



Gemeente Maastricht

> RETOURADRES Postbus 1992, 6201 BZ Maastricht

BEZOEKADRES
Mosae Forum 10
6211 DW Maastricht

Aan de dames en heren,
leden van de gemeenteraad

POSTADRES
Postbus 1992
6201 BZ Maastricht

ONDERWERP
evaluatie-rapport Frontière

DATUM
2 oktober 2018
Verzonden: 03-10-2018

BIJLAGEN
1

BEHANDELD DOOR
FHP (Frank) Konings

TELEFOONNUMMER
043 350 4464

ONZE REFERENTIE
2018.31062

E-MAILADRES
frank.konings@maastricht.nl

FAXNUMMER
043 - 350 4448

UW REFERENTIE
--

Geachte raadsleden,

In 2012 is vanuit de gemeente Maastricht gestart met het project Frontière. Vanuit een intensief samenwerkingsverband met de politie en het Openbaar Ministerie is in dit project, onder regie van de gemeente, werk gemaakt van het bestrijden van drugsoverlast in de openbare ruimte.

In de periode van 1 november 2017 tot 1 februari 2018 heeft de evaluatie van project Frontière plaatsgevonden. Deze evaluatie is uitgevoerd door prof. dr. mr. Hans Nelen (hoogleraar criminologie aan de faculteit der Rechtsgeleerdheid van Maastricht University) en mr. Kim Geurtjens (junior-onderzoeker).

Het evaluatie-rapport treft u hierbij aan. In de stadsronde van 11 december 2018 zal dit rapport worden toegelicht waarbij tevens de raadsnota drugsproblematiek/ondermijning aan u wordt gepresenteerd.

Hoogachtend,

J.M. Penn-te Strake
Burgemeester

Raadsinformatiebrief

EVALUATIE PROJECT FRONTIÈRE

Maart 2018

Hans Nelen

Kim Geurtjens

Inhoudsopgave

1	Vraagstelling en verantwoording	3
1.1	Inleiding.....	3
1.2	Onderzoeksvragen	3
1.3	Methodologische verantwoording	4
1.4	Leeswijzer.....	5
2	Doelstellingen en uitgangspunten.....	6
2.1	Het onderliggende probleem in 2012 in vogelvlucht	6
2.2	Centrale doelstelling en uitvoeringsprogramma	6
2.3	Beleidsassumpties.....	8
2.4	Percepties van betrokkenen ten aanzien van de doelstellingen, uitgangspunten en verloop van het project.....	10
2.5	Reflectie	12
2.5.1	Zicht op de drugsproblematiek in Maastricht?	12
2.5.2	Integrale aanpak.....	14
3	Uitvoering en samenwerking	17
3.1	Beleidsassumpties.....	17
3.2	Percepties vanuit de praktijk op uitvoering en samenwerking	19
3.2.1	Kennen.....	19
3.2.2	Kunnen.....	23
3.2.3	Willen.....	28
3.3	Reflectie	29
4	De bereikte resultaten.....	32
4.1	Terugdringen drugsoverlast.....	33
4.2	Participatie van de burger.....	35
4.3	Getroffen maatregelen	37
4.4	Reflectie	39
5	Conclusies en aanbevelingen	41
5.1	Conclusies	41
5.2	Een blik op de toekomst	43
5.2.1	Informatievoorziening en het maken van criminaliteitsbeeldanalyses	43
5.2.2	Inrichting Frontière 2.0.....	46
	Geraadpleegde literatuur:.....	49

1 Vraagstelling en verantwoording

1.1 Inleiding

In oktober 2017 is vanuit de gemeente Maastricht het verzoek gericht aan de hoofdauteur van dit rapport – hoogleraar criminologie bij de faculteit der rechtsgeleerdheid van Maastricht University - om een (proces) evaluatie uit te voeren van het project Frontière. Onder deze noemer wordt vanaf 2012 een integrale aanpak vormgegeven om de drugsoverlast in de gemeente Maastricht terug te dringen. De opdrachtgever – en nemer van het evaluatieonderzoek zijn overeengekomen dat het onderzoek zich zou moeten richten op het verrichten van een systematische analyse van informatie over de uitgangspunten, aanpak, ervaringen en resultaten van project Frontière. De evaluatie moet bouwstenen aandragen voor het nemen van een onderbouwde beslissing over de wijze van inbedding van Frontière 2.0 in het integrale veiligheidsbeleid in 2018 en de daaropvolgende jaren.

1.2 Onderzoeksvragen

Aan het onderzoek ligt de volgende probleemstelling ten grondslag:

In hoeverre zijn de doelstellingen en veronderstellingen die aan Frontière ten grondslag lagen in de praktijk gerealiseerd? Welke ervaringen hebben de betrokkenen met de uitvoering van het Frontière beleid opgedaan en welke leermomenten zijn in dit verband te onderscheiden?

Deze probleemstelling is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

- ✓ Welke doelstellingen, uitgangspunten en logica hebben aan Frontière ten grondslag gelegen?
- ✓ In hoeverre is het project geïmplementeerd zoals beoogd?
- ✓ Hoe hebben die uitgangspunten en logica zich vertaald in de praktijk?
- ✓ Welke factoren hebben bijgedragen aan het behalen van de doelstellingen en wat waren de belemmeringen?

- ✓ Hoe beoordelen de deelnemende professionals Frontière op basis van de doelstellingen?
- ✓ Hoe willen partners het gezamenlijk handelen verbeteren en borgen na 2018?

1.3 Methodologische verantwoording

De evaluatie heeft plaatsgevonden in de periode 1 november 2017 - 1 februari 2018. Gezien de beperkte looptijd heeft het onderzoek het karakter van een procesevaluatie op hoofdlijnen. Dit gegeven laat onverlet dat wel degelijk wetenschappelijk verantwoorde uitspraken op basis van dit onderzoek kunnen worden gedaan. In het onderzoek zijn diverse methoden gebruikt, zijn steeds meerdere bronnen geraadpleegd en is de informatie uit die bronnen met elkaar vergeleken. Daardoor is een zo betrouwbaar mogelijk beeld van de werkelijkheid verkregen.

De evaluatie is gebaseerd op verschillende onderzoeksmethoden en bronnen. Allereerst is gebruik gemaakt van beleidsdocumenten die aan de basis liggen van project Frontière, tussentijds uitgevoerde evaluaties, andersoortige onderzoeken die (indirect) betrekking hebben op Frontière en opgevraagde informatie omtrent criminaliteitsbeelden en handhavingsacties. Daarnaast zijn 23 semigestructureerde interviews gevoerd met personen van verschillende overheidsinstanties uit zowel de strategische, tactische als operationele laag die betrokken waren bij Frontière. Deze interviews zijn gevoerd aan de hand van een topic-lijst met relevante aandachtspunten, waarbij de respondenten ruimschoots de gelegenheid werd geboden om hun visie op deze aspecten te etaleren. Het merendeel van de interviews is afgenomen door de junior-onderzoeker c.q. tweede auteur van dit rapport. Aan een paar interviews werd ook deelgenomen door de projectleider.

Langs de lijnen van de driehoek 'kennen', 'kunnen' en 'willen' zijn in het onderzoek de belangrijkste succes- en faalfactoren op een rij gezet en uitgediept. 'Kennen' heeft betrekking op de wetenschap die de verschillende partners hebben over de doelstellingen en de onderliggende assumpties van project Frontière en over de gekozen werkwijze. 'Kunnen' draait om de organisatorische en juridische mogelijkheden en beperkingen waarmee de samenwerking in het kader van het project Frontière gepaard is gegaan. Bij 'willen' komt de vraag aan de orde in hoeverre de beoogde

partners bereid waren om met elkaar samen te werken. Was er bijvoorbeeld sprake van een gedeelde visie op het probleem en de meest geëigende aanpak om dat probleem op te lossen?

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 zullen de expliciete en impliciete veronderstellingen en aannames aan bod komen die ten grondslag lagen aan het project Frontière. Op welke gedachtegoed leunt het project en wat waren de doelstellingen, aannames en verwachtingen van de betrokken partijen? Hoofdstuk 3 is gewijd aan de afspraken die op papier zijn gemaakt over samenwerking, in hoeverre deze afspraken ook in de praktijk zijn gebracht en hoe de samenwerking door de betrokken partijen is ervaren. In hoofdstuk 4 staat de concrete output van Frontière centraal. In hoeverre zijn de doelstellingen gerealiseerd? In dit hoofdstuk zal uitdrukkelijk gebruik worden gemaakt van de eerder uitgevoerde tussenevaluaties en van de interviewgegevens, die in het kader van dit onderzoek zijn verzameld. Er zijn in deze evaluatie geen nieuwe kwantitatieve data gegenereerd.

In hoofdstuk 5 wordt de balans opgemaakt. Wat zijn de factoren die hebben bijgedragen aan het behalen van de doelstellingen en wat waren de belemmeringen? De blik wordt in dit hoofdstuk ook gericht op de toekomst, waarbij de vraag centraal staat hoe Frontière 2.0 ingebed kan worden in het integrale veiligheidsbeleid van de gemeente Maastricht. Het hoofdstuk zal worden afgesloten met een aantal concrete aanbevelingen.

2 Doelstellingen en uitgangspunten

In dit hoofdstuk staan we kort stil bij de ontstaansgeschiedenis van Frontière en de doelstellingen, uitgangspunten en aannames die ten grondslag lagen aan het project. Allereerst wordt de achtergrond geschetst van het te bestrijden probleem, vervolgens wordt ingegaan op de verwachtingen die de deelnemende partijen bij de start van het project koesterden over de wijze van samenwerking en de te boeken resultaten.

2.1 Het onderliggende probleem in 2012 in vogelvlucht

In 2012 werd in de gemeente Maastricht het project Frontière in het leven geroepen om de drugsproblematiek in de stad aan te pakken. Deze drugsproblematiek manifesteerde zich destijds vooral in de overlast die de grote aantrekkingskracht van coffeeshops op (vooral) buitenlandse bezoekers had en in de overlast die de daarmee samenhangende illegale soft- en harddrugsmarkten met zich brachten. Uit een buurtpeiling van 2010 was gebleken dat drugsoverlast door 27% van de inwoners van Maastricht werd gezien als belangrijkste probleem in de buurt. De overlast die gerelateerd werd aan de gedoogde coffeeshops bestond vooral uit parkeer- en verkeersoverlast (44%), softdrugsgebruik in de nabijheid van coffeeshops (32%) en afval en vuil afkomstig van coffeeshopbezoekers (29%). De ervaren overlast van de illegale drugsmarkt had te maken met hinderlijk heen en weer lopen door vermeende dealers, runners en gebruikers (38%), drugsdealen op straat (35%) en schreeuwen en ruziemaken door dealers, runners en gebruikers (22%). Inwoners verwachtten een actieve houding van de overheid om de bestaande problematiek effectief aan te pakken.¹

2.2 Centrale doelstelling en uitvoeringsprogramma

De centrale doelstelling van Frontière werd als volgt geformuleerd:

“Het versterken van de integrale aanpak van drugsoverlast en drugscriminaliteit teneinde de in de stad door burgers gevoelde drugsoverlast en hiermee samenhangende onveiligheid zichtbaar en merkbaar te verminderen”.

¹ Gemeente Maastricht. (2011). *Maastricht stelt: project 'Frontière'*. Visiedocument, versie 1.0 (eind)concept 14 december 2011.

De doelstelling kwam voort uit een door professionals en Maastrichtse inwoners als urgent ervaren drugsproblematiek die moest worden aangepakt om zowel de objectieve als subjectieve veiligheid van burgers te vergroten. Zoals kan worden afgeleid uit de doelstelling, werd aan een integrale aanpak een centrale rol toegedicht voor het verwezenlijken van dit doel. Deze integrale aanpak bestond volgens de beleidsdocumenten bij het project Frontière uit een samenwerkingsverband op vaste basis tussen de politie, de gemeente Maastricht en het Openbaar Ministerie, aangevuld door het Veiligheidshuis Maastricht-Heuvelland, de Belastingdienst, woningcorporaties, de Sociale Dienst, alsmede in voorkomende gevallen andere opsporingsdiensten zoals de Koninklijke Marechaussee en buitenlandse (Belgische, Duitse en Luxemburgse) politiediensten, op basis van een gedeelde visie en gezamenlijke uitvoering van gemaakte afspraken. De beleidsdocumenten laten verder zien dat het project Frontière de aandacht vestigde op problemen die werden veroorzaakt door diverse doelgroepen. Gerefereerd werd in het bijzonder aan drugsrunners/dealers, drugstoeristen, telers; risicogroepen (jeugd), verslaafden, gedoogde verkooppunten en illegale verkooppunten.

De integrale aanpak, zoals uiteengezet in het visiedocument, leunde op drie pijlers: informatie en monitoring, een handhavingsstrategie en een communicatiestrategie. De eerste pijler richtte zich op het versterken van de informatiepositie over drugsoverlast van de hierbij betrokken instanties om gericht toezicht en handhaving van drugsoverlast te prioriteren en in te zetten. De informatie-gestuurde aanpak van drugsoverlast was tevens het algemene uitgangspunt van de handhavingsstrategie. Een specifiek onderdeel hierin was de verdere integratie van de persoonsgerichte aanpak van de dealer, runner en de teler en risicogroepen die vatbaar waren om naar het criminele milieu af te glijden. In de communicatiestrategie zou aandacht moeten worden besteed aan “het gericht communiceren over de aanpak van de drugsoverlast, zowel naar degenen die de drugsoverlast ervaren/melden in de stad, als naar degenen die drugsoverlast veroorzaken en alle direct dan wel indirect bij deze aanpak betrokken partners”. De interne communicatie tussen de direct en indirect betrokken partners zou ten dienste moeten staan van de informatiepositie en handhavingsstrategie. Het ging bij de communicatiestrategie vooral om de externe

communicatie naar melders van overlast, inwoners en (potentiële) drugsdealers, -runners en -telers.²

2.3 Beleidsassumpties

Het beoogde resultaat – het zichtbaar en merkbaar verminderen van de in de stad door burgers gevoelde drugsoverlast en hiermee samenhangende onveiligheid – moest dus vooral worden bereikt door het versterken van de integrale aanpak van drugsoverlast en drugscriminaliteit. Uit de documenten en enkele interviews kan worden afgeleid dat de aanpak van een paar jaar daarvoor in West-Brabant, en in het bijzonder in Bergen op Zoom, model heeft gestaan voor de uitgangspunten en inrichting van het project Frontière.³ De cognitieve logica waarop het project rustte - ofwel de (gedrags- en sociale mechanismen die geacht werden project Frontière tot een succes te maken (Nelen et al., 2012) – kwamen er in de kern op neer dat een integrale, geïntensiveerde informatie-uitwisseling en samenwerking tussen overheidspartners zouden leiden tot een betere informatiepositie en dat deze betere informatiepositie weer zou leiden tot een effectieve, integrale aanpak van de drugsoverlast en drugscriminaliteit. Er kan dus gesteld worden dat samenwerking tussen partners gezien werd als de belangrijkste sleutel tot succes.

