**Samenvatting Wetenschappelijke evaluatie Stroomplan**

**Het Stroomplan als beleidsmatig antwoord op een toenemende problematiek van de cocaïnesmokkel via de Antwerpse haven**

België is een belangrijke Europese toegangspoort voor cocaïne uit Zuid-Amerika. Inbeslagnames van cocaïne in Europa stegen in 2018 naar 150 ton, waarvan een derde in de Antwerpse haven. In 2019 werd dit recordaantal opnieuw verbroken met meer dan 60 ton aan inbeslaggenomen cocaïne. Omgerekend levert deze 60 ton ongeveer 3 miljard euro straatwaarde op.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat de cruciale rol van de Antwerpse haven in de internationale cocaïnetrafiek zich ook laat voelen in het dagelijkse leven buiten de haven. Zo zien we dat leden van georganiseerde Antwerpse clans een steeds belangrijkere rol spelen bij de cocaïnesmokkel.[[1]](#footnote-1) De manifestatie van Antwerpse criminele organisaties leidt de laatste jaren tot een toenemende concurrentiestrijd met andere, vooral Nederlandse, criminele organisaties actief binnen deze smokkel. De toenemende concurrentie op dit terrein vertaalt zich in een stijgend aantal geweldsdelicten in het Antwerpse milieu. We kunnen veronderstellen dat het gaat om intimidatie, afrekeningen en mogelijk ook afleidingsmanoeuvres van criminele groepen.

Een beleidsmatig antwoord op de toenemende problematiek van de cocaïnetrafiek binnen de Antwerpse haven en de hiermee gepaard gaande criminaliteitsfenomenen, kwam er in februari 2018 met het Antwerpse Stroomplan. Centraal in het Stroomplan staat een samenwerking tussen politionele (lokaal en federaal) en gerechtelijke diensten, tussen de douane, de verschillende inspectiediensten en het lokale bestuur. Het Stroomplan zet in op twee strategische doelstellingen:

* Strategische doelstelling 1:  Het maximaal terugdringen van de in- en doorvoer van cocaïne via de Antwerpse haven en daardoor impact hebben op gelinkte secundaire fenomenen.
* Strategische doelstelling 2:  Het beheersen van illegale machtsbasissen in de Antwerpse regio die hun oorsprong vinden in activiteiten gelinkt aan drughandel via de Antwerpse haven.

Deze strategische doelstellingen kunnen beschouwd worden als de beoogde lange termijn effecten van het Stroomplan die moeten gerealiseerd worden via de uitwerking van de vier assen van het Stroomplan. Deze assen beschouwen we als de centrale doelstellingen binnen het Stroomplan waaraan diverse actiepunten gekoppeld worden:

* As 1:  Het uitwerken/opwerpen van barrières binnen de Antwerpse haven
* As 2:  Een integrale aanpak van de Antwerpse clans en aanpak van de parallelle economie
* As 3:  Het voeren van onderzoeken naar georganiseerde criminaliteit (in- en doorvoer van cocaïne, witwas en geweldsdelicten)
* As 4:  Het voeren van een integriteits- en anti-corruptiebeleid: het verhogen van de weerbaarheid

De twee strategische doelstellingen die met het plan worden nagestreefd, leggen meteen al een spanningsveld bloot. De locaties waarop ingegrepen dient te worden, zijn immers sterk variërend: van de stad Antwerpen, de haven van Antwerpen, de bredere regio die met de gevolgen van de cocaïnehandel wordt geconfronteerd, tot de internationale context waarbij een samenwerking met onder meer de Nederlandse autoriteiten en havens genoodzaakt is, maar ook afspraken met bronlanden in Latijns-Amerika. Het Stroomplan vergt dus bij uitstek een geïntegreerde en integrale aanpak van een hele resem actoren van wie wordt verwacht om naast hun reguliere werking maximaal bij te dragen aan een projectmatige aanpak van de cocaïneproblematiek en de daaraan gekoppelde veiligheidsfenomenen.

