

Vergaderjaar 2007–2008

30 010

Gedetineerdenbegeleiding buitenland

Nr. 10

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juli 2008

Hierbij stuur ik u, mede namens mijn ambtgenoot van Buitenlandse Zaken, het rapport «Vast(gelopen) in den vreemde, een onderzoek naar het hoge aantal Nederlanders in buitenlandse detentie»¹.

Aanleiding

Concrete aanleiding voor dit onderzoek is een rapport van de Algemene Rekenkamer uit 2004 naar de begeleiding van Nederlandse gedetineerden in het buitenland (TK 2004–2005, 30 010, nrs. 1–2). Daaruit bleek dat het aantal Nederlandse gedetineerden in het buitenland is gestegen van 579 in 1988 tot ruim 2300 in 2004.

Doel onderzoek

Doel van het onderzoek is om inzicht te verkrijgen in het grote en toenemend aantal Nederlanders dat – veelal voor drugsdelicten – in het buitenland is gedetineerd. Het onderzoek heeft zich met name gericht op de volgende drie elementen:

- Het verkrijgen van meer objectieve gegevens over de betrokken personen. Wat zijn hun achtergrond, kenmerken en herkomst; waar zijn ze gedetineerd, voor welk delict en welke straf is opgelegd, etc.
- Factoren die hebben bijgedragen aan de groei van het aantal Nederlandse gedetineerden in het buitenland. Naast de achtergrond en de motivatie van de gedetineerden zouden hierbij ook factoren moeten worden betrokken, als de rol van Nederland op de internationale drugsmarkt en het Nederlandse drugbeleid als zodanig;
- Aanknopingspunten die de uitkomsten kunnen bieden voor het ontwikkelen van preventieve beleidsmaatregelen.

Opzet en beperkingen van het onderzoek

Het onderzoek heeft zich specifiek gericht op Nederlanders en op de factoren die een rol kunnen spelen bij de vraag waarom juist zij en in zo

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

groten getale in het buitenland zijn gedetineerd. De vraag welke factoren – in dit opzicht – in andere landen mogelijk spelen, valt buiten de scope van dit onderzoek en is daarin dan ook niet betrokken. Een andere beperking is dat bij dit onderzoek alleen gedetineerde Nederlanders zijn betrokken die in aanmerking komen voor volledige consulaire hulp¹. De aantallen Nederlandse gedetineerden in het buitenland die in het rapport worden genoemd kunnen om deze reden verschillen van de aantallen gedetineerden die het ministerie van Buitenlandse Zaken hanteert. Bij de uitvoering van het onderzoek is gebruik gemaakt van literatuurstudie, bestands- en gegevensanalyses, een enquête onder gedetineerden en interviews met sleutelinformanten.

Belangrijkste bevindingen

1. Kenmerken en achtergronden van Nederlandse gedetineerden in het buitenland

In het rapport wordt gesteld dat op 1 januari 2007, de peildatum, 2194 Nederlanders in het buitenland gedetineerd waren, waarvan de meesten in de ons omringende landen, en dan met name in Duitsland (356). Op die datum waren buiten Europa veel Nederlanders gedetineerd in de Dominicaanse Republiek (141), de VS (86), Peru (77) en Brazilië (67).

Het aantal van 2194 personen is hoog vergeleken bij gedetineerden uit buurlanden die in het buitenland zijn gedetineerd. Voor België ging dat in 2007 om 453 personen. Over 2004 zijn de volgende cijfers bekend: 2500 Britten, 1800 Fransen, 1500 Duitsers.