Binnen de drie pijlers waarop het project leunde kan een aantal specifiekere assumpties worden onderscheiden. In het volgende hoofdstuk worden de veronderstellingen besproken die betrekking hebben op de wijze van samenwerking en informatiedeling (de ‘operationele logica’), hier beperken we ons tot de assumpties die zijn gericht op de ‘cognitieve logica’. Uit de beleidsstukken zijn dienaangaande de volgende assumpties afgeleid:

- **Burgers moeten meer geactiveerd worden om drugsoverlast te melden:** van meet af aan bestond de overtuiging in het project dat de meldingsbereidheid van burgers van groot belang was voor een goede informatiehuishouding. Naar het oordeel van de opstellers van het visiedocument kon deze meldingsbereidheid alleen worden behouden en

² Gemeente Maastricht. (2012). *Maastricht stelt: project ‘Frontière’*. Uitvoeringsprogramma: Informatie, handhaving en communicatie. Versie 1.2 (eind)concept d.d. 9 februari 2012.

³ De projectleider van de aanpak in Bergen op Zoom werkt tegenwoordig in Zuid-Limburg en heeft bij de oprichting van Frontière een adviserende rol gespeeld.

vergroot door nog beter dan daarvoor het geval was in te spelen op de meldingen. Voor de nieuwe aanpak werd het van groot belang geacht dat de meldingen kwalitatief voldoende aan de maat waren en dat deze informatie snel zou worden verwerkt en veredeld, zodat informatie-gestuurde handhaving mogelijk werd en daarmee de (voor de meldingsbereidheid van de melder noodzakelijke) terugkoppeling van de resultaten en opvolging van de melding.

- **Het drugsmeldpunt is het informatieknooppunt van het project Frontière:** Er bestond al vanaf 2008 een drugsmeldpunt in Maastricht, maar Frontière werd gezien als een verdieping en uitbouw daarvan. Dit meldpunt diende te zorgen – na veredeling van de informatie en in combinatie met de binnen de politiesystemen beschikbare gegevens – voor een goed overzicht van de probleemlocaties (*hotspots*), frequenties (*hottimes*) en personen die overlast veroorzaakten (*hotshots*). Hierdoor zou gericht door bijvoorbeeld gemeentelijke handhavers, de politie en overige partners kunnen worden opgetreden.
- **Meer informatie en informatiedeling leiden tot meer aanknopingspunten voor interventie.** In het project Frontière stond een informatie-gestuurde handhaving van de drugsoverlast centraal. Uitgangspunt was dat de gemeente en haar partners de beschikbare informatie over drugsoverlast zouden bundelen en deze informatie laagdrempelig met elkaar zouden delen. Op basis van verzamelde gegevens zouden vervolgens snelle en slimme keuzes kunnen worden gemaakt (wie, wat, wanneer, welk instrument). Daardoor zouden de deelnemende partners “optimaal en integraal” op kunnen treden en betere resultaten kunnen worden behaald.
- **Verhoging van de effectiviteit van de aanpak vertaalt zich in minder objectieve en subjectieve onveiligheidsgevoelens.** Op diverse plaatsen in de beleidsdocumenten wordt benadrukt dat niet alleen de geregistreerde (druggerelateerde) criminaliteit en overlast moesten dalen, maar dat ook de burgers en ondernemers in de stad zich veiliger moesten gaan voelen. De pijler van de externe communicatie was daarop ook sterk gericht: burgers en ondernemers moesten niet alleen worden

aangemoedigd om waargenomen druggerelateerde overlast en criminaliteit te melden, maar zij moesten ook beter worden geïnformeerd over wat er met hun meldingen was gebeurd en over de bereikte resultaten van het project als geheel.

2.4 Percepties van betrokkenen ten aanzien van de doelstellingen, uitgangspunten en verloop van het project

Tijdens de interviews is respondenten allereerst gevraagd naar hun functie binnen de eigen organisatie en welke rol zij in relatie tot Frontière hebben vervuld. Uit het interviewmateriaal blijkt dat er een groot verloop is geweest van de personen die bij het project waren betrokken. Binnen de politie heeft de reorganisatie die deze organisatie heeft doorgemaakt een schaduw geworpen op de inzet van mensen en middelen in Frontière. Daarnaast is het Veiligheidshuis op een later moment aangehaakt op initiatief van de projectleider. De laatste is sinds 1 april 2012 betrokken geweest bij de uitvoering van het project, maar los van haar heeft slechts een klein deel van de respondenten vanaf de start een vaste rol binnen Frontière gespeeld. Dit gegeven bemoeilijkt het schetsen van de persoonlijke verwachtingen die in 2012 bestonden over de te boeken resultaten. Op hoofdlijnen hebben de respondenten het volgende beeld van de uitgangspunten en het verloop van het project:

1. Vrijwel alle respondenten menen dat Frontière is gestart om de invoering van het I(ngezetenen)-criterium in het coffeeshopbeleid soepel te laten verlopen. Volgens vrijwel alle betrokkenen is dit in 2012 het primaire uitgangspunt van het project geweest: de drugsoverlast in het centrum van de stad het hoofd te bieden.
2. Na een intensieve periode van handhaving van het I-criterium – waarbij het Drugs-Overlast-Effe-Niet (DOEN)-team⁴ in de periode 2012/2013 zelfs tijdelijk even met twee teams van zes personen opereerde - daalde de zichtbare overlast van “verdwaalde” buitenlandse kopers en illegale straathandelaars in de binnenstad substantieel.

⁴ Zie het volgende hoofdstuk voor meer informatie over het DOEN-team.

3. Deze ontwikkeling leidde er mede toe, dat de prioriteit van de betrokken partijen gaandeweg verschoof naar de harddrugsproblematiek in de buitenwijken. Het DOEN-team werd specifiek in de buitenwijken van Maastricht ingezet om het dealen in harddrugs en de daarmee gepaard gaande overlast aan te pakken. Het verder terugdringen van de overlast en het bewaren van de rust in de binnenstad werd gaandeweg meer een taak van gemeentelijke handhavers (BOA's), in samenwerking met de politie.
4. Het vanuit Stein opererende Joint Hit Team (JHT) – ook daarover meer in het volgende hoofdstuk – richtte zich, met ondersteuning van buitenlandse collega's, op grensoverschrijdende aspecten van de drugshandel (zoals de runners op de A2; de panden waaruit grootschalige handel plaatsvond etc.) Dit samenwerkingsverband werd in het kader van de reorganisatie van de Nationale Politie in 2015 opgeheven.
5. In 2015 werd ook het DOEN-team als herkenbare eenheid binnen het BT-Maastricht ontmanteld. De werkzaamheden ten behoeve van de aanpak drugsoverlast werden nog wel gelabeld als DOEN-werkzaamheden, maar deze moesten niet meer door een vaste kern van zes mensen worden uitgevoerd, maar door een grotere groep politiemensen vanuit het BT- Maastricht (daarbij soms ondersteund door het Flexteam). Doel van de nieuwe werkwijze was de ervaring en deskundigheid te verbreden naar een grotere groep politiemensen en de beschikbare capaciteit beter te benutten.
6. De meeste betrokkenen delen de opvatting dat vanaf 2015 de kennis over de drugsproblematiek, de slagkracht van Frontière en de gemeenschappelijke wil om te komen tot een integrale aanpak zijn afgenomen. Naast de onder 4 en 5 aangestipte ontwikkelingen is in dit verband gewezen op het gebrek aan capaciteit binnen de politie. In de beleving van menig respondent worden de laatste twee jaren vooral gekenmerkt door een gevoel van 'de topjes van het gras maaien'.
7. De respondenten zijn wel de mening toegedaan dat een doorontwikkeling van Frontière noodzakelijk is en dat structurele aandacht voor de drugsproblematiek en de aanpak daarvan noodzakelijk is. Daarbij is door menigeen benadrukt dat het drugsmeldpunt moet blijven bestaan, maar dat zowel bij de analyse van het probleem als bij de aanpak een laag dieper moet worden geboord. Als zorgpunt

komt uit de interviews naar voren dat anno 2018 wel zicht bestaat op de buitenste laag van de drugsmarkt maar dat onvoldoende kennis bestaat over de wijze waarop drugsnetwerken in en rondom Maastricht zijn georganiseerd en wie achter de schermen aan de touwtjes trekt. In dit verband is in diverse gesprekken de link gelegd met ondermijning.

2.5 Reflectie

2.5.1 *Zicht op de drugsproblematiek in Maastricht?*

Het onderzoek laat zien dat bij de start van het project een gedeelde visie bestond over het probleem dat met Frontière moest worden bestreden: de veranderingen in de drugsmarkten en de daarmee samenhangende overlast die te verwachten waren bij stringente handhaving van het I-criterium. Vanaf 2015 is de situatie echter aanmerkelijk diffuser geworden. Het interessante aspect dat in verschillende interviews is benadrukt is dat er anno 2018 geen goed, accuraat beeld bestaat van de onderliggende structuren van de drugsproblematiek in Maastricht. Als gevolg daarvan ontbreekt eenduidigheid over de aspecten waaraan in de aanpak van de drugsproblematiek in Frontière 2.0 prioriteit zou moeten worden toegekend. De interviews laten zien dat vooral het gebrek aan kennis over de ontwikkeling op de hard-drugsmarkt menigeen zorgen baart.

Het incomplete beeld dat bestaat is bovendien goeddeels gebaseerd op politie-informatie. Het is uit de criminologische literatuur maar al te zeer bekend dat politiegegevens slechts een beperkt deel van de criminaliteit in beeld brengen en vooral een weerspiegeling zijn van de prioriteiten en inspanningen die door de politie zijn gesteld en geleverd. Zoals in het volgende hoofdstuk nader zal worden toegelicht, is als gevolg van een aantal omstandigheden – zoals het verdwijnen van het Joint Hit Team (JHT), het (de facto) opheffen van het DOEN-team en het gebrek aan ondersteuning vanuit de districtsrecherche – het beeld dat de politie heeft over druggerelateerde problemen in de stad Maastricht de afgelopen jaren eerder af- dan toegenomen. Daar komt bij dat als gevolg van de digitalisering van de samenleving drugsmarkten in een aantal opzichten zijn veranderd. Drugstransacties worden in toenemende mate voltrokken op het *darkweb*: een afgeschermd deel van het internet dat niet bereikbaar is met behulp van normale internetbrowsers. Het is niet uitgesloten dat een deel van de

voorheen zichtbare straathandel in drugs zich heeft verplaatst naar de digitale wereld. Andere technieken en strategieën zijn nodig om daarop meer zicht te krijgen.

Een bijkomend probleem is dat de drugsproblematiek zeer diffuus en wijdvertakt is. Afgezien van het feit dat zich rondom verschillende soorten drugs verschillende markten en netwerken ontwikkelen – waartussen soms overlap bestaat, maar niet altijd – variëren de rollen van de spelers behoorlijk. In de stad Maastricht zijn de volgende actoren op de drugsmarkt te onderscheiden:

- De in sociaaleconomisch en -psychologisch opzicht kansarme personen die rond bepaalde punten in de binnenstad hangen (de kades, de Kommel etc.) en daar hand- en spandiensten verrichten tegen geringe inkomsten; deze groep bestaat naar schatting momenteel nog uit ongeveer 30 personen (tegenover 120 een aantal jaren geleden); hun activiteiten worden gemonitord door middel van camera's en teams handhaving van de gemeente en politie; tegen hen wordt vooral bestuursrechtelijk (middels een Gebiedsontzegging, Samenscholingsverbod etc.) opgetreden.
- De kleinere dealers die in de buitenwijken harddruggebruikers van verdovende middelen voorzien; in de regel zijn de drugstransacties klein van omvang (5-10 gram heroïne of cocaïne). Het voormalige DOEN-team richtte zich op basis van de meldingen van burgers op dit type dealers en de overlast die zij veroorzaakten. Op de personen/organisaties die de kleinere dealers van middelen voorzien bestaat onvoldoende zicht.
- De groep waarop vroeger het JHT werkte, de dealers/runners die bij benzinstation Patiel op de A2 staan te wachten en grotere hoeveelheden verkopen aan buitenlandse klanten. Deze groep dreigt enigszins tussen wal en schip te vallen, want voor het BT-Maastricht is deze problematiek vaak te groot en onvoldoende aan Maastricht gelieerd (de groep werkt door de hele regio heen) en voor de regionale recherche en het RIEC is het probleem niet groot en georganiseerd genoeg.
- De vierde categorie bestaat uit de organisatoren en financiers van grootschalige drugshandel die in Maastricht woonachtig zijn; om de activiteiten van deze personen te bestrijden en in de kiem te smoren is een RIEC-aanpak, een aanpak door de landelijke eenheid en/of de betrokkenheid van buitenlandse opsporingsdiensten een vereiste.

Het accent van Frontière heeft gelegen op de aanpak van de eerste twee categorieën. De interviews laten echter ook zien dat vanaf 2015 verschillende opvattingen zijn ontstaan over de doelgroep van het project. Voor sommigen stond de term Frontière model voor het gemeentelijk drugbeleid in het algemeen, terwijl anderen juist het project primair bleven associëren met de bestrijding van zichtbare overlast op straat.

Dat er sinds de opheffing van het JHT onvoldoende zicht bestaat op het middensegment van de handel, legt twee kwetsbaarheden in de informatievoorziening en handhaving bloot. Het eerste betreft niet zozeer een Limburgs, maar een landelijk probleem. De wijze van inrichting van de Nationale Politie op eenheidsniveau bemoeilijkt de realisatie van het uitgangspunt van *nodal policing* c.q. informatie-gestuurde handhaving om bij het blootleggen van complexe criminaliteitsproblemen in te zoomen op de knooppunten van geld-, goederen-, mensen-, en informatiestromen. Evenmin spoort de organisatie met de aard van de criminaliteit. De lokale organisatie van het Basisteam Opsporing, al dan niet aangevuld met medewerkers van een Flexteam, voldoet om in te spelen op de overlast en criminaliteit gepleegd door buurtgebonden actoren, maar schiet tekort om adequaat in te spelen op flexibele dadergroepen die het niveau van de buurt overstijgen of groepen die zich bewegen in een digitale omgeving. Daar komt bij – en hier zijn we beland bij de tweede kwetsbaarheid – dat de aanpak, die in het visiedocument van Frontière werd gepresenteerd als een integrale aanpak, vooral op de schouders van de politie en de gemeente is blijven rusten. Aan de achtergrond van die integrale aanpak wordt in de volgende subparagraaf meer aandacht besteed. Over de redenen waarom de beoogde integrale aanpak in de praktijk minder uit de verf is gekomen, wordt gereflecteerd in hoofdstuk 3.