**Een wetenschappelijke procesevaluatie van het Stroomplan: enkele resultaten**

De procesevaluatie[[2]](#footnote-2) ging na in welke mate de acties binnen de vier bovenvermelde assen werden geïmplementeerd. Verder werd onderzocht welke acties als goede praktijken worden beschouwd, op weerstand stuiten of omwille van specifieke obstakels (nog) niet konden geïmplementeerd worden.

Deze procesevaluatie baseert zich op een documentenanalyse, diepte-interviews met professionele actoren en een focusgroep. De procesevaluatie meet geen impact noch effectiviteit maar geeft een louter beschrijvend overzicht van het proces. Vragen zoals “*Wat is de impact van het Stroomplan op het aantal geweldsmisdrijven in de Stad Antwerpen*”? of ‘*In welke mate slaagt de aanpak van het Stroomplan erin om de cocaïne in- en doorvoer in te perken*?’ komen in deze evaluatie dus niet aan bod.

In wat volgt bespreken we kort enkele bevindingen per as.

Binnen **as 1, het uitwerken/opwerpen van barrières binnen de Antwerpse haven**, werden diverse acties geïmplementeerd die betrekking hebben op een verdere sensibilisering naar facilitators toe die instaan voor het uithalen van cocaïne in de Antwerpse haven en het verhogen van de controledruk op goederen die de Antwerpse haven in komen. Enkele voorbeelden: er werd een digitaal meldpunt opgezet om anoniem verdachte situaties binnen de haven te melden, de scanapparatuur werd uitgebreid, een ANPR-camerasysteem werd uitgerold in en rond de haven van Antwerpen en er kwam een verhoging van boetes voor personen die de scan ontwijken. Binnen deze as gaven de respondenten aan te botsen op een aantal lacunes die het uitwerken van acties tegen gaan. Deze lacunes zijn vooral juridisch van aard, te denken aan het beschermde statuut van de havenarbeider ingevolge de Wet Major en het gerelateerde KB van 2004. Ten slotte werd aangehaald dat de Antwerpse haven binnen twee gerechtelijke arrondissementen ligt wat het operationele werk bemoeilijkt. De bundeling van havendossiers bij één Openbaar Ministerie/ rechtbank wordt door de respondenten wenselijk geacht, al beseffen zij dat deze wens moeilijk te realiseren zal zijn.

Binnen **as 2, de integrale aanpak van de Antwerpse clans en de aanpak van de parallelle economie**, werd een multidisciplinair samenwerkingsverband dat bekend staat als het ‘Kali-team’ opgezet. Deze taskforce is een samenwerkingsverband tussen verschillende overheden en organisaties die zich engageren om de Antwerpse clanstructuren in te dijken.

Op basis van een algemene en gerichte beeldvorming wordt een directe én indirecte aanpak van de clans mogelijk. Voor deze aanpak werden medewerkers van de Federale Gerechtelijke Politie, lokale politie en de stadsdiensten samengebracht binnen verschillende teams: KALI-INTEL, KALI-DIFA, KALI-PLUK en KALI-COAC.

Kali-intel

Een directe en indirecte aanpak van de clans start met de ontwikkeling van een gedegen beeldvorming ervan. Hiertoe werd Kali-intel opgericht, een cel die bestaat uit politionele informatieverwerkers en –analisten. Wanneer we een eerste blik werpen op de algemene werking Kali-team, dan zien we dat de verscheidene partners het initiatief hebben genomen om elkaar beter te leren kennen en hun informatiepositie te versterken. De informatiepositie van de Kali-werking is echter nog niet gunstig omdat er geen rechtstreekse toegang is tot verschillende databanken van de overheid, zoals het nationale kadaster of fiscale databanken i.v.m. de personen- en vennootschapsbelasting. Verder werd door de respondenten aangegeven dat rechercheurs werden weggehaald uit de tactische onderzoeksteams om te worden ondergebracht binnen Kali-intel. Op deze manier werd een ruimere informatiepositie gecreëerd, maar de onderzoeksequipe die ermee aan de slag moet, werd kleiner. Er werd aangegeven dat de opengevallen plaatsen binnen de onderzoeksteams niet meteen werden opgevuld en men daardoor operationele tekorten kan ondervinden.

