. Over en weer zouden alle grote(re) gemeenten in de euregio op bepaalde punten van elkaar kunnen leren en zeker ook van andere, verder weg gelegen, gemeenten in de betrokken landen. Hierom zou het goed zijn dat de nationale/federale/deelstatelijke overheden een trilateraal uitwisselingsprogramma op touw zouden zetten voor de diverse autoriteiten in de euregio.

In het verlengde hiervan ligt de aanbeveling om nog meer werk te maken van de scholing en bijscholing van bestuurders, magistraten en politiemensen omtrent het drugsbeleid in de Europese Unie en van de meest betrokken Lidstaten, omtrent de evolutie van de drugsproblematiek in dit deel van Europa, omtrent de institutionele verhoudingen tussen justitie, bestuur en politie in de buurlanden, omtrent de omschrijving en toepassing van ingrijpende strafvorderlijke en bestuurlijke bevoegdheden en het feitelijk verloop van de bijbehorende procedures et cetera. Grote kennis hiervan is geen overbodige luxe maar is een hele belangrijke strategische voorwaarde voor een doelmatige en doeltreffende grensoverschrijdende samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten.

En men late het niet alleen bij cursussen! Waarom worden er niet op grote schaal inkijkstages en detacheringen georganiseerd om professionals aan weerskanten van de grens vertrouwd te maken met hoe het elders gaat? Alleen op zulke manieren kunnen de grote hinderlijke achterstanden in kennis en ervaring enigermate worden weggewerkt.

7.4.3. De organisatie van de wederzijdse rechtshulp

In aansluiting op dit tweede punt moet nog een derde punt worden aangeroerd. Dit punt betreft de organisatie van de verlening van wederzijdse rechtshulp in strafzaken. De tijd van de lange *listes de chagrin* mag dan misschien voorbij zijn, de onderliggende problemen verdienen altijd nog de nodige aandacht.

Dit is niet alleen op het niveau van de euregio zo, maar ook – al dan niet verbonden met strafzaken die in deze euregio spelen – op het niveau van de betrokken landen als zodanig. Zeker wanneer men het voorstel zou volgen om bi- of trinationale actieprogramma's op te stellen en dito projecten op te starten is het van het allergrootste belang dat de problemen in de wederzijdse rechtshulp in strafzaken zoveel mogelijk worden teruggedrongen.

Dit veronderstelt in de eerste plaats dat er overeenstemming komt over de gevallen waarin en op welke manier bovenal om welk soort van rechtshulp zal worden gevraagd. In de tweede plaats vereist het een mechanisme om elkaar over en weer te kunnen consulteren – liefst op voorhand – wanneer de hulp die wordt gevraagd min of meer grote operationele consequenties heeft en de verzoeken hierom niet allemaal tegelijk kunnen worden ingewilligd. En in de derde plaats is het nodig om op de een of andere manier te kunnen volgen hoe de uitvoering van rechtshulpverzoeken, en zeker

die in belangrijke strafzaken, feitelijk verloopt.

Omdat de verlening van strafrechtelijke rechtshulp in elk van de betrokken landen anders is georganiseerd, kan hier niet met een pennenstreek worden aangegeven hoe deze drie voorwaarden het beste kunnen worden geregeld. Het ligt evenwel voor de hand dat zowel de ministeries van Justitie als de colleges van procureurs-generaal en de politiechefs zich over deze kwestie zullen moeten buigen en bijvoorbeeld via de landelijke, deelstatelijke of federale parketten en de nationale of federale dan wel deelstatelijke recherches het broodnodige consultatiemechanisme zullen moeten vormgeven.

Er moet een einde komen aan de tijd waarin men van elkaar zomaar elke vorm van rechtshulp meent te kunnen vragen en waarin men gefrustreerd raakt als een verzoek niet stante pede of op korte termijn wordt gehonoreerd. Daarvoor is de verlening van rechtshulp een te omvangrijke, te complexe maar ook te belangrijke kwestie geworden.

7.5. Inbedding in de toekomst van de Europese Unie

Tenslotte moet in deze schets van een plan van aanpak voor de drugsgerelateerde criminaliteit in de Euregio Maas-Rijn worden verwezen naar de rol die de Europese Unie in dit verband kan spelen, en omgekeerd: de rol die deze euregio kan spelen in de Europese Unie.