2.5.2 Integrale aanpak

De keuze voor een integrale aanpak van de drugsproblematiek past in een tijdsgewricht waarin het delen van informatie tussen partners ten behoeve van de aanpak van criminaliteit centraal staat. Steeds meer wordt criminaliteit gezien als het resultaat van de gelegenheden die daders vanuit de omgeving worden geboden. De strategie is voor een belangrijk deel gericht op het wegnemen van gelegenheden en het creëren van

belemmeringen voor het plegen van criminaliteit. Criminologen spreken van situationele criminaliteitspreventie (Clarke, 1997; Bullock et al, 2010). In de Nederlandse beleidspraktijk wordt deze situationele aanpak wordt ook wel aangeduid als 'tegenhouden', 'logistieke, preventieve aanpak' en het 'opwerpen van bestuurlijke blokkades/ drempels/barrières' (Huisman, 2010). Frontière is een goed voorbeeld van een ontwikkeling waarin gemeenten naast politie en justitie een verantwoordelijkheid hebben gekregen voor de bestrijding en preventie van overlastgevende criminaliteit. Gemeenten dienen daartoe regie te voeren in interventieprojecten waarin meerdere publieke (en eventueel private) partijen samenwerken: gemeentelijke diensten, politie, justitie, de Belastingdienst, de bijzondere opsporingsdiensten, woningbouwcorporaties, ondernemersverenigingen etc.

Ook burgers hebben in het project een prominente rol gekregen. Ook dat gegeven sluit aan bij de trend om maatschappelijke instellingen en burgers te mobiliseren bij vooral de preventie van criminaliteit. Garland (1996) heeft die ontwikkeling ruim 20 jaar geleden voorzien van de term responsabilisering van de samenleving. In het verlengde daarvan introduceerde Boutellier (2006) de metafoer van het voetbalelftal. Tussen de burgers die in die beeldspraak de voorhoede van de criminaliteitsbestrijding vormen en justitie en politie die het doel verdedigen, is een stevige verdedigings- en middenlinie geformeerd. De achterhoede bestaat uit instituties die zich primair bezighouden met het verminderen van risico's, zoals particuliere beveiligingsinstellingen, allerhande toezichthouders etc. Op het middenveld bevinden zich instituties waar veiligheid en risicobeheersing afgeleide functies zijn van activiteiten die in het teken staan van het versterken van sociale cohesie en, het bevorderen van integratie, binding aan de samenleving, werkgelegenheid, inkomen, welzijn, opvoeding, scholing etc. De Veiligheidshuizen zijn een voorbeeld van een dergelijk versterkt middenveld.

Het project overziend moet worden vastgesteld dat in Frontière veel is geïnvesteerd in het versterken van de voorhoede van het team en het aantrekken van een goede keeper. Het middenveld en de achterhoede lijken echter minder aandacht te hebben gekregen. Zoals in het volgende hoofdstuk nader zal worden toegelicht, is veel gedaan om de meldingsbereidheid van burgers te bevorderen en zorg te dragen voor een goede terugkoppeling van informatie naar diezelfde burgers. Vanuit het drugsmeldpunt zijn gerichte handhavingsacties gecoördineerd. De uitvoering daarvan

lag vooral in handen van de politie en de gemeente. Andere partijen en netwerken, zoals het openbaar ministerie (OM), de Sociale Recherche, de woningcorporaties en – in mindere mate – het Veiligheidshuis, en het RIEC, zijn wel bij Frontière betrokken geraakt – vooral op instigatie van de projectleider die de lijntjes naar deze organisaties uitlegde – maar in het besluitvormingsproces speelden zij een ondergeschikte rol en waren gemeente en politie dominant.

3 Uitvoering en samenwerking

In het vorige hoofdstuk is stilgestaan bij de uitgangspunten en de doelstellingen van het project Frontière en de wijze waarop de betrokken partijen door de jaren heen naar het onderliggende probleem hebben gekeken. Ook is geconcludeerd dat van meet af aan de overtuiging heeft bestaan dat de drugsproblematiek via een integrale aanpak moest worden geadresseerd. Welke operationele logica lagen aan het project ten grondslag? En hoe hebben die uitgangspunten zich vertaald in de praktijk? In hoeverre is de beoogde samenwerking uit de verf gekomen? Deze vragen staan in het onderhavige hoofdstuk centraal. We beginnen wederom met een verkorte weergave van de assumpties in relatie tot de operationele logica die in de beleidsstukken zijn aangetroffen. Die assumpties zijn opgehangen aan de in hoofdstuk 1 toegelichte kapstok van 'kennen', 'kunnen' en 'willen'. Hoewel deze kernfactoren met elkaar samenhangen en elkaar wederzijds beïnvloeden, is er met het oog op de overzichtelijkheid voor gekozen om deze afzonderlijk te behandelen. In paragraaf 3.2 worden aan de hand van de genoemde driedeling de percepties die in de uitvoeringspraktijk bestaan over de wijze van uitvoering en de samenwerking in het kader van Frontière toegelicht en besproken, waarna in paragraaf 3.3. de balans wordt opgemaakt.

3.1 Beleidsassumpties

Sommige aannames die achter de operationele logica schuilgaan zijn geëxpliciteerd in relevante beleidsstukken en waren daaruit dus eenvoudig te destilleren. Andere logica zijn echter gebaseerd op stilzwijgende c.q. impliciete aannames. Deze zijn met behulp van argumentatieanalyse uit de beschikbare documenten afgeleid. De belangrijkste assumpties in relatie tot de operationele logica die in Frontière de boventoon voerden, zijn de volgende:

- Het project voorziet in de samenwerking van een groot aantal partijen. In het Visiedocument worden genoemd: de politie (Basisteam Maastricht; Joint Hit Team; Spoorwegpolitie⁵), de gemeente Maastricht (onder meer het Flexteam en het Team Toezicht en Handhaving), de Koninklijke Marechaussee, de Federale

⁵ Met de reorganisatie van de politie is de Spoorwegpolitie als zelfstandige, herkenbare eenheid opgeheven.

politie België, de Duitse politie, de Luxemburgse politie, het OM, het Veiligheidshuis Maastricht, de Sociale Dienst en de Belastingdienst.

Kennen

- Er bestaat bij de verschillende partners voldoende kennis over het te bestrijden probleem: verworven kennis en inzicht vinden in voldoende mate hun weg richting de partners.
- Kennis – en gebruik van elkaars deskundigheid resulteren in een betere samenwerking: Zowel bij het maken en up-to-date houden van het criminaliteitsbeeld, als ook bij de op maat gesneden aanpak kan gebruik worden gemaakt van de deskundigheid (en informatie) die aanwezig is bij de diverse organisaties.

Kunnen

- De voor de uitvoering van Frontière benodigde ‘capaciteit’ kan worden gegarandeerd: de inzet die is afgesproken kan ook worden gerealiseerd.
- Het gekozen ontwerp- en besluitvormingsproces bevordert de samenwerking: met opzet is gekozen om het meldpunt als draai- en angelpunt van het project Frontière te beschouwen en van daaruit de integrale aanpak te coördineren en vorm te geven. De verschillende partijen worden bij de besluitvorming betrokken.

Willen

- Er bestaat bij alle partijen een ‘sense of urgency’ in relatie tot het te bestrijden probleem: er bestaat een gedeelde visie over de ernst en omvang van het drugsprobleem in Maastricht en over de te zetten stappen om dat probleem aan te pakken.
- De in het project gekozen werkwijze sluit aan bij de routines en gewoontes die bestaan binnen de diverse organisaties.
- Verschillen in de beroeps cultuur van de deelnemende partijen staan de ‘wil’ tot samenwerking niet in de weg.

3.2 Percepties vanuit de praktijk op de uitvoering en samenwerking

3.2.1 Kennen

Zoals in het vorige hoofdstuk is toegelicht, vormde het drugsmeldpunt het draai- en angelpunt van project Frontière. Zonder uitzondering zijn de respondenten van mening dat dat meldpunt goed georganiseerd is en uitstekend heeft gefunctioneerd. Het besluit om de projectleider en haar medewerker van het meldpunt op het politiebureau te stationeren, wordt ook positief gewaardeerd. De lijnen tussen de belangrijkste spelers in het traject zijn als gevolg hiervan kort gebleven. De betrokkenen liepen zonder veel omwegen bij elkaar binnen. Hoewel het drugsmeldpunt in logistieke zin was ondergebracht bij de politie, bleef de regierol bij de gemeente.⁶

In de volgende interviewpassage wordt uiteengezet hoe de werkwijze die is gevolgd bij het inwinnen en veredelen van informatie er lange tijd heeft uitgezien:

“De melding komt binnen. Eerst wordt geprobeerd contact met de melder te krijgen, om te laten merken dat de melding serieus wordt genomen en misschien nog extra informatie kan worden ingewonnen. Dan kan dat meteen aan die melding worden toegevoegd, net zo goed als informatie die bij andere organisaties kan worden gehaald, zoals een woningcorporatie of de sociale dienst. Die veredelde melding wordt geregistreerd en verwerkt in de Basisvoorziening Handhaving (BVH) van de politie. Daar kan de melding op basis van politie-informatie verder worden verrijkt. De meldingen worden weergegeven in dagrapportages, die worden opgemaakt door het districtsinformatieknooppunt (DIK). Alle meldingen worden eens per week in een lijst gezet, de zogenaamde “DOEN lijst”. Die wordt eens per week besproken. In de meldingenlijst wordt de belangrijkste informatie met betrekking tot iedere melding weergegeven: bijvoorbeeld, de aard van de klacht, degene die staat ingeschreven op het betreffende adres, wat de wijkagent heeft gedaan, informatie van de sociale dienst of betrokkenen een bijstandsuitkering hebben, etc. Het overleg over de meldingenlijst leidt dan tot het benoemen van een aantal prioriteiten, vier of vijf adressen of thema’s. Daar moet dan gericht actie op worden ondernomen. En de terugkoppeling daarvan doet de medewerker van het meldpunt weer naar de collega’s van de politie, en die voegen dat weer toe in BVH, dus daar moet als het goed is de informatie compleet instaan.”

⁶ Het feit dat het meldpunt bij de politie was ondergebracht ontlokte bij sommige gemeenteambtenaren ook wel de verzuchting dat er soms sprake was van “ver-weg-i-stan”. Zoals een respondent het verwoordde: “De informele contacten zijn goed, we weten elkaar te vinden, maar we weten niet altijd goed genoeg van elkaar waar we mee bezig zijn en waar we elkaar zouden kunnen helpen”.

Zoals in het vorige hoofdstuk al is aangestipt, is gedurende de afgelopen twee jaar de informatie-gestuurde handhaving met daarin een centrale rol voor het drugsmeldpunt enigszins verwaterd. De opheffing van het DOEN-team lijkt hierop van invloed te zijn geweest, zij het dat er binnen BT-Maastricht nog steeds coördinatoren op het terrein van de drugsoverlast opereren die het aanspreekpunt vormen voor het meldpunt. Uit de interviews zijn een paar passages uitgelicht die representatief zijn voor de wijze waarop de meeste respondenten kijken naar de ontwikkelingen van de laatste twee jaar:

“Op dinsdag is er het wekelijks overleg, daar zitten dan van de gemeente bij de projectleider en de medewerkster van het meldpunt en een vertegenwoordiger van het Flexteam. In principe zou ook minimaal één persoon van de politie aan moeten schuiven. Maar dat lukt niet meer altijd tegenwoordig, om praktische redenen, de waan van de dag. Dat zou eigenlijk een overleg moeten zijn, structureel, dat liep voorheen ook heel goed, maar dat gebeurt nu minder. En die lijst, die wordt door de informatierechercheur vastgesteld, met betrekking tot voertuigen, hotspots, meldingen et cetera... dat wordt naar een handjevol mensen gestuurd die dat interessant vinden, mensen met affiniteit. Maar er wordt minder gericht mee gewerkt dan vroeger het geval was.”

“Het ging voorheen goed. En binnen het meldpunt wordt nog steeds veel inspanning geleverd ten behoeve van het bij elkaar brengen van informatie. Op een gegeven moment was het zo, dat ik tegen de medewerker kon zeggen: ‘die en die is waarschijnlijk drugsdealer X, dat zit zus en zo in elkaar’, dat had je zo in beeld. Het werd zelfs leuk om dat spelletje te spelen. Dat hebben we tegenwoordig niet meer. Er is geen vastigheid meer. Dan vindt het overleg niet plaats, dan zijn de mensen niet goed gepland, noem maar op. Mensen voelen het niet meer als gedeelde verantwoordelijkheid. Daardoor raakt alles een beetje in het verval, de randvoorwaarden die nodig zijn, zijn eigenlijk weg.... De mensen die er binnen de politie nog mee bezig zijn, zijn ook algemeen medewerkers die mee moeten draaien in andere diensten en projecten. Dat heeft z’n weerslag op wat je in Frontière kunt doen.”

“We hebben de afgelopen twee jaar geen echte substantiële veranderingen of verbeteringen weten te bewerkstelligen, zo eerlijk moet je zijn. We hebben een beetje wat aangemodderd, en dat vinden een heleboel mensen. Alleen door diverse omstandigheden was de tijd er niet rijp voor om het anders te gaan doen... Dat we niet vooruit gingen, eerder achteruit, dat voelt niet goed.”

DOEN

Al een aantal keer is gerefereerd aan de activiteiten die zijn verricht onder de vlag van Drugs-Overlast-Effe-Niet (DOEN). Het onderzoek maakt duidelijk dat het DOEN-team van groot belang is geweest bij de aanvang van het project in 2012 toen dat vooral in de

sleutel stond van het reduceren van de problemen op straat als gevolg van de handhaving van het I-criterium. Feitelijk was in de periode sprake van twee teams van zes mensen, die werden ondersteund door o.a. de Koninklijke Marechaussee (KMar) en de bereden politie. Een betrokkene van het eerste uur herinnert zich de situatie aldus:

In 2012, toen was de overlast gewoon heel erg groot en zo tegen augustus september hebben we nog een extra formatie gekregen van de Kmar, voor bijna een jaar wel, daar zijn periodes geweest dat zelfs de bereden politie over de kade ging, toen hadden ze die nog landelijk laten komen. We hebben toen eigenlijk met twee teams van zes personen constant gewerkt op het bestrijden van de overlast, de focus lag toen ook echt wel op het centrum. Eigenlijk nog bijna niet in de buitenwijken. Nou goed, op enig moment stabiliseert dat, bleef er hier een team van 6 mannen en vrouwen over die gelabeld waren aan de aanpak drugsoverlast. Nou ja, dat liep volgens het bekende stramien. Burgers melden, wij veredelen die melding, we halen er informatie bij, zoeken in systemen, overleggen met partners, en uiteindelijk komt daar een conclusie uit, en die delen we met de politie. De politie is wel vaak de organisatie die het zwaarst is ingezet op dit dossier, dat is eigenlijk nog steeds zo. Dat hangt samen met hun opsporingstaak.