Kali-DIFA

Het DIFA-team is de operationele afdeling van de Kali-werking die instaat voor de financiële aanpak van de clans. Kali-DIFA richt zich tot de bestrijding van ondermijnende handelszaken via bestuurlijke sluitingen en gerechtelijke verzegelingen. Daarnaast wordt actief ingezet op de ontwikkeling van een vergunningenbeleid i.s.m. de stad Antwerpen. De door Kali-DIFA geboekte resultaten zijn zeer zichtbaar aangezien handelspanden worden verzegeld en activa in beslag worden genomen. Uit de evaluatie blijkt dat de combinatie bestuurlijk en gerechtelijk werken werkt en als succesvol wordt beschouwd, maar er nood is aan een grotere inzet op nazorg, i.e. het onderbrengen van bonafide ondernemers in panden die leegstaan ten gevolge van de controles en sluitingen.

Kali-COAC en MAHO

KALI-COAC coördineert de multidisciplinaire controleacties die bepaald worden op het Multidisciplinair Ad Hoc Overleg (MAHO). Het MAHO laat toe een multidisciplinaire aanpak te organiseren t.a.v. ondermijnende handelszaken om vervolgens te besluiten welke aanpak (gerechtelijk, bestuurlijk, financieel, anderszins of een combinatie) aangewezen is. Opvallend is dat 74% van de individuele controles van de diensten die participeerden aan de COAC-acties, tot de vaststelling van inbreuken die gevolgverlening of een eindbeslissing vereisen leidt. Naast de controleacties wordt door KALI-COAC projectmatig gewerkt t.a.v. autoverhuur- en taxibedrijven. De respondenten geven aan dat er nood is aan praktische hervormingen die moeten leiden tot een snellere besluitvorming. Daarnaast wordt gerapporteerd dat de vastgestelde inbreuken door de verschillende inspectiediensten vaak niet prioritair worden afgehandeld. Er wordt daarom gedacht aan het afsluiten van convenanten met de verschillende partnerdiensten, met aandacht voor doorlooptijden en ketenopvolging.

Kali-PLUK

KALI-PLUK startte, in tegenstelling tot de andere subteams, in februari 2019 en ontfermt zich over de buitgerichte recherche (meer specifiek de invordering van openstaande schulden). De beeldvorming die wordt ontwikkeld binnen de KALI-werking geeft aanleiding tot een verhoogde vraag aan het Openbaar Ministerie om strafuitvoeringsonderzoeken (SUO’s) in te stellen. De daadwerkelijke opstart van een SUO blijkt echter niet eenvoudig, dit is te wijten aan een gebrek aan beschikbare onderzoekscapaciteit, zowel op het niveau van het parket als bij de lokale en federale politie en een gebrek aan specifieke expertise voor het opstarten en uitvoeren van deze SUO’s.

Bestuurlijke aanpak Stad Antwerpen

De stad Antwerpen heeft verschillende instrumenten ter beschikking in functie van de bestuurlijke handhaving. Een klemtoon ligt op de uitbatingsvergunningen, die een moraliteits- en financieel onderzoek behelzen van de aanvrager. Op deze manier reguleerde de Stad Antwerpen activiteiten als nachtwinkels, belwinkels (incl. telecomshops), shisha-bars, videotheken, wedkantoren, seksinrichtingen, club-vzw’s en internetcafés. Er wordt tevens gewerkt aan de ontwikkeling van een aanwijsbevoegdheid voor de burgemeester, die een vergunningsplicht op pandniveau impliceert. Hierdoor zou een vergunningsplicht worden gecreëerd die geldt voor (bepaalde delen van) gebouwen van waaruit steeds opnieuw malafide handelszaken worden uitgebaat.