Een opvallende bevinding van het onderzoek is de hoge gemiddelde leeftijd (41 jaar) van de betrokkenen. 28% van de gedetineerden is tussen de 30 en 40 jaar en eveneens 28% is tussen de 40 en 50 jaar. Circa één procent van de Nederlanders in buitenlandse detentie is jonger dan 20 jaar. Dit gegeven komt niet overeen met het beeld dat via de media naar voren komt. De media lichten klaarblijkelijk vooral schrijnende gevallen uit van jonge mensen die bij drugshandel betrokken zijn. Wel is het zo dat in enkele landen, bijvoorbeeld de Dominicaanse Republiek, relatief veel mensen die jonger dan 30 zijn, in detentie verblijven. Bovendien is er in dat land, net als in Japan en Peru, een hoger percentage Nederlandse vrouwen gedetineerd.

Hoewel dit per detentieland verschilt, blijkt over het geheel gezien een minderheid (43%) van de Nederlanders in buitenlandse detentie Nederland als geboorteland te hebben. Het gaat bijvoorbeeld om Nederlanders die soms ook over een andere nationaliteit beschikken (30%) en niet of niet meer in Nederland woonachtig zijn. In sommige gevallen is de optie van het woonachtig zijn in Nederland vermoedelijk niet aan de orde. Dit geldt bijvoorbeeld voor mensen afkomstig uit de Dominicaanse Republiek, die via de Nederlandse Antillen een Nederlands paspoort hebben verkregen en daar zijn ingeschreven.

83% van de Nederlanders is gedetineerd wegens een drugsgerelateerd delict. Bij andere EU-nationaliteiten is dit percentage aanzienlijk lager (tussen de 35 en 75%).

Bij de Nederlandse gedetineerden is in meer dan 50% van de gevallen cocaïne in het geding. Hoewel 70% van deze Nederlandse gedetineerden al een of meerdere keren eerder is veroordeeld, betrof dit slechts in 20% een drugsdelict.

2. Persoonlijke motieven, objectieve factoren

Als mogelijke verklaring voor het grote aantal Nederlandse gedetineerden in buitenlandse detentie worden twee met elkaar samenhangende

¹ Mensen met een verblijfsvergunning in Nederland hebben slechts recht op beperkte bijstand, omdat zij geen Nederlands staatsburger zijn en vallen daarom buiten het bereik van het onderzoek. Vluchtelingen met een verblijfsvergunning daarentegen ontvangen wel volledige consulaire bijstand omdat verwacht kan worden dat hun land van origine deze hulp niet zal verstrekken. Het ministerie van Buitenlandse Zaken gaat uit van totaalcijfers; voor januari 2006, 2007 en 2008 gaat het dan respectievelijk om 2529, 2523 en 2586 Nederlandse gedetineerden.

factoren genoemd. Enerzijds is er de rol van Nederland op de drugsmarkt. Ons land staat als drugsproducent van XTC te boek en is naast Spanje en Portugal een belangrijk aanvoerpunt en doorvoerland voor cocaïne uit Zuid-Amerika. Waar Nederlanders betrokken zijn bij de productie en handel van drugs, is het niet vreemd dat ook vele Nederlanders betrokken zijn bij het vervoer van die drugs, concludeert het rapport. Anderzijds is er de factor dat veel Nederlanders (etnische) banden hebben met gebieden waar drugs worden geproduceerd, bijvoorbeeld Noord-Afrika als het gaat om hasj, of met transitregio's. Dit geldt met betrekking tot cocaïne bijvoorbeeld voor Suriname en de Nederlandse Antillen. Er zijn daardoor ook veel reisbewegingen tussen Nederland en die gebieden.

Waar het gaat om persoonlijke motieven springen er twee factoren uit. Een groot deel van de gedetineerden (42%) geeft aan drugs te zijn gaan smokkelen om schulden te kunnen afbetalen. 18% deed het om snel geld te verdienen. De hierboven genoemde rol van Nederland als drugsland maakt dat de mogelijkheden hiertoe zich gemakkelijk aandienen. Verder brengt een deel van de gedetineerden naar voren dat zij de risico's van smokkel en handel in drugs (te) laag hebben ingeschat. Ook geven veel gedetineerden (85%) aan dat zij niet op de hoogte waren van de strafmaat die in veel andere landen wordt gehanteerd bij drugsdelicten.