In de jaren 2013 en 2014 fungeerde het DOEN-team nog als herkenbare eenheid, zij het dat toen al de overtuiging had postgevat dat het noodzakelijk was om niet uitsluitend te leunen op een vaste bezetting, maar het team met enige regelmaat te voorzien van 'vers bloed'. Er werd in de periode veel waarde toegekend aan continuïteit, aan het vasthouden van kennis en aan het delen daarvan met anderen in het BT. Een respondent karakteriseerde deze periode als volgt:

"In 2013 en 2014 volgden we dezelfde werkwijze. Eerst hadden we zes vaste personen, die waren voor één of twee jaar gedetacheerd bij het DOEN-team. Toen bedacht men bij de politie dat het ook wel zaak was die kennis te verbreden. Anders heb je een klein plukje met veel kennis op drugsgebied en de rest weet van toeten noch blazen. Die komen buiten, zien iets, maar kunnen dat niet plaatsen en weten niet wat ze moeten doen. Dus toen zijn we met grotere regelmaat gaan wisselen. Mensen die een half jaar of drie maanden bij het DOEN-team bleven, dan gingen ze terug naar het basisteam, dan kwam er weer een nieuwe in DOEN, steeds één persoon tegelijk. Zodat de basis wel goed was, dat je mensen met kennis van zaken op straat had, en dat daar nieuwe mensen, die ook zelf aan konden geven waar ze interesse in hadden, daarin worden meegenomen. Dat waren echt mensen die zeiden: 'daar wil ik me wel een tijdje in verdiepen'. Het voordeel daarvan was dat zo'n groep mensen ook echt een team was, een woord wat we binnen de NP niet meer mogen gebruiken. Maar het was wel echt een team, dat de gezichten op de straat kende, wist wie daar rondliep, wist wie tot welke organisatie behoorde, wat de gebruikelijke werkwijze was, et cetera. Wat de opsporing ook makkelijker maakte."

Het belang van het teamgevoel in deze periode komt nadrukkelijk naar voren in de volgende interviewpassage van een voormalig teamlid:

“Ja, wat indruk heeft gemaakt... dat was de eerste keer dat ik bij de politie in een team heb gewerkt waar echt een groepsgevoel was. We hadden gewoon met die zes man, een kleine club, echt één doel, de drugsproblematiek zo veel mogelijk inperken. En natuurlijk wisten we ook wel dat oplossen een illusie was, maar de boel beheersbaar maken was al heel wat. Het is toch wel kicken om te zien dat je als klein clubje tegen een grootmacht aan dealers toch in staat bent om de situatie zodanig onaantrekkelijk te maken, dat je ziet dat ze naar andere gemeentes gaan of een heel nieuw inrichtingsplan maken voor hun werkzaamheden. En natuurlijk, het is geen hogere wiskunde, we hebben nooit echt van bovenaf informatie-gestuurd gewerkt, zodat we dieper tot de organisatie konden doordringen. We kwamen niet veel verder dan de onderste laag aan te vallen, en die laag daarboven, daar kwamen we niet echt bij. Soms een toevalstreffer als een keer een kofferbak opening en daarin grotere hoeveelheden werden aangetroffen. Maar dan nog, ondanks dat je niet de bovenlaag pakt, hebben we het voor de Maastrichtenaar, en daar doe je het uiteindelijk voor, heel goed gedaan.”

De reorganisatie c.q. vorming van de Nationale Politie (NP) heeft er in 2015 toe geleid dat het DOEN-team als herkenbaar team met een min of meer vaste samenstelling is opgeheven. Dit type teams paste niet langer in de filosofie van de NP. De werkzaamheden ten behoeve van de aanpak drugsoverlast werden gelabeld als DOEN-werkzaamheden die door een grotere groep politiemensen vanuit het basisteam Maastricht uitgevoerd werden. Doel van de nieuwe werkwijze was de ervaring en deskundigheid te verbreden naar een grotere groep politiemensen en de beschikbare capaciteit beter te benutten. De aansturing van deze grotere groep collega's werd nog verzorgd door een aantal politiefunctionarissen die de jaren daarvoor nauw betrokken waren geweest bij het DOEN-team. Zij dienden zorg te dragen voor de continuïteit van de drugsaanpak en het borgen van de kennis op drugsgebied. Ondanks het feit dat de meeste respondenten de beslissing om het DOEN-team te laten opgaan in het basisteam opsporing (BTO) Maastricht wel kunnen plaatsen in de context van de reorganisatie van de politie, heeft dat naar hun oordeel wel gevolgen gehad voor de kennis over- en de inzet op de lokale drugsproblematiek. De volgende interviewpassages geven die percepties goed weer:

“De teamchef zei: ‘Ik ga niet meer in hokjes denken maar ik ga alles ontschotten, ik ga geen zes man meer houden voor verdovende middelen en niks anders’. Daar had hij ook te weinig personeel voor. Er zijn nog wel een paar coördinatoren en zij krijgen iedere keer een aantal

mensen bij, en die moeten dan bepaalde diensten draaien. Maar ja, het probleem is, dat is mijn ervaring, verdovende middelen is een tak van sport die niet voor iedereen is weggelegd, je moet daar feeling voor hebben, ervaring, je moet dat zien.”

“Bij de vorming van de Nationale Politie werd al snel als hoofdregel geformuleerd dat speciale teams binnen de basisteams taboe zijn. Dat is geen doel op zich, we hebben niet meer de luxe om mensen fulltime toe te bedelen aan een bepaald probleem. Als we die mensen labelen, kunnen we ze niet inzetten voor andere prioriteiten. Maar laten we wel wezen. Als je professional bent, en je wilt een speciaal probleem aanpakken – in dit geval drugs – is niets fijner dan dat je op elkaar en op het probleem bent ingespeeld. En op dat punt hebben we wel wat ingeleverd. We hebben er nu meer mensen bij die DOEN-diensten draaien, die het niet snappen en soms ook niet willen; het is van een net minder niveau.”

“Ik kan er niet omheen, er ontstond meer ontevredenheid. Je zag een afname van kennis op straat, over de snoetjes, de werkwijze, beruchte straten, panden, aanrijroutes enz. In de kern zijn het allemaal standaardpolitie mensen, met dezelfde opleiding, maar de een vindt die drugsproblematiek leuker en interessanter dan de ander. En als je niet weet waar je op moet letten, gaat een hoop aan je voorbij.”

In de huidige situatie kunnen de medewerkers van het Basisteam Opsporing (BTO) ondersteund worden door leden van het Flexteam van het district Zuid/West. Die ondersteuning wordt regelmatig ook wel geboden, maar verloopt lang niet altijd volgens het concept van informatie-gestuurde handhaving. Tot teleurstelling van vertegenwoordigers van het Flexteam worden zij te vaak ongericht de straat op gestuurd:

“Ik weet dat er bij het BTO diverse meldingen liggen van drugspanden van waaruit gedeald is. Wij als Flexteam zijn op elkaar ingespeeld, we doen veel instappen in drugspanden. Ik vind het zonde dat die meldingen zich daar opstapelen. Ik hoor dat ook van mensen van het BTO. Ik denk dan: ‘goh, als je in een bepaalde wijk heel veel meldingen hebt, en je weet dat je daar een dealpand hebt, laat ons daar staan.’ Dat zijn vaak behoorlijk saaie diensten. Je staat daar uren te posten, observeren, maar als het uiteindelijk lukt om dat pand op basis van het Damoclesbeleid te sluiten met partners, woningbouwvereniging, gemeente, etc, dan geeft dat toch veel bevrediging. En je kunt dan de wijkagent voor dat pand zetten met een pamflet: ‘dit pand is gesloten, dealpand’. Daar scoren we zoveel mee. Nu blijft dat liggen en krijgen we vaker de opdracht: ‘ga maar naar buiten en vang maar drugs’.

3.2.2 *Kunnen*

Onder de noemer van ‘kunnen’ zijn in paragraaf 3.1 twee assumpties benoemd: een over de beschikbare capaciteit en een over het projectmanagement en de regie over het

proces. In deze subparagraaf zal worden bekeken in hoeverre deze veronderstellingen naar het oordeel van de betrokkenen in de praktijk zijn bewaarheid.

Capaciteit

Hierboven is al op diverse plaatsen toegelicht dat in de beginjaren van Frontière (2012-2014) de voor de uitvoering van Frontière benodigde ‘capaciteit’ voorhanden was. Met de aanwezigheid van de twee medewerkers van het Drugsmeldpunt, het DOEN-team, het JHT en de ondersteuning van andere diensten (zoals de gemeentelijke handhavers en in de begintijd de KMar) kon gericht op de uitwassen van de drugsproblematiek in de binnenstad, en later de buitenwijken worden gereageerd. Vanaf 2015 is zich echter een capaciteitsprobleem gaan manifesteren. Binnen de politie speelt dat probleem op alle niveaus. Na het opheffen van het DOEN-team is weliswaar afgesproken dat het BTO Maastricht een x-aantal DOEN-diensten zou blijven draaien, maar als gevolg van tekortschietende capaciteit schieten die diensten er regelmatig bij in. Een leidinggevende binnen de politie schetst het dilemma:

“Het gaat niet alleen over de vraag of je genoeg mensen hebt maar ook of je de juiste mensen hebt met de goede achtergrond en ambities. En zelfs al krijg je meer mensen en middelen, je zult altijd keuzes moeten maken. Zeker, ik heb de ambitie om op drugsgebied een paar extra stappen te maken. Daar hebben we wel een plan voor. Maar datzelfde kan ik je ook vertellen voor loverboys, huiselijk geweld, radicalisering, noem maar op. We hebben zoveel op ons bord liggen, maar niet alles kan tegelijkertijd. Alles loopt door. Veel mensen in onze omgeving hebben nog steeds de oude regiopolitie Limburg-Zuid in het achterhoofd. Ze hebben onvoldoende door dat wij echt zijn veranderd, wij zijn de NP Maastricht. Een groot deel van wat wij als BT-Maastricht doen is landelijk gestuurd. Er wordt gewerkt met early warnings, daar staat weinig op van drugs. En ook voor 112 is capaciteit gereserveerd. Het hele opleidingsprogramma voor mijn mensen is landelijk bepaald. Als ik al die zaken bij elkaar optel, ben ik 60% kwijt, dan heb ik het nog niet over onvoorziene ME-inzetten en weet ik het wat, dus wat je lokaal feitelijk kunt sturen, is zeer marginaal. Dat in die context soms geplande activiteiten van Frontière moeten wijken voor andere zaken die dan net even voorrang hebben, is vervelend maar onvermijdelijk.”

Dezelfde leidinggevende geeft ook aan dat de afgesproken taak- en functieverdeling binnen de verschillende onderdelen van de NP een verdiepend onderzoek in het kader van Frontière soms in de weg staat:

“Maar los even van de aantallen gaat het ook nog eens over competenties. We hebben binnen de NP een toewijzingskader, dat betekent dat een basisteam tot op bepaalde hoogte is toegewezen om bepaalde dingen te doen, maar op het moment dat dat projectmatig gaat worden, de aanpak van een CSV ofzo, dan is een basisteam daarvoor niet de aangewezen eenheid. Een voorbeeld: een doorn in het oog van Frontière is een samenwerkingsverband X. X levert op bestelling via een telefoonnummer, dat kun je bellen, landelijk netwerk, dan krijg je je verdovende middelen, dat wordt veel gebeld. Ook in Maastricht. Stel, vanuit dit team wordt gezegd: ‘Genoeg geweest, X is voor ons’. Niks mis mee, dat komt bij de projectleider terecht, die gaat marcheren, en voor we het weten zegt de Driehoek: we gaan X aanpakken en iedereen is enthousiast. Dan komt deze saaie politiechef en die zegt: ‘nee, jongens dat gaat niet. Daarvoor hebben we geen capaciteit.’ Maar dan willen ze het toch proberen, en heel diep in m’n hart denk ik trots: ‘hou op met zeiken, we gaan dat gewoon doen’. Dan gaan we als basisteam ook even los. Maar op dag 2 hebben we al zoveel losgetrokken, dat we al zien dat we dat allemaal niet kunnen draaien. De Districtsrecherche loopt het al over de schoenen, dus dan moeten we de Driehoek bellen met de boodschap: ‘Nou jongens sorry, we hebben het geprobeerd, maar X gaat ‘t toch niet worden’. Dat is zo wrang, dat kun je bijna niet verkopen. Je hebt onderzoekscapaciteit nodig om dat middensegment twee, drie keer per jaar een klap uit te delen: auto’s pakken, verkeerscontrole, kroeg sluiten, panden sluiten. Het laaghangend fruit kunnen we als basisteam wel doen. Dat moeten we ook doen, als opdracht in een van de vijftien kernprocessen, en dat hebben we ook behoorlijk goed georganiseerd. Maar als het daarboven komt en er moeten BOB-bevoegdheden worden ingezet en dat soort werk, dan zijn anderen aan zet. Maar juist daar is na de reorganisatie een behoorlijk vacuüm ontstaan.

De respondent in kwestie doelt met de verwijzing naar een vacuüm in het bijzonder op twee onderdelen. Allereerst op de Districtsrecherche (DR) van het district Zuid/West. Deze DR heeft – in het bijzonder na de reorganisatie van de politie – onvoldoende capaciteit gehad om BT-Maastricht in het kader van Frontière in alle opzichten goed te kunnen ondersteunen. Omdat de capaciteit van de Districtsrecherche op basis van beleid van de Nationale Politie deels is gereserveerd voor de Teams Grootschalige Opsporing (TGO) – waarvan er in Limburg bovengemiddeld veel operationeel zijn – en deels voor de aanpak van High Impact Crimes, kon de DR – die geacht wordt om drie BT’s in het district Zuid/West te ondersteunen - maar in zeer beperkte mate van betekenis zijn voor een specifiek project in Maastricht, in dit geval Frontière.

Het tweede onderdeel waarnaar de geïnterviewde leidinggevende verwees – en met hem vele anderen – betreft het in het vorige hoofdstuk al kort genoemde Joint Hit Team (JHT). Dat richtte zich, met ondersteuning van buitenlandse collega’s, op grensoverschrijdende aspecten van de drugshandel (zoals de runners op de A2; de panden waaruit grootschalige handel plaatsvond etc.) Dit samenwerkingsverband werd in het kader van de reorganisatie van de Nationale Politie in 2015 opgeheven. Hoewel de

focus van het JHT niet zozeer lag op de lokale problematiek in Maastricht, werd dit team door vele respondenten toch in één adem met Frontière genoemd. Vrijwel al deze respondenten deelden de opvatting dat met het wegvallen van het JHT als gevolg van de reorganisatie van de NP, het zicht op de 'kilorunners' en grotere huisdealers aanmerkelijk is afgenomen. Zoals een respondent het uitdrukte:

“En wij hebben nog een team gehad in de nadagen van Limburg-Zuid, het JHT, een regionaal samenwerkingsverband van mensen uit diverse organisaties. Die hadden meer capaciteit, maar ook meer middelen om het grote werk aan te pakken zeg maar. De rijdende verdachten, panden, snelle auto's. Daar is een expliciet besluit op genomen met de reorganisatie om dat te ontvlechten. De structuur van de Nationale Politie werd toen neergezet, daar paste dat team niet in. Die mensen zijn verdeeld over verschillende eenheden. Sindsdien hebben we dat segment van de markt minder in beeld dan voorheen.”