Binnen **as 3, het voeren van onderzoeken naar georganiseerde criminaliteit (in- en doorvoer van cocaïne, witwas en geweldsdelicten),** gaat het meer specifiek over dossiers met betrekking tot de in-en doorvoer van cocaïne, witwasdossiers gerelateerd aan de drugstrafiek en dossiers met betrekking tot geweldsdelicten waarvan kan worden vermoed dat ze gelieerd zijn aan drugsfeiten. In eerste instantie werd ingezet op een betere detectie van sleutelfiguren binnen criminele organisaties via een verbeterde doorstroom van data en informatie, meer uitgebreide mogelijkheden om die te verrijken waar mogelijk en een verbeterde communicatie. De respondenten wijzen echter op de nood aan data-engineers en data-architecten die de groeiende hoeveelheid aan relevante informatie klaarmaken voor analyse. In tweede instantie wordt ingezet op internationale samenwerking via het aangaan en versterken van Memoranda of Understanding, onder andere met Marokko in functie van een maximale ontneming van geïnvesteerde criminele vermogens, het geïmplementeerde protocolakkoord met Nederland waarin een internationaal interventiemodel werd vastgelegd en werkbezoeken tussen politie- en douanediensten in België en de bron- en transitlanden. In derde instantie wordt gewerkt met polycriminele onderzoeksteams. Om de strijd met de gevarieerd samengestelde bendes aan te gaan, is het aangewezen om onderzoeksteams samen te stellen die beschikken over een voldoende brede waaier aan expertises. Tijdens de looptijd van het onderzoek was het eerste onderzoeksdossier dat een dergelijke aanpak omarmt, lopende. Daarnaast moet worden gewezen op een aantal onvoltooide acties. Het proefproject “digitalisering justitie” in het kader van het Stroomplan werd *on hold* gezet en kreeg geen afzonderlijke middelen toebedeeld, aangezien het verder werd ondergebracht in een breder nationaal project.

Binnen **as 4, het voeren van een integriteits- en anti-corruptiebeleid**, beoogde een integriteitscoördinator om de spelers betrokken bij het Stroomplan te laten kennismaken met elkaars activiteiten inzake integriteit en deze aan te zetten tot het uitwisselen van goede praktijken. Het ultieme doel bestond erin een Kali-teamcharter te ontwikkelen waarin procedures vervat zitten rond de melding, controle en sanctionering van integriteitsschendingen. De uitwerking van een integriteits- en anti-corruptiebeleid ten aanzien van het Kali-team werd echter in maart 2019 *on hold* gezet. Verschillende redenen werden hiervoor aangegeven door de respondenten zoals de hoge werkdruk en overbevraging op het vlak van operationele taken, de wisselende samenstelling van het Kali-team waardoor de integriteitswerking (die participatief en bottom-up werkte) steeds opnieuw diende opgestart te worden en stressfactoren zoals het maatschappelijke en politieke karakter van het project en de nieuwe werkomgeving waarin de betrokken spelers terecht kwamen. Ondanks voornoemde factoren wist men binnen de werking van As 4 wel tot preliminaire aanbevelingen en aandachtspunten te komen op het vlak van integriteit t.a.v. het Kali-team.