Wat het eerste punt betreft moet hier uitdrukkelijk worden vermeld dat het zinvol zou zijn om meer dan tot nu toe gebruikelijk is ook in de euregio Europol en Eurojust in te schakelen bij de opzet en uitvoering van grote grensoverschrijdende strafrechtelijke onderzoeken. Zij kunnen niet alleen waardevolle ondersteuning bieden bij de verzameling en zo mogelijk de analyse van informatie maar ook bij de coördinatie van de onderzoeken zelf. Zeker in de wereld van de internationale drugs-handel is dit een belangrijke kwestie.

Wat het tweede punt betreft zijn de mogelijkheden groter.

In de eerste plaats is het aangewezen dat de ervaringen die zijn en worden opgedaan in de euregio bij de beheersing van de drugscriminaliteit worden meegenomen in de evaluatie van het drugsactieplan 2005-2008 en van de complete drugs-strategie in 2012. Er zijn immers weinig regio's in de Europese Unie waar de grensoverschrijdende drugsproblemen zich zo manifest stellen en waar dus de noodzaak van grensoverschrijdende samenwerking om ze te beheersen zo groot is.

In de tweede plaats kunnen de samenwerkingsvormen die in euregio zijn en worden ontwikkeld een voorbeeldfunctie vervullen voor de manier waarop in andere grensgebieden of tussen andere landen de bestuurlijke, de politieke en de justitiële samenwerking rond misdaadproblemen kan worden georganiseerd. Hierbij kan natuurlijk worden gedacht aan de euregionale veiligheidsdriehoek, JustPol en MAHHL-plus. Het BES, het EPICC, het IRC en de JHT's zijn evenwel zeker zo belangrijk.

Deze mogelijkheden moeten overigens worden geplaatst in het toekomstperspectief dat momenteel door *Future Groups* wordt uitgewerkt voor de politieke, justitiële en bestuurlijke samenwerking in de Europese Unie in het algemeen. In het eerste omvangrijke rapport van de *Informal High Level Advisory Group on the Future of European Home Affairs Policy* wordt immers het *convergence principle* als een van de leidende beginselen geponeerd, dit wil zeggen dat moet worden gestreefd naar het nauwer aanhalen van de banden tussen de Lidstaten.

Welnu, dit is precies wat in de euregio in de voorbije jaren met meer en met minder succes is geprobeerd en waar het in dit plan van aanpak voor alles om gaat. Verder beklemtoont de *Future Group* dat er overal in de grensgebieden volgens een bepaald model *Police and Customs Cooperation Centres* moeten worden opgericht. De initiatieven die in de euregio zijn genomen en ongetwijfeld weer worden genomen, zouden een belangrijke rol moeten spelen in de discussie over de verdere invulling van dat model.¹⁶⁰

7.6. Besluit

De uitvoering van het plan van aanpak dat hiervoor is voorgesteld, vraagt bovenal om de bereidheid van velen in de drie landen om een ernstig gemeenschappelijk probleem als dat van de drugsproblematiek in de Euregio Maas-Rijn op een eendrachtige manier beter te willen beheersen. De vraag die nu voorligt, is de vraag naar de manier waarop dit plan van aanpak kan worden gerealiseerd.

In de eerste plaats betekent dit dat de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken van België, Duitsland en Nederland de algemene verantwoordelijkheid moeten nemen voor dit plan van aanpak. Concreet wil dit in eerste orde zeggen dat zij het bestuur van de Euregio Maas-Rijn moeten mandateren om de uitvoering ervan ter hand te nemen.

Het bestuur van de Euregio Maas-Rijn op zijn beurt dient – in de tweede plaats – op de kortst mogelijke termijn de besturen van de MAHHL-gemeenten, het BES en NeBeDeAgPol bij elkaar te roepen en uit te nodigen om een euregionale veiligheidsdriehoek te vormen en om werkgroepen op te zetten die enerzijds de opstart van JustPol-EMR en anderzijds de opstart van MAHHL-plus voorbereiden. Parallel hieraan dienen subwerkgroepen te worden opgericht die voorstellen moeten ontwikkelen voor de manieren waarop het BES en de WR, het EPICC en het IRC, en de JHT's moeten en kunnen worden aangepast om de taken die hen zijn toebedeeld, optimaal te kunnen vervullen. In de tijd gezien moet het mogelijk zijn om deze stappen binnen drie maanden na de verschijning van dit rapport te zetten – dus vóór 1 maart 2009.

¹⁶⁰ The Future Group, *Freedom, security, privacy; european home affairs in an open world*, Brussels, 2008.