Integraliteit van het project

In hoofdstuk 2 is uiteengezet dat de doelstelling en opzet van Frontière voorzagen in een integrale aanpak van een veelzijdig probleem. In de sfeer van informatievoorziening, handhaving en communicatie werd een samenwerking nagestreefd van diverse partijen. Uit de interviews kan worden opgemaakt dat vrijwel alle respondenten de mening zijn toegedaan dat die doelstelling slechts gedeeltelijk is gerealiseerd. Vooral tussen de gemeente en de politie is een hechte vorm van samenwerking gecreëerd, maar de andere organisaties die in het Visiedocument werden genoemd hebben vooral in de periferie van het project geopereerd. Behalve op de meldingen van burgers is er sterk gekoerst op het kompas van de politie. Dat gold zowel voor de informatieverzameling – en veredeling, als ook voor de stappen die op basis van die informatievoorziening zijn gezet. De Sociale Recherche is op instigatie van de projectleider wel bij het project betrokken geraakt, maar de inbreng van deze dienst was niet voor alle betrokken partijen even zichtbaar. Bovendien ontbrak het vaak aan terugkoppeling van relevante informatie naar de Sociale Recherche. Ook met het Veiligheidshuis zijn relaties gelegd, vooral in het kader van de door dit huis ontwikkelde Top X en de ondersteuning die kan worden geboden bij de re-integratie van lokale drugdealers en gebruikers in de samenleving. Omdat de doelgroep van het Veiligheidshuis en die van Frontière slechts in geringe mate overlap vertoont, zijn de onderlinge contacten beperkt gebleven.

Theoretisch zou het mogelijk zijn dat een casus, die in Frontière wordt geïdentificeerd en opgewerkt, qua ernst van de problematiek en het ondermijnende karakter via het informatieplein bij het RIEC-Limburg en/of het regionale team ondermijning terecht komt. In de afgelopen jaren heeft zich een dergelijke situatie echter niet voorgedaan. Van structurele contacten tussen Frontière en het RIEC lijkt ook geen sprake. Naar het oordeel van diverse respondenten speelt daarbij een rol dat hard drugs niet tot de handhavingssknelpunten van het RIEC behoren.

Afgaande op de interviews is ook de samenwerking met buitenlandse partners minder tot wasdom gekomen dan beoogd. In het rapport van de tussenevaluatie van het project uit 2015 wordt nog vermeld dat “overleg en informatie-uitwisseling met Belgische politiecollega’s ertoe heeft geleid dat vanaf 2015 regelmatig gezamenlijke acties met Belgische collega’s plaats gaan vinden om wederzijds kennis te delen en expertise te bundelen”. Noch uit de sindsdien verschenen beleidsstukken, noch uit de interviews kan worden afgeleid of en in welke mate deze internationale samenwerking in de praktijk is gerealiseerd.⁷

Besluitvorming en projectmanagement

De projectleider is sinds het voorjaar van 2012 bij het project betrokken geweest en is, afgaande op de interviews, een belangrijke verbindende schakel geweest tussen de betrokken partijen. De projectleider en medewerker van het drugsmeldpunt hebben in het kader van de informatie-inwinning en veredeling ook actief contact onderhouden met een aantal externe partners – waarbij ook de woningcorporaties moeten worden genoemd – maar het valt op dat het besluitvormingsproces gedomineerd werd door de gemeente en de politie. Bij het wekelijks overleg op basis van de meldingslijsten waren uitsluitend vertegenwoordigers van deze twee partijen aanwezig. Op afstand oefende via de Stuurgroep – die in het kader van Frontière samenviel met de lokale driehoek – ook het openbaar ministerie invloed uit op de besluitvorming.

⁷ Na afloop van de dataverzameling kregen de onderzoekers op dit punt extra informatie aangereikt. Er zouden regelmatig (minimaal één keer per twee maanden) gezamenlijke diensten worden gepland en uitgevoerd met de Belgische politie van het politiedistrict Bilzen, Hoeselt, Riemst en sinds kort ook met politiedistrict Lanaken-Maasmechelen. Er zouden dan Belgische en Nederlandse voertuigen worden ingezet met in iedere auto een Belgische en Nederlandse politiefunctionaris. Deze diensten bieden de mogelijkheid van kennisoverdracht en tot het maken van de keuze om een verdachte in België of in Nederland aan te houden/te vervolgen.

3.2.3 Willen

Onder de noemer 'willen' zijn in paragraaf 3.1 drie assumpties beschreven die hieronder in samenhang worden besproken. De assumpties in kwestie hadden betrekking op de urgentie van het probleem, de aansluiting bij routines en gewoontes en de beroeps cultuur.

Het moge duidelijk zijn dat de urgentie van het probleem bij de aanvang van het project Frontière breed werd onderkend. De periode 2012-2014 wordt gekenmerkt door een breed draagvlak onder de betrokken partijen om gezamenlijk de overlast en uitwassen van het drugsprobleem in Maastricht aan te pakken. In de loop van 2015 is als gevolg van de hierboven geschetste omstandigheden een kantelpunt ontstaan en sindsdien lijkt de bereidheid om gezamenlijk op te trekken in het kader van Frontière enigszins te zijn afgenomen. Het vuur van Frontière brandt inmiddels op een wat lager pitje. Een respondent die vanaf het eerste uur bij het project was betrokken legde in dit verband ook een link met de reorganisatie van de politie:

“De politie heeft natuurlijk wel een aantal hele onrustige jaren achter de rug, met veel onzekerheid voor de mensen. En als een organisatie instabiel is, kun je bijna geen stappen maken, want iedereen is dan naar binnen aan het kijken. Ik heb dat in het verleden bij andere projecten ook wel gezien. Als er een crisis is, gaan mensen bijna automatisch naar binnen gekeerd werken, de samenwerking wordt als eerste losgelaten. Wat moet ik doen, wat is m'n core business, wat kan ik nog wel en wat moet ik afstoten? Je zou kunnen redeneren: 'ga op zoek naar hulpbronnen', maar als je in zo'n proces zit, zie je dat niet. Het management gaat zich dan op interne processen richten. En die vragen de medewerkers dan vaak om de externe processen maar even niet te doen, of minder te doen.”

Een aspect dat op de achtergrond de samenwerking tussen politie en gemeente enigszins heeft beïnvloed, is van culturele aard. Het betreft de wijze waarop politiemensen uit het BT-Maastricht en de bijzondere opsporingsambtenaren van de gemeente die met elkaar moeten samenwerken in de binnenstad om te voorkomen dat daar opnieuw overlast ontstaat, naar elkaar kijken. De onderstaande interviewpassages uit gesprekken met respectievelijk een vertegenwoordiger van de politie en de gemeente leggen bloot waar de spanning soms ligt:

“In het centrum is de overlast afgenomen, maar we moeten daar natuurlijk wel blijven opletten. Dat wordt ook wel gedeeld in de politie, maar de leefbaarheid is voor de gemeente natuurlijk ook een prioriteit. Dus daar moet dat ook landen, die moeten ook mensen inzetten

op het gebied van verdovende middelen, maar die BOA's zijn niet bevoegd voor verdovende middelen, en dat is lastig. Dus toen dacht men: 'wees slim, koppel die aan elkaar, dan heb je toch aanpak verdovende middelen, en tegelijkertijd APV en leefbaarheid, openbare orde'. Ik ben wel voorstander, ik juich dat toe. Hoe meer mensen daarmee bezig zijn, hoe beter, maar veel collega's hebben niks met de verdovende aanpak, en zien het ook niet... Maar je moet ook wel goed kijken, wil je het kunnen zien. En een aantal collega's vindt het op de een of andere manier ook niet prettig om te werken met een externe partner, in dit geval de gemeente.... Om diverse redenen waarvan ik denk... doe er nou gewoon je voordeel mee. Dat vooroordeel wat je dan over elkaar hebt kun je dan wegnemen, maar dat wordt gewoon niet besproken. Collega's voelen zich min of meer gedwongen, proberen er ook onderuit te komen. Wij blijven het belang steeds onderstrepen maar dat is wel een proces van lange adem. Hetzelfde geldt trouwens ook wel voor de BOA's van de gemeente, maar we blijven het wel proberen en we blijven volhouden. Want als het al wringt in de auto, dan gaat het in de uitvoering ook niet goedkomen."

"Ik merk dat er een periode is geweest bij de politie waarbij ze zoiets hadden van, waarom moet ik nou op pad met zo iemand van handhaving, want op het moment dat het een beetje spannend wordt dan moet die eigenlijk heel formeel een stapje terug doen. Dat de politie de BOA toch als een soort tweederangs collega zag, en niet als volwaardige partner. Dat bevordert de samenwerking natuurlijk niet. Er zijn koppels die snappen het helemaal, die staan er voor elkaar, maar er zijn er ook van beide kanten die liever niet samenwerken. Daar is nog wel winst te behalen."

3.3 Reflectie

Het voorgaande overzicht maakt duidelijk dat na een energieke start de schwung de afgelopen jaren enigszins uit het project Frontière is geraakt. Verschillende factoren en omstandigheden, die onder de noemer van kennen-kunnen-willen zijn besproken, zijn daar debet aan. Gezien de afgenomen zichtbare overlast en het gebrek aan een accuraat en up-to-date criminaliteitsbeeld is het gevoel van urgentie om gezamenlijk op te trekken tegen de drugsproblematiek en aanverwante overlast minder urgent dan in 2012. Daarnaast heeft een aantal organisatorische veranderingen het project parten gespeeld. In het bijzonder heeft de reorganisatie van de politie de inzet en betrokkenheid van de politie in het project negatief beïnvloed. De vorming van de Nationale Politie leidde niet alleen tot interne onzekerheid en tot de opheffing van het DOEN-team en het JHT, maar had ook tot gevolg dat de Districtsrecherche en de basisteams over minder vrije ruimte beschikten om capaciteit toe te wijzen aan specifieke projecten. Dat heeft zich in Frontière niet uitsluitend vertaald in een gebrek

aan capaciteit, maar ook in een afname van de kennis over de aard en omvang van de drugsproblematiek in de stad en de wijze waarop drugsnetwerken opereren. De laatste constatering is overigens allesbehalve uniek voor de stad Maastricht. In een vorig jaar verschenen rapport over de lokale betekenis van basiseenheden van Van der Torre & Valkenhoef (2017) wordt vastgesteld dat medewerkers van basisteams van dichtbij veel ernstige vormen van criminaliteit zien, waartegen niet of nauwelijks wordt opgetreden. Vanuit de basisteams dient een lang traject te worden afgelegd om de stap te zetten van 'harde' lokale verdenkingen van aangifteloze misdaad naar een opsporingsonderzoek. Dit gaat zo moeizaam dat er weinig gevolg wordt gegeven aan lokale informatie over dergelijke misdaad. Dat ondermijnt de lokale effectiviteit van de handhaving in hoge mate (Van der Torre & Valkenhoef, 2017).

Hoe belangrijk de bijdrage van de politie aan de informatievoorziening en handhaving op drugsgebied ook is, ze kan het niet alleen. Frontière heeft zich door de jaren heen vooral ontwikkeld als een samenwerkingsverband tussen de gemeente en BT-Maastricht. Andere partijen cirkelden daar op eerbiedwaardige afstand omheen en sommige partijen, wier inzet in het Visiedocument wel was voorzien zoals Enexis en de Belastingdienst, zijn nauwelijks in beeld gekomen. De vraag is of de inzet van de laatstgenoemde dienst gezien de geschetste ontwikkelingen binnen Frontière ook wel een realistische verwachting was. De toegevoegde waarde van de belastingdienst aan de inspanningen in de betrekkelijk kleine zaken van Frontière was vermoedelijk niet heel groot geweest. De dienst heeft wel een belangrijke bijdrage te leveren aan de indamming van ondermijnende, georganiseerde criminaliteit – en doet dat ook in RIEC-verband. Het feit dat de werelden van Frontière en het RIEC elkaar gedurende de looptijd van het project maar een paar maal hebben gekruist, onderstreept dat van een integrale aanpak van de drugsproblematiek in al haar facetten geen sprake is geweest. Het concept integraliteit is in Frontière van meet af aan sterk verbonden geweest aan de gedachte dat uiteenlopende partijen met elkaar moesten samenwerken en informatie met elkaar moesten delen. In de beleidsdocumenten is echter niet geëxpliciteerd wat een integrale visie op het probleem en de aanpak behelsde en de wat de implicaties daarvan waren voor de deelnemende partijen. Er zijn weliswaar drie pijlers van de aanpak in het Visiedocument onderscheiden, maar niet is uitgeschreven welke rollen en taken aan de partners onder die drie pijlers werden toegedicht. Evenmin zijn de

verantwoordelijkheden van de projectleider geëxpliciteerd en stuurde de Stuurgroep vooral op inhoud.

De meeste respondenten in dit onderzoek onderschrijven de conclusie dat de integrale aanpak in Frontière minder uit de verf is gekomen dan bij de start blijkens het Visiedocument werd beoogd, maar hebben wel de uitdrukkelijke wens uitgesproken om de integraliteit in de toekomst te versterken. In hoofdstuk 5 zal worden gezien welke strategie kan worden gevolgd om dat doel te bereiken. Eerst zetten we echter de belangrijkste resultaten van het project op een rij.

4 De bereikte resultaten

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal in hoeverre de beoogde doelstellingen van Frontière zijn gerealiseerd. In dat verband worden de resultaten uit een aantal tussenrapportages en andere relevante beleidsstukken samengevat en gecombineerd met de inzichten die verkregen zijn uit de analyse van het interviewmateriaal. De weergave van de resultaten is gestructureerd aan de hand van het overzicht van de doelstellingen en cognitieve logica van het project, die in hoofdstuk 2 zijn besproken. In paragraaf 4.1 laten we allereerst het licht schijnen over de hoofddoelstelling van het project Frontière: het zichtbaar en merkbaar verminderen van de in de stad door burgers gevoelde drugsoverlast. In het verlengde hiervan wordt in paragraaf 4.2 gereflecteerd op het uitgangspunt om burgers stelselmatig bij het project te betrekken. In paragraaf 4.3 wordt ingezoomd op de getroffen maatregelen. Bij gebrek aan kwantitatieve gegevens kunnen in deze paragraaf geen cijfermatige details, maar alleen een overzicht op hoofdlijnen worden gepresenteerd. Over de subjectieve (on) veiligheid, zoals die wordt ervaren in de stad Maastricht, zijn op basis van de Buurtmonitor of Veiligheidsmonitor over de periode na 2014 geen bruikbare gegevens bij de onderzoekers bekend geworden.⁸ Ontwikkelingen op dit gebied kunnen derhalve niet worden geschetst, laat staan gekoppeld aan het project Frontière.