**Welke lessen trekken we uit de procesevaluatie?**

Het Stroomplan een testcase noemen van het geïntegreerd en integraal veiligheidsbeleid en de bestaande veiligheidsarchitectuur, is een open deur intrappen. Het is duidelijk dat een geïntegreerde en integrale aanpak vier cruciale ingrediënten kent: (1) een regie of coördinatie om een (2) ketengerichte aanpak op het gebied van preventie, reactie, repressie en nazorg mogelijk te maken waarbij alle relevante actoren (3) de nodige beleidsmatige, maar ook operationele capaciteit voorzien en (4) maximaal informatie delen met elkaar[[3]](#footnote-3). Dit zijn elementen waar de huidige veiligheidsarchitectuur niet altijd even hard in uitblinkt en waarop de partners van het Stroomplan dan ook gebotst zijn tijdens de implementatiefase. Een geïntegreerde benadering van de drugsproblematiek brengt immers partners bij elkaar die op het gebied van veiligheidsbeleid en -aanpak een andere visie kunnen hebben, over een verschillende werking, bevoegdheden en diverse databases kunnen beschikken, zich op andere actieterreinen begeven zowel inhoudelijk als geografisch en geregeld worden door verschillende wetten en regelgeving. De veelheid aan relevante actoren, bevoegdheden, beleidsplannen en regelgevende kaders is, met andere woorden, een obstakel in het nastreven van een geïntegreerd en integraal veiligheidsbeleid.

**Naar een versterkte veiligheidsarchitectuur**

De vaststelling is dat het Stroomplan grotendeels bottom-up tot stand is gekomen, maar dat dit plan finaal dient ondersteund te worden op het federale niveau en geïntegreerd dient te worden in federale, overkoepelende beleidsplannen. Op heden wordt vanuit de eigen reguliere werking getracht een extra inspanning te leveren om het Stroomplan tot een goed einde te brengen, maar het is duidelijk dat een niveau hoger dient te worden geschakeld om de coördinatie tot een goed einde te brengen. De vraag die hier moet worden gesteld is bijvoorbeeld welke rol het Federaal Parket kan spelen in de coördinatie van zowel het bovenlokale als lokale opsporingsbeleid. Kenmerkend aan het Stroomplan is immers dat de drugsproblematiek enerzijds aan andere veiligheidsfenomenen (en niet in het minst aan ondermijnende criminaliteit) gekoppeld is en dat anderzijds de problematiek zich niet beperkt tot de haven van Antwerpen of de stad Antwerpen. Dit heeft als gevolg dat niet alleen diverse actoren die ook een nationale werking hebben, voldoende moeten kunnen inspelen op lokale noden en gevolg geven aan lokale dossiers, maar ook dat actoren buiten de haven en de stad geresponsabiliseerd moeten worden.

De veiligheidsarchitectuur die in het kader van de strijd tegen extremisme en terrorisme wordt bijgesteld, kan eveneens gebruikt worden om de strijd tegen de drugscriminaliteit in de haven van Antwerpen, de stad Antwerpen en de bredere regio te voeren.

Begin 2015 werd de Nationale Veiligheidsraad opgericht die het algemene inlichtingen- en veiligheidsbeleid uittekent, de prioriteiten van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten bepaalt en de coördinatie van de uitvoering van het beleid verzekert. Het lijkt meer dan raadzaam om de Nationale Veiligheidsraad ook coördinerend en beleidssturend te laten functioneren bij de aanpak van die fenomenen die potentieel maatschappij-ontwrichtend zijn zoals georganiseerde en ondermijnende criminaliteit. Meer bepaald lijkt het zinvol dat de Kadernota Integrale Veiligheid in de schoot van de Nationale Veiligheidsraad zou opgesteld worden en zou gekoppeld worden aan thematische veiligheidsplannen die bindend zijn voor de partners die erbij betrokken zijn.

Specifiek voor de havenproblematiek, zou kunnen worden nagedacht over de creatie van een spiegelstructuur ten aanzien van de Nationale Veiligheidsraad en haar twee comités. Er zou een Veiligheidsraad Haven met een Strategisch en een Coördinatiecomité kunnen worden opgericht waardoor niet enkel actieplannen, maar ook tactische en operationele samenwerking gecoördineerd worden. Verder stelt zich de vraag of er een permanente structuur moet worden voorzien. De creatie van *joint intelligence* en *decision centers* kan gebruikt worden om tot een betere informatie-uitwisseling en coördinatie te komen in de aanpak van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit op het arrondissementele niveau en de verbinding met het lokale niveau garanderen – naar analogie van de aanpak van extremisme en terrorisme.

Tijdens de uitvoering van het Stroomplan valt het op dat informatiedeling tussen verschillende actoren stroef verloopt. Om de data-uitwisseling te faciliteren, dient werk te worden gemaakt van een Kruispuntbank Veiligheid die uitgebreid wordt naar georganiseerde en ondermijnende criminaliteit. Daarbij moet een evenwicht gevonden worden inzake een optimale informatiedeling en het vrijwaren van het beroepsgeheim, het geheim van het onderzoek, het geheim van vertrouwelijke informatie en de privacy. Duidelijk is wel dat een koppeling naar de databanken van partners niet altijd zal lukken of zelfs wenselijk is, waardoor een hit/no-hit-werking op basis van entiteiten meer realistisch kan zijn.

De ARIECs dienen een blijvende rol te spelen voor het aanleveren van informatie over georganiseerde en ondermijnende criminaliteit en een koppeling te verwezenlijken tussen de informatie die beschikbaar is op het lokale niveau en gerechtelijke informatie. Bestuurlijke handhaving is een onmisbare schakel geworden in de aanpak van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit op het lokale niveau. Een federale wet moet de steden en gemeenten toelaten hun rol maximaal in te vullen op een eenduidige wijze. Dit niet enkel om verplaatsingseffecten tegen te gaan, maar ook om maximaal vermogens- en andere voordelen die voortvloeien uit criminele activiteiten (zoals het witwassen van criminele vermogens, het verwerven van sociale macht) te verhinderen.

Met een veiligheidsarchitectuur die beleidsmatig steunt op de prioriteiten van de Nationale Veiligheidsraad, operationeel en strategisch wordt ondersteund door Joint Intelligence en Joint Decision Centres en een Task Force die zich richt op de drugproblematiek in de Antwerpse haven, kunnen veel obstakels waarmee men nu wordt geconfronteerd inzake regie en coördinatie opgehelderd worden. Het zal vanzelfsprekend een *work in progress* zijn, maar de nieuwe architectuur biedt wel het voordeel van duidelijkheid en beleidsafstemming

Ondanks deze initiatieven, zullen het natuurlijk nog steeds de mensen op het terrein zijn die de actieplannen moeten waarmaken. Vandaag staan de politiediensten al onder een hoge druk om hun reguliere werking draaiende te houden door capaciteitstekorten. Hoewel het overbodig lijkt dit nogmaals aan te halen, verdient het de aanbeveling om op basis van objectieve parameters de reële werklast te berekenen en in te vullen. Een structureel capaciteitstekort weegt immers niet enkel op de reguliere werking, maar is nefast voor de uitwerking van actieplannen tegen georganiseerde en ondermijnende criminaliteit. Zeker als dit binnen het geheel van een integrale en geïntegreerde visie op het veiligheidsbeleid beschouwd wordt. Vertrouwen in elkaar door het kunnen naleven van opdrachten en afspraken is dan ook essentieel.

1. Boerman, Grapendaal, Nieuwenhuis & Stoffers, 2017; Smet, De Ruyver, Colman, et al., 2013 [↑](#footnote-ref-1)
2. De meting van de acties liep tot september 2019, tenzij anders gemeld [↑](#footnote-ref-2)
3. Zie ook Tom Bauwens, E. Enhus, P. Ponsaers, H. Reynaert & J. Van Assche J (2011). *Integraal veiligheidsbeleid tussen pragmatisme en idealisme, Het complexe samenspel van lokale en bovenlokale bestuurlijke actoren*. *Criminologische Studies*. Brussel, VUB Press. [↑](#footnote-ref-3)