In de derde plaats moeten binnen drie maanden daarna – dus vóór 1 juni 2009 – de beleidsplannen worden afgerond voor de onderscheiden landsdelen en de steden respectievelijk arrondissementen daarbinnen. Aan de hand van de stukken die er liggen en de initiatieven die reeds werden genomen, moet dit mogelijk zijn. De schrijfgroepen die deze taak krijgen kunnen onmiddellijk na de publicatie van dit rapport aan de slag.

Deze beleidsplannen – in de vierde plaats – moeten in de zomer van 2009 vervolgens op het niveau van de euregionale veiligheidsdriehoek met elkaar worden vergeleken en met elkaar in verband worden gebracht. Deze exercitie zal enerzijds de definitieve inhoud van de plannen en daarmee de euregionale samenwerking ten goede komen en zal anderzijds de input moeten leveren voor de criminele politiek die de euregionale veiligheidsdriehoek op het punt van de drugscriminaliteit op hoofdlijnen wil voeren. Deze stap kan vóór 1 september 2009 worden afgerond.

Welke stappen daarna worden gezet, hangt vanzelfsprekend helemaal af van de plannen die worden ontwikkeld en kunnen nu dus moeilijk worden bepaald. Om de implementatie en uitvoering van de beleidsplannen te optimaliseren is het wel noodzakelijk dat er een begeleidingscommissie wordt geformeerd die deze processen vanaf 1 september 2009 nauwgezet gadeslaat. In deze commissie moeten zowel leden van het bestuur van de euregio en van de euregionale veiligheidsdriehoek worden opgenomen als vertegenwoordigers van de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken in de drie landen. Zij dient elk jaar een rapport te schrijven over de voortgang die bij de uitvoering van de plannen wordt geboekt en over de problemen die zich hierbij voordoen, inclusief de oplossingen die het meest geschikt lijken.

Bijlage

Lijst van personen die werden uitgenodigd voor de rondetafelgesprekken.

Nederland

G.B.M. Leers	Gemeente Maastricht	Burgemeester
A.M.G. Gresel	Gemeente Heerlen	Burgemeester
G.J.M. Cox	Gemeente Sittard-Geleen	Burgemeester
J.J.M. Som	Gemeente Kerkrade	Burgemeester
M.H.E. Pelzer	Gemeente Eijsden	Burgemeester
R.S.M.R. Offermanns	Gemeente Meerssen	Burgemeester
M.J.I. Quint	Gemeente Voerendaal	wnd. Burgemeester
A.R.B. van den Tillaar	Gemeente Gulpen	Burgemeester
L.H.F.M. Janssen	Gemeente Landgraaf	Burgemeester
H.G.G. Bogman	Gemeente Simpelveld	Burgemeester
R.L.T. van Loo	Gemeente Vaals	Burgemeester
A.M.J. Cremers	Gemeente Beek	Burgemeester
M.J.A. Eurlings	Gemeente Valkenburg a/d Geul	Burgemeester
H.J.G. van Beers	Gemeente Margraten	Burgemeester
H.J.G. Brocken	Gemeente Brunssum	Burgemeester
H.G. Vos	Gemeente Nuth	Burgemeester
M.A.H. Clermonts-Aretz	Gemeente Onderbanken	Burgemeester
A.C. Barske	Gemeente Stein	Burgemeester
B.H.M. Link	Gemeente Schinnen	Burgemeester
J.M. Penn-te Strake	Arrondissementsparket Maastricht	Hoofdofficier van Justitie
C.F.J. Wiegant	Arrondissementsparket Maastricht	plv. Hoofdofficier van Justitie
W.P.Th. van de Ven	Arrondissementsparket Maastricht	Officier van Justitie
A.H.M. Dolmans	Arrondissementsparket Maastricht	Senior beleidsmedewerker
F.W.J.M. Kooiman	Politie Limburg-Zuid	Districtschef
J. Vroege	Politie Limburg-Zuid	Divisiechef DRR
J.J. Lataster	Politie Limburg-Zuid	Chef JHT
P.P.J. Huinen	Politie Limburg-Zuid	Projectleider Nomen
W.P.M. van Haaren	Politie Limburg-Zuid	wnd. Korpschef
L. Mennens	Politie Limburg-Zuid	Projectleider bestuur. aanpak
F.H.M. Rovers	Politie Limburg-Zuid	Bestuurlijke aanpak
L.A.C.M. Slegers	Koninklijke Marechaussee	Brigadecommandant
L. Wassercordt	Politie Limburg-Zuid	Coördinator EPICC
D. Colling	Federale politie België	Coördinator EPICC
W. Schneider	Polizei Aachen	Coördinator EPICC