Van belang is om te benadrukken – in de tussenevaluatie van het project in 2015 wordt daarover terecht ook een opmerking gemaakt – dat het niet de bedoeling is om in dit hoofdstuk een causaal verband te leggen tussen de inspanningen die in het kader van Frontière zijn gepleegd en de resultaten die kunnen worden blootgelegd. Er kan met andere woorden niet op wetenschappelijk verantwoorde wijze worden vastgesteld in hoeverre Frontière heeft geleid tot een afname van de drugsgerelateerde overlast. Het project kan niet worden losgeweekt van andere maatschappelijke omstandigheden die daarop mogelijk van invloed zijn geweest. Een en ander laat

⁸ Binnen deze evaluatie zijn geen eigen metingen uitgevoerd over de veiligheidsgevoelens van burgers of over de ervaren drugsoverlast. Oudere gegevens over deze thematiek zijn beschikbaar in de rapporten van het COT (2013) en Flycatcher (2014). In het rapport van de tussenevaluatie van het project Frontière uit 2015 wordt vermeld dat sedert het einde van 2014 een start zou zijn gemaakt (onder leiding van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV)) met het “uitdiepen van de objectieve en subjectieve (on)veiligheidsbeleving van de bewoners van het kadegebied”. Aan de uitvoering en resultaten van deze exercitie is tijdens dit evaluatieonderzoek echter door geen van de geïnterviewden specifiek gerefereerd. Wel zijn gegevens voorhanden uit de Veiligheidsmonitor over de jaren 2015 en 2016, maar die laten zich om een aantal redenen moeilijk vergelijken met de gegevens uit de eerder genoemde rapporten.

onverlet dat er wel een beeld kan worden geschetst van de ervaren overlast en de percepties die betrokkenen hebben van de invloed van Frontière daarop.

4.1 Terugdringen drugsoverlast

In de literatuur wordt in relatie tot drugsoverlast vaak een onderscheid gemaakt tussen criminele-, openbare orde- en audiovisuele overlast. Criminele overlast bestaat uit handelingen die expliciet zijn vastgelegd en strafbaar gesteld in het Wetboek van Strafrecht of andere wetgeving. Openbare orde overlast heeft betrekking op overtredingen van de plaatselijke APV. Audiovisuele overlast betreft irritant, hinderlijk en onaangepast gedrag zonder dat er sprake is van criminaliteit of orde versturende gedragingen zoals omschreven in de APV (Bieleman et al., 2009). Overlast als gevolg van handel in harddrugs wordt ingedeeld in overlast door straathandel en handel vanuit dealpanden.

Gedurende de looptijd van Frontière heeft een aantal relevante (tussen)-rapportages het licht gezien. In de eerste plaats moet daarbij worden gewezen op de rapporten van de tussenevaluaties over het coffeeshopbeleid die zijn verricht door onderzoekers van de Politieacademie in 2013 en 2015.⁹ Daarnaast heeft de gemeente in 2015 een tussenevaluatie verricht die specifiek was gericht op Frontière en zijn met enige regelmaat voortgangsrapportages over het project aan de gemeenteraad gestuurd.

Uit de eerste tussenevaluatie van de Politieacademie naar het coffeeshopbeleid in Maastricht komt naar voren dat de coffeeshops zich aanvankelijk hevig verzetten tegen de invoering van het B en I-criterium. Door de afname van het aantal bezoekers was er sprake van een grote omzetsderving van de coffeeshops. Bij de invoering van beide criteria in 2012 werden voortaan niet-ingezetenen aan de deur geweigerd en moesten lokale bezoekers een uittreksel van het GBA meenemen dat werd opgeslagen in het systeem van de coffeeshop. Hierdoor liepen de coffeeshopbezoeken hard terug. Ondanks dat er signalen zijn dat de lokale bezoekers sinds de afschaffing van het B-criterium deels terug zijn gegaan naar de coffeeshops, is niet precies duidelijk hoe de consumentenmarkt van de coffeeshops in Maastricht zich heeft ontwikkeld.

⁹ Gedoeld wordt op respectievelijk de rapporten "Het nieuwe coffeeshopbeleid; een overzichtelijke tussenbalans in Maastricht" uit 2013 en "Softdrugsbeleid in Maastricht; een tweede tussenbalans" uit 2015.

In beide tussenevaluaties van de Politieacademie is gebruik gemaakt van systeeminformatie uit het BVH-registratiesysteem van de politie om een globaal beeld te schetsen van de ontwikkelingen op het terrein van (soft-) drugsoverlast en – criminaliteit. Zoals terecht in deze rapporten wordt aangegeven, moet hierbij wel rekening gehouden worden met een aantal beperkingen van de data.¹⁰ Zaken kunnen zich op verschillende manieren aandienen, door eigen waarnemingen van politiemensen of gemeentelijke handhavers op straat, op basis van informatie van het Team Criminele Inlichtingen (TCI) of Meld Misdaad Anoniem (MMA) of een waarneming naar aanleiding van een melding bij het gemeentelijke drugsmeldpunt (burgermelding). Uit de politiesystemen blijkt over de periode van 2012 tot en met 2017 een afname van drugs-geregistreerde delicten. Onder deze delicten vallen de handel in soft- en harddrugs, het bezit van soft- en harddrugs en de vervaardiging van deze middelen. Deze cijfers leren ons vooral dat de politie gaandeweg het project minder delicten (zaken) heeft behandeld en/of geconstateerd. Ze zeggen echter, zoals hierboven aangestipt, weinig over de totale omvang van de daadwerkelijke criminaliteit.

Niet alleen de politiestatistiek vertoont een dalende curve, ook de jaarcijfers van het Drugsmeldpunt over het aantal meldingen in de periode 2012 tot en met 2017 laten een forse afname zien van het totaal aantal door burgers gedane meldingen. Over de gehele looptijd van het project is 11.182 keer door burgers contact met het Drugsmeldpunt opgenomen. In 2017 bedroeg het aantal meldingen echter nog maar 39% van het totaal aantal meldingen in 2012.¹¹

Tabel 4.1 Aantal door burgers gedane meldingen (bron: Project Frontière)

Jaar	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Totaal
Aantal	2727	2987	1905	1355	1142	1066	11182

Deze gegevens lijken, net als de politiegegevens, te indiceren dat het drugsprobleem in de stad Maastricht vanaf 2016 aanzienlijk in omvang en ernst is afgenomen, al moet ook

¹⁰ Van belang is vooral het gegeven dat drugsdelicten ‘haaldelicten’ zijn, die door de betrokken partijen bij voorkeur zo veel mogelijk heimelijk worden gepleegd (waardoor er altijd sprake is van een dark number). Daarnaast weerspiegelen politiegegevens in de regel vooral de inspanningen die door de politie aan de dag zijn gelegd.

¹¹ De wijk van waaruit door de jaren heen het meest frequent is gemeld was het Boschstraatkwartier, hoewel ook in deze wijk het aantal meldingen de afgelopen jaren scherp is gedaald.

hier een voorbehoud worden gemaakt. Het is, zoals de betrokkenen bij het project zelf ook benadrukken, niet verantwoord om te veel waarde toe te kennen aan de schommelingen in het aantal meldingen dat is gedaan bij het drugsmeldpunt. De toename van het aantal meldingen in de beginjaren kan ook mede het gevolg zijn geweest van groeiende bekendheid van het meldpunt in de stad; aan de andere kant kan de afname van het aantal meldingen in de afgelopen jaren ook (mede) het gevolg zijn van een zekere gewenning van burgers aan de situatie in hun wijk. Hoe dit verder ook zij, uit de interviews komt wel sterke consensus naar voren ten aanzien van het straatbeeld en de zichtbare druggerelateerde overlast in Maastricht anno 2018: alle respondenten delen de opvatting dat de situatie in de afgelopen jaren aanmerkelijk is verbeterd. Hoewel het, zoals hierboven al is uitgelegd, niet mogelijk is om deze progressie één op één aan Frontière toe te schrijven, zijn vrijwel alle betrokkenen van mening dat het project hieraan een belangrijke bijdrage heeft geleverd.

4.2 Participatie van de burger

Een van de pijlers waarop het project Frontière rustte, was de externe communicatie. Als subdoelstelling was apart ruimte gereserveerd voor “het gericht communiceren over de aanpak van de drugsoverlast, zowel naar degenen die drugsoverlast ervaren/melden in de stad, als naar degenen die drugsoverlast veroorzaken en alle direct dan wel indirect bij deze aanpak betrokken partners.” In deze paragraaf concentreren we ons op de communicatie met de burgers. In de interviewverslagen is op dit punt veel eensgezindheid te vinden: de respondenten beschouwen vrijwel zonder uitzondering de communicatiestrategie en de uitvoering daarvan als een van de meest geslaagde onderdelen van het project. Zoals één van hen het uitdrukte:

“Zonder twijfel, de grootste kracht van Frontière is het contact met de burger geweest. De politie is daar niet altijd even sterk in, maar de mensen van het meldpunt hebben dat geweldig in de vingers. Die creëren meer *credits* bij de mensen dan wij met een heel BT bij elkaar, denk ik. Zij luisteren, noteren, koppelen terug, ook als het niks heeft opgeleverd... en dan zie je dat er heel veel positieve reacties komen. En dan weet ik dat dat niet is omdat wij iets hebben gedaan, maar omdat zij dat contact warm hebben gehouden. Zij zijn echt de spreekbuis tussen de burger en politie.”

Zoals eerder is uiteengezet, zijn alle meldingen geregistreerd en geanalyseerd. Met het merendeel van de melders is telefonisch of via e-mail contact opgenomen. Tijdens dit contact heeft een medewerker van het Drugsmeldpunt gevraagd om meer informatie over de situatie. Bij het terugbellen werd aan de melders gevraagd of ze overlast hadden ervaren of dat ze hun waarneming alleen wilden melden. Uit het overzicht dat van alle meldingen is gemaakt blijkt dat niet bij alle meldingen sprake was van overlast, maar dat ook regelmatig werd gemeld wat was waargenomen, zonder dat de melder daar zelf last van had gehad. Vanuit het Drugsmeldpunt zelf wordt deze ontwikkeling als volgt gedeut:

“In de beginjaren werd vooral overlast gemeld. Sinds ongeveer 2015 meldt men meer om ons te helpen, men ervaart zelf minder overlast. Behalve als het gaat om een vermoeden van handel vanuit panden: dan wordt nog vaak overlast van af- en aanloop, veel bezoek op vreemde tijden, vaak kort stoppende auto's etc als overlast benoemd.”

De medewerker van het Drugsmeldpunt heeft ook achteraf veel contact met melders gezocht, teneinde terugkoppeling te geven over het verloop van de actie na de melding. Per melding zijn er door deze werkwijze veel meer contacten met burgers geweest dan de cijfers in tabel 4.1 aangeven. Een medewerker legde uit waarom er zo veel tijd in het informeren van burgers is gestoken:

“Als ik de terugkoppeling doe, dan neem ik daar de tijd voor. Ik heb al melders gehad waar ik een uur mee aan de telefoon zat, en dat maakt helemaal niks uit, dan komen er ook andere zaken bij, maar we krijgen dan wel terug dat ze het heel fijn vinden dat ze een luisterend oor hebben gehad. Ze hebben het kunnen neerleggen en hebben begrip voor de situatie, als ik uitleg wat er gaat gebeuren met de melding, dat we niet gelijk op één melding inzetten, en of ze bereid zijn om voor ons gedurende een periode de situatie in de gaten te houden, en die burger is daar echt toe bereid. Dat merk je, en dat is mooi. Is er iets, is er een controle geweest, zijn er aanhoudingen geweest, dan bel ik de betreffende melder in de wijk en dan koppel ik dat terug, dat vinden ze fijn. Wordt er een woning gesloten, wordt er een sluitingsrapportage opgemaakt, dan bel ik de melder terug.”

Naast de individuele contacten met burgers zijn er regelmatig gezamenlijke bijeenkomsten belegd waar buurtplatforms en vertegenwoordigers van de politie en gemeente met elkaar in conclaaf gingen. De behoefte aan dergelijk overleg was in de eerste twee jaren hoog, waarna het aantal buurtplatforms dat aansloot bij dit overleg afnam. Gezamenlijk is eind 2014 besloten dit overleg in frequentie terug te brengen tot drie keer per jaar. Ook zijn in diverse wijken flyers van het project verspreid en hebben medewerkers van Frontière op uitnodiging individuele bijeenkomsten van buurtkaders

en VBT's (Veilige Buurten Teams) bezocht. Dit werd in nauwe samenwerking met de wijkagent vormgegeven. Door het buurtkader/VBT werden buurtbewoners uitgenodigd of werden gesignaleerde vragen of concrete overlastsituaties in beeld gebracht. Op basis van deze informatie zijn interventies uitgezet en de resultaten daarvan zijn teruggekoppeld naar het buurtplatform en/of op hun website gepresenteerd. Tot slot is gebruik gemaakt van een strategie die wel is aangeduid als *pinpointen*: door middel van een huis-aan-huis brief, een artikel in een buurtkrantje en/of een bericht via *social media*, waarin een druggerelateerde politieactie, woningsluiting of andere gebeurtenis werd toegelicht, zijn wijken en buurten extra geïnformeerd.¹²

4.3 Getroffen maatregelen

In een bijlage van het uitvoeringsdocument van Frontière is een document opgenomen dat diende als *toolbox* met diverse preventieve en repressieve maatregelen voor diverse doelgroepen binnen het drugsbeleid. Uit de maandrapportages die gedurende de eerste jaren van het project naar de gemeenteraad zijn gestuurd, kan worden opgemaakt dat in de periode 2012-2015 een groot aantal bestuurlijke maatregelen is getroffen in het kader van drugs die werden aangetroffen in woningen of lokalen. Het gaat daarbij om waarschuwingen, dwangsommen, maar in de meeste gevallen om sluitingen van panden. Over de periode na maart 2015 is niet meer in de vorm van maandrapportages aan de gemeenteraad gerapporteerd, maar over deze periode is wel informatie binnen de gemeente beschikbaar. In tabel 4.2 zijn de bestuurlijke maatregelen die zijn getroffen rondom panden over de gehele periode 2012-2017 op een rij gezet. Uit dit overzicht wordt duidelijk dat de trend die zich in de periode 2012-2015 manifesteerde, zich nadien onverkort heeft doorgezet. Gemiddeld zijn per jaar van gemeentewege 50 panden (veelal tijdelijk) gesloten.

¹² Sinds kort worden als onderdeel van de communicatiestrategie burgers ook voorgelicht over de mogelijke consequenties van het aantreffen van drugs in hun woning. Ook zijn studenten onderscheiden als specifieke doelgroep van voorlichtingscampagnes.

Tabel 4.2 Bestuurlijke maatregelen panden 2012-2017 (bron: gemeente Maastricht)

Jaar	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Totaal
Sluitingen	43	53	54	49	56	44	299
Waarschuwing	8	10	4	3	3	2	30
Dwangsom	0	3	1	0	0	0	4

Met betrekking tot de dealers en runners blijkt uit de interviews dat in bestuursrechtelijke zin de gebiedsontzegging en het samenscholingsverbod relatief vaak zijn ingezet. Ook zijn pogingen ondernomen om onterecht betaalde uitkeringen terug te vorderen. In een beperkt aantal gevallen is daarmee succes geboekt, maar vaak hebben die pogingen tot weinig of niets geleid, zo laat het interviewmateriaal zien:

“De Sociale Dienst moet wel kunnen aantonen: wie heeft gedeald en hoe lang? Als men een periode eraan vast kan plakken, dan kan worden gezegd: hij heeft over die periode inkomsten gehad en tegelijkertijd een uitkering ontvangen, dus vorderen we die uitkering terug. Maar dat is vaak het lastige, het aantonen van die periode dealen. In Frontière is men vaak bezig met de korte klap, van we plukken de man van de straat af en einde oefening. Ik heb al vaker gezegd: ‘probeer nou eens verder te gaan, probeer die man te vragen hoe lang hij al bezig is met zijn activiteiten’, want die agent heeft op dat moment de link met de Sociale Dienst nog niet gelegd. Dan komt de zaak bij de Sociale Dienst, die man wordt opgeroepen en hij zegt gewoon: ‘nee ik was die dag net begonnen’, terwijl hij misschien al een jaar bezig is. En weet je wat helemaal frustrerend is. Als je zo’n kerel na verloop van tijd weer terugziet aan het loket. Iedereen die niet in zijn levensonderhoud kan voorzien, kan tenslotte bij de gemeente aankloppen voor een bijstandsuitkering. Die persoon kan na een bepaald moment terugkomen, en dan is het aan ons om de bewijslast te leveren dat die man wel of niet nog bezig is met het dealen. En ja, dat is moeilijk want daar heeft de Sociale Dienst niet de capaciteit voor, en twee, daar zijn ze ook niet bevoegd voor... op dat gebied zijn ze afhankelijk van informatie van de politie. En als die informatie ontbreekt, heeft de Sociale Dienst een probleem. Dan kan men wel in gesprek gaan met de betreffende persoon en zeggen ‘er is bekend dat jij nog steeds dealt, je hebt dus een derde geldstroom en wij kunnen dan niet het recht op bijstand vaststellen, tenzij je ons vertelt wat je verdient’, maar dat doen ze dus natuurlijk niet. De meesten weten natuurlijk precies hoe ze dat verhaaltje moeten spelen: ‘ik heb mijn les geleerd, ik ben gestopt en wil met een schone lei beginnen, daarom heb ik ook jullie steun nodig met een uitkering’, en dan komt hij daar gewoon weer voor in aanmerking. Dan kunnen wij dat niet weigeren, als hij verder aan de vereisten van de participatiewet voldoet.”

Strafrechtelijk liggen de meeste maatregelen in de sfeer van inbeslagneming van de aangetroffen soft- en harddrugs plaats. Sommige dealers zijn – afhankelijk van de hoeveelheid drugs op zak – ook vervolgd en hebben een boete gekregen. Afgaande op de

interviews, is het, analoog aan de bevindingen inzake de uitkeringen, wel moeilijk gebleken om financiële sancties bij deze doelgroep ten uitvoer gelegd te krijgen. Sowieso is het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel – hetzij langs strafrechtelijke, hetzij langs fiscale weg – (nog) geen succes geworden. Dat heeft veel te maken met het feit dat het, in weerwil van de in de genoemde *toolbox* aangereikte ideeën, niet is gelukt om door te reageren op individuen en de belastingdienst in het project Frontière een actieve rol te laten vervullen.

Met betrekking tot de coffeeshops blijkt dat er nog altijd periodiek controles worden uitgevoerd door de gemeente en politie om na te gaan of deze zich houden aan de AHOGJI-criteria. Hennepkwekerijen worden, anders dan bijvoorbeeld in Sittard/Geleen en Heerlen, in Maastricht echter slechts op bescheiden schaal aangetroffen. Als dat gebeurt, volgt standaard sluiting van het pand en vernietiging van de planten. Zoals eerder is vastgesteld, heeft het aantreffen van een hennepkwekerij zelden geleid tot een rechercheonderzoek naar de achterliggende netwerken of motieven van de telers. Er is in dit verband door Frontière ook geen aansluiting gezocht bij het RIEC voor de hennepaanpak.

4.4 Reflectie

Het onderzoek maakt duidelijk dat de hoofddoelstelling van Frontière, het terugdringen van de zichtbare druggerelateerde overlast in de stad Maastricht, is gerealiseerd. Tegelijkertijd zijn de meeste betrokkenen er van overtuigd dat Maastricht onverkort een grote aantrekkingskracht uitoefent op consumenten en aanbieders van drugs en dat, zoals al is geconcludeerd in hoofdstuk 2, een deel van het hedendaagse probleem onzichtbaar is. Het is dan ook de uitdaging voor Frontière 2.0 om de hedendaagse problematiek beter in kaart te krijgen.

Een tweede belangrijke conclusie is dat het Drugsmeldpunt van grote toegevoegde waarde is geweest voor Frontière. Vele meldingen hebben handhavingsacties met resultaat opgeleverd. Het project onderstreept dat het voor overlastbestrijding noodzakelijk is om niet alleen een appèl op burgers te doen maar ze ook goed te informeren en bij het proces te betrekken. De in het project beproefde communicatiestrategie, bestaande uit een uitgebreide terugkoppeling naar melders en intensieve en afgewogen communicatie over druggerelateerde gebeurtenissen in de

wijken van Maastricht, heeft zich zonder meer uitbetaald. Deze strategie heeft geresulteerd in waardering, draagvlak en een verbeterde informatiepositie. De systematische terugkoppeling van informatie moet dan ook als één van de sterkst ontwikkelde facetten van het project worden aangemerkt.

De getroffen maatregelen en geboekte resultaten verraden de invloed die het gedachtegoed van situationele criminaliteitspreventie (SCP) op het project heeft gehad. Dit theoretisch gedachtegoed heeft geresulteerd in praktische handvatten om barrières op te werpen, teneinde criminaliteit te voorkomen of bemoeilijken.¹³ Er is in dat verband veel geïnvesteerd in interventies die in de matrix van SCP kunnen worden ondergebracht in de kolommen *'increase the efforts'* en *'increase the risks'*. De inspanningen die zijn geleverd onder de noemer van *'reduce the rewards'* zijn minder goed uit de verf gekomen. De financiële aanpak van druggerelateerde overlast en criminaliteit – zowel bij het intrekken van uitkeringen, het opleggen van boetes en andere financiële sancties en het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel – heeft betrekkelijk weinig concrete resultaten opgeleverd. Ook in dit opzicht is de situatie in Maastricht allesbehalve uniek. Verschillende studies hebben laten zien dat de vruchten van verschillende 'afpakstrategieën' niet bepaald overdadig zijn (zie b.v. Kruisbergen, 2017). Niettemin is verbetering van de aanpak mogelijk en noodzakelijk. We komen hierop in het volgende hoofdstuk terug.

¹³ Binnen dit gedachtegoed kunnen vijf hoofdcategorieën worden onderscheiden, namelijk (1) maatregelen die de inspanning van een potentiële dader verhogen, (2) maatregelen die de risico's of pakkans verhogen, (3) maatregelen die de beloningen verminderen, (4) maatregelen om provocatie of uitlokking te voorkomen en (5) maatregelen die een mogelijk excuus of rechtvaardiging wegnemen. (Cornish en Clarke, 2003: p. 90)

5 Conclusies en aanbevelingen

In dit afsluitende hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies op een rij gezet en voorzien van een aantal aanbevelingen. In het bijzonder wordt aandacht besteed aan de toekomstige inrichting en inbedding van het Maastrichtse drugsbeleid – in de wandelgangen ook wel aangeduid als Frontière 2.0. Op voorhand kan worden vastgesteld dat niemand daarbij een nieuw project (met een specifieke looptijd en einddatum) voor ogen heeft. De beleidsmatige aandacht voor druggerelateerde problemen zal moeten indalen in het reguliere veiligheidsbeleid van de stad en de regio.

5.1 Conclusies

Aan het onderzoek lag de volgende probleemstelling ten grondslag:

In hoeverre zijn de doelstellingen en veronderstellingen die aan Frontière ten grondslag lagen in de praktijk gerealiseerd? Welke ervaringen hebben de betrokkenen met de uitvoering van het Frontière beleid opgedaan en welke leermomenten zijn in dit verband te onderscheiden?

Frontière leunde van meet af aan op drie pijlers: informatie en monitoring, een handhavingsstrategie en een communicatiestrategie. Het onderzoek maakt duidelijk dat de hoofddoelstelling van Frontière, het terugdringen van de zichtbare druggerelateerde overlast in de stad Maastricht, is gerealiseerd. Hoewel dit resultaat niet exclusief aan Frontière kan worden toegeschreven, heeft het project er wel een wezenlijke bijdrage aan geleverd. Vooral de bestuurlijke maatregelen die in het kader van het project zijn getroffen – zoals gebiedsontzeggingen, samenscholingsverboden, sluitingen van panden etcetera – zijn daarbij van belang geweest. De strafrechtelijke en financiële aanpak is minder uit de verf gekomen dan beoogd.

Een tweede belangrijke conclusie is dat het Drugsmeldpunt van grote toegevoegde waarde is geweest voor Frontière. Vele meldingen hebben handhavingsacties met resultaat opgeleverd. De in het project beproefde communicatiestrategie, bestaande uit een uitgebreide terugkoppeling naar melders en

intensieve en afgewogen communicatie over druggerelateerde gebeurtenissen in de wijken van Maastricht, heeft zich zonder meer uitbetaald. Deze strategie heeft geresulteerd in waardering, draagvlak en een verbeterde informatiepositie. De systematische terugkoppeling van informatie moet dan ook als één van de sterkst ontwikkelde facetten van het project worden aangemerkt.

Afgaande op de beschikbare kwantitatieve gegevens lijkt het er op dat het drugsprobleem in de stad Maastricht vanaf 2015/2016 in omvang en ernst is afgenomen. Bij deze constatering is wel een belangrijk voorbehoud gemaakt, want het is aannemelijk dat – mede als gevolg van de digitalisering van de samenleving – de drugshandel vandaag de dag minder zichtbaar is dan een aantal jaren geleden. De mogelijkheden van het internet hebben de dynamiek van de drugshandel wezenlijk beïnvloed. Los van deze maatschappelijke ontwikkelingen waren de activiteiten van Frontière primair gericht op het terugdringen van de zichtbare overlast en ontbrak het in de meeste gevallen aan mogelijkheden om nader onderzoek te doen naar de achterliggende structuren en netwerken van drugshandelaren. Omdat vanaf 2015 als gevolg van de reorganisatie de inzet en betrokkenheid van de politie bij het project zijn verminderd, is de afgelopen jaren het zicht op de aard en ernst van het onderliggende probleem dan ook eerder af- dan toegenomen.

De aanpak heeft minder een integraal karakter gekregen dan in het uit 2012 daterende Visiedocument werd beoogd. Het project is vooral op de schouders van het BT-Maastricht en de gemeente blijven rusten. Andere partijen en netwerken zijn in de loop van het project wel bij Frontière betrokken geraakt, maar in het besluitvormingsproces voerden de gemeente en de politie de boventoon. De projectleider is van meet af aan bij het project betrokken geweest en is een belangrijke verbindende schakel geweest tussen de betrokken partijen. Het valt op dat in de beleidsdocumenten niet expliciet aan de rol, taken en bevoegdheden van de projectleider aandacht is besteed en dat de invulling van deze rol goeddeels aan het inzicht van de betrokkene is overgelaten.

5.2 Een blik op de toekomst

De evaluatie van Frontière toont aan dat de in het project gekozen driedeling informatie en monitoring-handhaving-communicatie in het toekomstig drugs- c.q. veiligheidsbeleid van de gemeente Maastricht moet worden verankerd. Aan de positieve bevindingen inzake de gekozen communicatiestrategie richting de burgers van de stad hebben we op deze plaats weinig toe te voegen. Hooguit dat het aanbeveling verdient om richting (beoogde) partners in de toekomst duidelijker te communiceren wat er van hen wordt verwacht. Op deze plaats richten we ons in het bijzonder op de eerste twee pijlers van het project. Eerst wordt ingegaan op de vraag wat er nodig is om een beter beeld van de druggerelateerde overlast en criminaliteit in Maastricht en omgeving te krijgen. Vervolgens wordt stilgestaan bij de randvoorwaarden die nodig zijn om daadwerkelijk van een integrale aanpak van de drugsproblematiek te kunnen spreken.

5.2.1 Informatievoorziening en het maken van criminaliteitsbeeldanalyses

Uit de criminologische literatuur is bekend dat het voor een effectieve aanpak van een criminaliteitsprobleem noodzakelijk is dat het gericht is op een helder en eenduidig gedefinieerd probleem. Anders gezegd, een beleid dat de algemene en ongerichte aanpak van drugsproblemen als doel heeft, is bij voorbaat tot mislukken gedoemd. Effectief beleid is gericht beleid. Met het oog op de te realiseren effectiviteit en de te verwachten impact op de capaciteit van betrokken diensten dient onder de brede paraplu van “het indammen van druggerelateerde overlast en criminaliteit” een aantal specifieke deelprojecten te worden benoemd. Sommige daarvan raken uitsluitend aan de situatie in Maastricht, andere overstijgen de stad en hebben betrekking op regionale, en soms zelfs grensoverschrijdende aspecten van de problematiek. Tussen de diverse deelprojecten moeten wel verbindingen worden gelegd, zodat informatie op verschillende niveaus kan worden ingebracht en benut.

In paragraaf 2.5.1 zijn vier typen actoren onderscheiden die op de Maastrichtse c.q. Limburgse drugsmarkt actief zijn. Daar is ook geconstateerd dat het accent van Frontière heeft gelegen op de aanpak van de eerste twee categorieën, de in

sociaaleconomisch en-psychologisch opzicht kansarme personen die veelal in de binnenstad rondhangen, en de dealers en runners die in de buitenwijken kleine hoeveelheden hard drugs verhandelen. Bij de aanpak van de lokale overlast en criminaliteit zal het Drugsmeldpunt onverminderd de functie kunnen blijven vervullen van draai- en angelpunt, waar informatie van burgers, winkeliers, woningcorporaties en andere participanten bijeen kan worden gebracht en verrijkt.