Conclusies

Vertrekpunt van dit onderzoek was eerdergenoemd rapport van de Algemene Rekenkamer waarin wordt gesproken van een toenemend aantal Nederlanders in buitenlandse detentie, alsmede de reactie daarop van mijn ambtsvoorganger (Tweede Kamer, 2004–2005, 30 010, nrs. 1–2). Hij heeft dit onderzoek naar de oorzaken toegezegd met het oog op het vergroten van de effectiviteit van eventuele preventieve maatregelen. Met het voorliggende rapport is er thans een duidelijker en meer geordend beeld van de motieven en achtergrond van de Nederlandse gedetineerden in het buitenland. Het onderzoek heeft geen eenduidige, sluitende verklaring opgeleverd voor de ontstane situatie, maar het brengt wel factoren in beeld die daarbij een rol spelen.

Uit het onderzoek blijkt dat een substantieel deel van de onderhavige groep weliswaar Nederlander is, maar Nederland niet als geboorteland heeft, ook nog over een andere nationaliteit beschikt dan de Nederlandse en hier niet meer woonachtig is, of dit zelfs nooit geweest is. Tijdens het Algemeen Overleg over het Beleidskader inzake overdracht van de tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnissen aan Nederland dat ik op 13 februari 2008 met uw Kamer had, is onder meer naar voren gebracht dat het ontbreken van binding met Nederland een beperking met zich meebrengt bij de toepassing van de WOTS, die ik hier overigens verder buiten beschouwing zal laten. Dit feit beperkt bovendien de effectiviteit van preventieve maatregelen op dit vlak. De groep Nederlanders die – structureel – elders woont zal moeilijk(er) kunnen worden bereikt met maatregelen die toch vooral vanuit ons land worden ingezet.

Aanknopingspunten voor te nemen acties

In relatie tot het grote aantal Nederlandse gedetineerden – van wie het merendeel wegens een drugsdelict is gedetineerd – noemt het rapport drie factoren:

- De rol van Nederland op de internationale drugsmarkt,
- de schuldenproblematiek die volgens een groot deel van de gedetineerden de aanleiding was om het delict te plegen,
- de onbekendheid met de risico's en met het andere, strengere strafrechtelijke klimaat in andere landen.

Ik teken hierbij aan dat niet op alle fronten nieuw beleid nodig is. Met

name wat betreft de rol van ons land op de drugsmarkt en met betrekking tot de schuldenproblematiek is er – zoals hieronder is beschreven – bestaand beleid dat zich richt op de bestrijding van het onderliggende problematiek en dat beleid wordt nog verder wordt ontwikkeld. Deze vormen van meer generiek beleid kunnen daarmee een adequaat antwoord bieden op de geconstateerde problematiek.

Ook wijs ik erop dat voorlichting beperkingen kent. Het onderzoek brengt binnen het totale bestand gedetineerden bepaalde (sub) categorieën in beeld, maar dit betekent niet dat deze groep – voordat zij overgaat tot smokkelen – heel duidelijk herkenbaar en aanwijsbaar is. Ook moet worden bedacht dat er altijd personen zullen zijn die zich niet laten leiden door rationele overwegingen zoals pakkans en dreigende straffen en die vanwege het directe materiële voordeel er willens en wetens voor kiezen tot drugssmokkel over te gaan.