België

J. Wiertz	Provincie Limburg	Arrondissementscommissaris
M. Geerits	Provincie Limburg	Verbindingsambtenaar
M. Beckers	Politie HAZODI	Zone chef
G. Willen	Gemeente Lanaken	Burgemeester
M. Vos	Gemeente Riemst	Burgemeester
H. Broers	Gemeente Voeren	Burgemeester
J. Gabriels	Stad Genk	Burgemeester
H. Reynders	Stad Hasselt	Burgemeester
J. Creemers	Stad Maaseik	Burgemeester
L. Peeters	Stad Dilsen-Stokkem	Burgemeester
M. Vanhex	CAD Limburg Hasselt	Coördinator
A. Stassen	Province de Liège	Commissaire
d'arrondissement		
W. Demeyer	Ville de Liège	Bourgmestre
M. Neven	Ville de Visé	Bourgmestre
C. Visart de Bocarmé	Cour d'Appel de Liège	Procureur général
D. Reynders	Parquet du Procureur du Roi de Liège	Procureur du Roi
C. Wilwerth	Parquet du Procureur du Roi de Verviers	Procureur du Roi
R. Lennertz	Staatsanwaltschaft Eupen	Prokurator des Königs
E. Keutgen	Stadt Eupen	Bürgermeister
M. Grosch	Gemeinde Kelmis	Bürgermeister
J. Delmulle	Federaal Parket	Federale Procureur
E. Bisschop	Federaal Parket	Federale magistraat
J. Andries	Parquet de la cour d'appel de Liège	Avocat général
S. Guenter	Hof van Beroep te Gent	Advocaat-generaal
I. Delbrouck	Parket van de Procureur des Konings te Tongeren	Procureur des Konings
M. Rubens	Parket van de Procureur des Konings te Hasselt	Procureur des Konings
H. Claessens	Lokale politie Lanaken	Korpschef
D. Claes	Politie Bilzen / Hoesselt / Riemst	Zone chef
F. Mulleners	Politie GAOZ	Zone chef
J. Schepers	Politie Maasmechelen	Korpschef
G. Geradts	Politie Maasland	Zone chef
R. Vanderhoven	Politie Voeren	Korpschef
P. Van Thielen	Gerechtelijke politie	DGJ
P. Garlement	Federale politie België	Hoofd Centrale Dienst Drugs
P. Debuysscher	Federale politie Tongeren	DirJud
G. Drabbe	Federale politie Tongeren	DirCo
L. Valkenborg	Federale politie Hasselt	DirJud
M. Jacobs	Federale politie Hasselt	DirCo
E. Sack	Ambassade Koninkrijk België	Verbindingsofficier

L. Lamine	Secretariaat Generaal Benelux	Adviseur-generaal Benelux
C. Beaupère	Police Liège	Chef de zone
J.F. Adang	Zone Basse-Meuse	Chef de zone
H. Schlenter	Zone Weser-Göhl	Chef de zone
M. Goffard	Zone Pays de Herve	Chef de zone
J.M. Claes	Police fédérale Liège	DirCo
J. Chantry	Police fédérale Liège	DirJud
A. Desenfants	Police fédérale Eupen	DirCo
J. Hezel	Police fédérale Eupen	DirJud
Duitsland		
J. Linden	Stadt Aachen	Oberbürgermeister
S. Pusch	Kreis Heinsberg	Landrat
A. Vedder	Staatsanwaltschaft Aachen	Leitender Oberstaatsanwalt
L. Bernklau	Staatsanwaltschaft Aachen	Oberstaatsanwalt
K. Oelze	Polizei Aachen	Polizeipräsident
R. Baudiß	Polizei Aachen	Leitender Polizeidirektor
H. Funken	Polizei Aachen	Polizeidirektor
H. Lennartz	Polizei Aachen	Polizeidirektor
H.J. Rademacher	Polizei Heinsberg	Leiter GS
W. Hermanns	Polizei Heinsberg	Leiter Direktion Kriminalität
W. Gatzke	Landeskriminalamt NRW	Direktor
M. Röhl	Innenministerium NRW	Polizeidirektor Referat 42

Colofon

Uitgave

Euregio Maas-Rijn

Tekst

Cyrille Fijnaut en Brice De Ruyver

Vormgeving

Zuiderlicht, Maastricht

Druk en afwerking

Andi Druk, Maastricht-Airport