Wat betreft de aanpak van de categorieën 3 en 4 zal een samenwerkingsverband noodzakelijk zijn dat de grenzen van de stad Maastricht overstijgt. Het aanpakken van de organisatoren en financiers van de drugshandel in de wijken en van de personen en netwerken die betrokken zijn bij de grootschalige handel in soft- en hard drugs in het algemeen raakt aan de problematiek van ondermijning en vergt een regionale, nationale, ja zelfs internationale, multidisciplinaire inspanning. Voor het maken van goede criminaliteitsanalyses zal de informatie vanuit diverse bij de rechtshandhaving betrokken diensten moeten worden gebundeld en geanalyseerd. De wetenschap kan daarbij ook de helpende hand bieden. Denkbaar is om een apart Regionaal Kenniscentrum Drugs op te richten – een regionale variant van het *European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA)* – waarin alle relevante gegevens over het gebruik van- en de handel in drugs worden bijeengebracht en geanalyseerd. Hoe waardevol een dergelijk informatieknooppunt ook zou kunnen zijn, het roept de vraag op of de kennis over de lokale en regionale drugsproblematiek niet nog verder versnipperd raakt dan nu al het geval is. Er bestaat tenslotte al een Regionaal Inlichtingen- en Expertisecentrum (RIEC) in Limburg. In het RIEC-Limburg is een aantal handhavingsknooppunten vastgesteld en daar omheen zijn vijf thematische werkgroepen geformeerd. Deze opereren onder het met het oog op informatie-uitwisseling gesloten convenant en hebben betrekking op respectievelijk georganiseerde hennepcultuur, mensenhandel en prostitutie, patseraanpak, vastgoed en outlaw motorgangs (OMG's). Op basis van de resultaten van deze evaluatie bestaat er alle aanleiding om het thema van de georganiseerde hennepcultuur te verbreden naar drugsproductie – en handel in het algemeen. Daarmee wordt een belangrijk signaal afgegeven, namelijk dat ook hard drugs, waaraan de afgelopen jaren beduidend minder aandacht is besteed in de sfeer van de rechtshandhaving dan aan hennep, weer onverkort prioriteit genieten.

Vanuit het RIEC is recentelijk een bestuurlijke criminaliteitsbeeldanalyse op het gebied van hennep afgescheiden. Ook is vanuit de eenheid Limburg van de Nationale Politie een ondermijningsbeeld gemaakt. Momenteel wordt met behulp van bestuurlijke en financiële informatie dit ondermijningsbeeld lokaal aangevuld en 'ingekleurd', zodat, in het geval van Maastricht, een beter beeld ontstaat van de ondermijningsproblematiek waarmee de stad te kampen heeft. Zoals eerder is vastgesteld, leunt de tot nu toe gehanteerde strategie sterk op het gedachtegoed van situationele criminaliteitspreventie (SCP) c.q. het barrièremodel. Deze aanpak biedt tal van interessante aanknopingspunten, maar het verdient aanbeveling om bij het maken van criminaliteitsbeeldanalyses en ondermijningsbeelden ook standaard gebruik te maken van Sociale Netwerk Analyse (SNA). Deze methode is bij uitstek geschikt om tot een betere duiding van criminele samenwerkingsrelaties te komen. De kern van SNA is dat de relaties tussen individuen worden gevisualiseerd en dat de aard van het contact - op grond van wat werd waargenomen - ook worden gelabeld. Dergelijke analyses kunnen de aandacht helpen te vestigen op personen die opvallen als 'verbinders' van personen of van deelnetwerken.

In de laatste Monitor Georganiseerde Criminaliteit wordt de toegevoegde waarde van SNA voor (het richten van) de opsporing en het duiden van misdaad als volgt geformuleerd (Kruisbergen et al., 2012, p. 18):

“Door samenwerkingsverbanden te analyseren als criminele netwerken, waarin daders met elkaar in wisselende samenwerkingsverbanden kunnen samenwerken, ontstaat er niet alleen oog voor de stabiliteit in bepaalde samenwerkingsrelaties, maar ook voor discontinuïteit en verandering. Dergelijke inzichten zijn ook voor de opsporing van groot belang. Door dit bredere perspectief kan ook een betere analyse plaatsvinden van de posities van daders binnen criminele netwerken en hun afhankelijkheidsrelaties. Zo zijn er vaak duidelijke hoofdrolspelers waarvan vele andere daders afhankelijk zijn vanwege hun geld, kennis of contacten. Deze hoofdrolspelers zien we telkens weer terug, in verschillende opsporingsonderzoeken en in verschillende samenwerkingsverbanden. Maar andere daders kunnen gaandeweg steeds minder afhankelijk worden van deze hoofdrolspelers, doordat zij zelf geld, kennis en contacten vergaren en vervolgens steeds meer eigen criminele activiteiten

ontwikkelen. Door niet a priori uit te gaan van een duurzame, piramidale organisatie, ontstaat er dus oog voor groei en ontwikkeling binnen criminele netwerken. Ook kan duidelijk worden dat facilitators, die veelal in de periferie van criminele samenwerkingsverbanden opereren, hun diensten verlenen aan meerdere criminele samenwerkingsverbanden. Daarmee nemen zij een belangrijkere positie in binnen een crimineel netwerk dan beschouwing van afzonderlijke ‘criminele organisaties’ zou doen vermoeden.”

De identificatie van hoofdpersonen binnen een netwerk opent handelingsperspectieven voor de rechtshandhaving: het wordt mogelijk om vitale schakels aan te pakken, waardoor de effectiviteit van een netwerk op een slimme manier wordt ondermijnd.

De criminaliteitsbeeldanalyses en sociale netwerkanalyses dienen niet uitsluitend op basis van informatie van Nederlandse partners te worden gemaakt. Grensoverschrijdende samenwerking moet worden gestimuleerd op plaatsen waar de omgeving er het meest ontvankelijk voor is: op knooppunten in de Euregio Maas-Rijn (EMR), waar een gedeelde visie bestaat op een gemeenschappelijk probleem en de benodigde aanpak om dat probleem op te lossen; waar de noodzaak wordt gevoeld om dat probleem met vereende krachten over grenzen heen op te lossen en waar de kennis en vaardigheden bestaan om dat ook daadwerkelijk te doen. Wat het laatste betreft is vastgesteld dat vooral op financieel terrein nog belangrijke stappen vooruit kunnen en moeten worden gezet. Ook de wetenschap kan nadrukkelijker bij het maken van de bedoelde CBA's en SNA's worden betrokken.

5.2.2 Inrichting Frontière 2.0

Hiervoor is geconcludeerd dat Frontière slechts ten dele heeft geresulteerd in de integrale aanpak die de betrokkenen bij aanvang voor ogen stond. De gang van zaken in het project onderstreept dat de overheid bij de inrichting van projecten vaak de neiging heeft om te kiezen voor een zogeheten ‘programmatische strategie’ (Van Delden, 2009, p. 23). Een dergelijke strategie stelt dat overheden en partners daarvan voornamelijk vanuit inhoudelijke vraagstukken denken en handelen. Enkele inhoudelijke doelen worden voorop gesteld en de inhoudelijke logica staan centraal. Uit de literatuur blijkt dat een programmatische strategie bij het ontwikkelen van samenwerkingsverbanden

op korte termijn wel iets in gang zet, maar vaak niet leidt tot duurzame resultaten. Het effect van een dergelijke strategie is niet zelden dat de maatschappelijke partners zich alleen oppervlakkig conformeren aan het beleid maar zich er niet daadwerkelijk voor inzetten. Het eindresultaat is dat de samenwerkingsverbanden en gebouwen wel 'gevuld' raken met partners, maar dat deze daarbinnen nog steeds langs elkaar heen werken (Van Delden, 2009; Nelen et al, 2012).

Het verdient dan ook aanbeveling om bij de inrichting van Frontière 2.0 veeleer een *exploratieve strategie* te volgen (Van Delden, 2009, p. 23-24). In een dergelijke strategie wordt zorgvuldig voortgebouwd op de bestaande samenwerking en gebruik gemaakt van de inzet en energie van partnerorganisaties. Deze organisaties en hun medewerkers moeten zich verantwoordelijk gaan voelen om de samenwerking te verdiepen. Dit geldt zowel voor de samenwerking op lokaal, regionaal, als internationaal niveau.

Het is wel van het grootste belang dat duidelijk is wie binnen het samenwerkingsverband de verantwoordelijkheid heeft voor welke zaken. Er wordt in dit verband wel een onderscheid gemaakt tussen *participant-governed networks* en de *lead organization-governed networks* (Provan & Kenis, 2008) In een *participant-governed network* hebben de verschillende organisaties die binnen het project samenwerken allemaal in gelijke mate de regie. Er is niet één organisatie die boven de andere staat. De samenwerking vindt meestal plaats tussen alle organisaties onderling. De resultaten van het project hangen dan ook af van de acties van elke organisatie afzonderlijk waarmee zij een (hopelijk) gemeenschappelijk doel trachten te bereiken. In een *lead organization-governed network* ligt, zoals de naam al impliceert, de regie voornamelijk bij één organisatie. Deze organisatie coördineert de belangrijkste activiteiten en besluitvorming binnen het netwerk en heeft dus meer macht dan de overige organisaties. In Frontière is uiteindelijk een tussenvorm ontstaan, waarbij de regie officieel lag bij de gemeente, maar in de praktijk de projectleider niet de macht en middelen had om daadwerkelijk regie te voeren. Het verdient aanbeveling om bij de toekomstige aanpak van druggerelateerde problemen en overlast heldere afspraken te maken over de taken, verantwoordelijkheden en de te verwachten inspanningen van de betrokken partijen. Ook dienen de rol, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de coördinator te worden geëxpliciteerd en is het monitoren of de gemaakte afspraken worden nageleefd een *conditio sine qua non*.

Tot slot nog dit. Door het kabinet wordt nagedacht over de inrichting van experimenten rondom de (door de overheid gecontroleerde) teelt en levering van wiet aan coffeeshops. Hoewel dit niet de plaats is voor een uitgebreide verhandeling over deze beleidsvoornemens en de te verwachten uitkomsten er van, willen we wel wijzen op één aspect waarmee bij de uitvoering van het experiment rekening moet worden gehouden. Mocht Maastricht één van de steden zijn waar een dergelijke experiment gaat plaatsvinden, dan moet daarop in de sfeer van de rechtshandhaving en de daarvoor benodigde capaciteit goed en tijdig worden geanticipeerd. Het nagaan of de betrokken partijen – de producenten, coffeeshopexploitanten etc. – zich aan de regels en afspraken houden die ten behoeve van het experiment worden gemaakt, zal veel tijd, energie en capaciteit kosten van de rechtshandhaving, de politie in het bijzonder. Wat dat betreft moeten lessen worden getrokken van de ervaringen die zijn opgedaan na de opheffing van het bordeelverbod. In het eindrapport van het WODC over de gevolgen daarvan wordt bijvoorbeeld vastgesteld dat de inzet van de politie bij de controles in het kader van het bestuurlijk toezicht op bedrijven met een vergunning ten koste is gegaan van de capaciteit die nodig was voor toezicht en opsporing van misstanden in het niet gereguleerde circuit (Daalder, 2007). Trekken we deze parallel door naar het drugsterrein, dan moet worden voorkomen dat deelname aan het experiment zo veel politiecapaciteit vergt, dat de plannen voor een echt integrale aanpak van de (deels aan het zicht onttrokken) drugsproblematiek in Maastricht en omgeving in het kader van Frontière 2.0 niet kunnen worden verwezenlijkt.

Geraadpleegde literatuur:

- Bieleman, B. & Nijkamp, R. (2009). *Coffeeshopbezoekers in Venlo 2009: Tellingen en enquête coffeeshopbezoekers Venlo*. Groningen/Rotterdam: IntraVal.
- Boutellier, J.C.J. (2007). *Nodale orde: Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving (oratie)*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Bullock, K., Clarke, R.V. & Tilley, N. (2010). *Situational Prevention of Organised Crimes*. Devon: Willan Publishing.
- Clarke R.V. (1997). *Situational Crime Prevention. Successful Case studies, second edition*. Albany, N.Y.: Harrow and Heston Publishers.
- Cornish, D.B. & Clarke, R.V. (2003). Opportunities, Precipitators and Criminal Decisions: A Reply to Wortley's Critique of Situational Crime Prevention. *Crime Prevention Studies*, 16, 41-96.
- Crisis Onderzoeks Team (COT) (2013). *Ervaren coffeeshopgerelateerde overlast in zes gebieden; resultaten nul- en eindmeting bewonersonderzoek Maastricht 2011-2012*. Den Haag: COT.
- Daalder, A.L. (2007). *Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers, WODC, Onderzoek en Beleid nr. 249.
- Delden, P. van (2009). *Samenwerking in de publieke dienstverlening: een exploratieve of programmatische strategie?* Delft: Eburon.
- Flycatcher (2014). *Onderzoek ervaren drugsoverlast in Maastricht 0- & 1-meting*. Maastricht: Gemeente Maastricht.
- Garland, D. (1996). The Limits of the Sovereign State: Strategies of Crime Control in Contemporary Society. *The British Journal of Criminology*, 36, 4, 445-471.
- Gemeente Maastricht. (2011). *Maastricht stelt: project 'Frontière'*. Visiedocument, versie 1.0 (eind)concept 14 december 2011.
- Gemeente Maastricht. (2012). *Maastricht stelt: project 'Frontière'*. Uitvoeringsprogramma: Informatie, handhaving en communicatie. Versie 1.2 (eind)concept d.d. 9 februari 2012.
- Huisman, W. (2010). Gemeenten en de strijd tegen georganiseerde criminaliteit. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 9, 3, 45-59.

- Kruisbergen E., Van de Bunt H., Kleemans E. et al. (2012), *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Vierde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit*. Den Haag: Boom.
- Kruisbergen, E.W. (2017). *Combating Organized Crime. A study on undercover policing and the follow-the-money strategy*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Nelen, H., Leeuw, B., Bakker, F. & Herrenberg, T. (2012). *In de war en uit de bocht: Ex ante evaluatie van de aanpak van solistische dreigers binnen de pilot Dreigingsmanagement*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Provan, K.G. & Kenis, P.N. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), p. 229-252.
- Torre, E.J. van der, Holvast, R., Keijzer, D. Beke, B. & Bik, J. (2013). *Het nieuwe coffeeshopbeleid: Een overzichtelijke tussenbalans in Maastricht*. Apeldoorn: Politieacademie/LokaleZaken/Beke Advies.
- Torre, E.J. van der, Schaap, L., Gieling, M. & Tops, P.W. (2015). *Softdrugsbeleid in Maastricht: De tweede tussenbalans*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Torre, E.J. van der & Valkenhoef, J.M. (2017). *De lokale betekenis van basisteams. Over het werk van geüniformeerde agenten en het gebrek aan rechercheurs*. Den Haag: Boom Criminologie.