Drugsmarkt

De verklaring in het rapport dat de positie van ons land op de drugsmarkt een factor is bij de onderhavige problematiek acht ik plausibel. Waar productie en handel van drugs plaatsvinden dragen personen zorg voor het vervoer en smokkel van drugs. Het Nederlands drugsbeleid, ook van dit kabinet, is sterk gericht op bestrijding van productie en handel. Door de problematiek bij de bron aan te pakken, treft men ook de smokkel van drugs. Het rapport onderkent dit ook, waar het verwijst naar de bestrijding van criminaliteit met betrekking tot XTC in ons land en de intensivering van de samenwerking met de VS bij de bestrijding van de aanpak van de smokkel vanuit ons land. Ook wijst het rapport op de goede resultaten die zijn bereikt met het beleid gericht op het indammen van de smokkel door cocaïnekoeriers via Schiphol. Dit beleid dat zich aanvankelijk concentreerde rond de luchthaven is in de loop der tijd niet alleen steeds meer verdiept, maar ook steeds meer verbreed, in die zin dat het nu ook activiteiten omvat in de transitregio's (Nederlandse Antillen, Suriname). Nederland heeft op zowel op het terrein van de cocaïnesmokkel als op het vlak van de productie en handel van XTC wezenlijke intensiveringen in gang gezet en het is uw Kamer bekend dat deze aanpak met kracht wordt voortgezet. Er is daarom geen reden om naar aanleiding van het voorliggende rapport op dit terrein geheel nieuwe acties in gang te zetten.

Schuldenproblematiek

Het hebben van schulden wordt in veel gevallen aangevoerd als motief voor het smokkelen van drugs. Tegen deze achtergrond vraagt het rapport aandacht voor meer gerichte voorlichting over het voorkomen van het maken van schulden en over de mogelijkheden van schuldsanering. In de brieven van 19 oktober en 1 februari jl.¹ hebben de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de minister van Financiën u geïnformeerd over een breed pakket aan maatregelen dat het Kabinet heeft genomen om overkreditering en schuldenproblematiek te voorkomen en te bestrijden.

Er zijn naast deze algemene maatregelen ook voorzieningen voor specifieke groepen, ook in justitieel kader. Zo geeft de Reclassering de cursus «geld en schulden» aan justitiabelen die vanwege financiële problemen een delict hebben gepleegd. Deze training zal verder worden ontwikkeld tot een erkende gedragsinterventie. Daarnaast kan het omgaan met geld of met schulden onderdeel zijn van een toezichtstraject van de reclassering. Ook wordt in penitentiaire inrichtingen door de medewerkers maatschappelijke dienstverlening geïnventariseerd of een gedetineerde schulden heeft, met als doel deze nog tijdens detentie toe te leiden naar de schuldbemiddeling. Tenslotte kan worden vermeld dat er een convenant is gesloten tussen het CJIB en de NVVK (Nederlandse Vereniging Voor Volkskrediet) op basis waarvan de betaling boetes van het CJIB over een langere termijn kan worden uitgespreid.

¹ Tweede Kamer, 2007–2008, 24 515, nr. 119 en nr. 124.

Voorlichting over risico's van drugssmokkel

Onder de verantwoordelijkheid van de minister van Buitenlandse Zaken wordt reeds een actief voorlichtingsbeleid gevoerd met betrekking tot de risico's van het smokkelen van drugs. De minister informeerde de Kamer over dit beleid in zijn brief van 7 maart 2008 (Verslag van een schriftelijk overleg gedetineerdenbegeleiding buitenland, TK 2007–2008, 30 010, nr. 8). Dit voorlichtingsbeleid zal worden voortgezet en verder worden verdiept en toegespitst op de doelgroepen die specifiek in het onderzoek naar voren zijn gekomen. Hierbij wordt ook gedacht aan personen die in Nederland gedetineerd zijn en personen met schulden. In eerdergenoemde brief is aangegeven dat van de kant van het ministerie van Buitenlandse Zaken hiertoe initiatieven zullen worden ontplooid naar diverse instanties. Justitie beziet hoe voorlichting over de risico's van drugssmokkel opgenomen kan worden in de gedragsinterventies die de reclassering nu ontwikkelt. Met name de training «geld en schulden» biedt daarvoor aanknopingspunten.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin