

Vergaderjaar 2002–2003

28 192

Drugsmokkel Schiphol

Nr. 17

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 1 november 2002

De vaste commissie voor Justitie¹ heeft op 3 oktober 2002 overleg gevoerd met minister Donner van Justitie over **de brief van de minister van 20 september 2002 over de vierde voortgangsrapportage implementatie van het Plan van aanpak drugsmokkel Schiphol (28 192, nr. 16)**.

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Rietkerk** (CDA) schetst dat de Kamer in februari jongstleden heeft ingestemd met het plan van aanpak onder de voorwaarde dat er geen verdringing optreedt met de reguliere zaken, zoals door de toenmalige minister van Justitie Korthals is gegarandeerd. Uit de hoorzitting van hedenochtend is echter een ander beeld naar voren gekomen. De effecten in de veiligheidsketen zijn niet positief. Het aantal drugskoeriers blijft schrikbarend groeien en de kosten van detentie zijn zeer hoog. Hij spreekt zijn ondersteuning en waardering uit voor het moeilijke werk van de beambten en de douane op de Antillen en voor de inzet van zowel DCA als de KLM. Het plan van aanpak lijkt effectief, maar kent problemen. De controles op Schiphol moeten onverminderd doorgaan en van inbeslagname van drugs met ontvangst van een reçu zonder strafvervolgning kan geen sprake zijn.

Hij is van mening dat de Kamer te laat geïnformeerd is over de achterstand in de celcapaciteit die is ontstaan doordat de bouw van cellen voor bolletjesslikkers is geblokkeerd en de voor 2003 beloofde cellen niet financieel gedekt zijn. Hij vraagt nadere informatie over de situatie in Roermond naar aanleiding van de ontsnapping van drugskoeriers. Hoe staat de minister tegenover een nieuw op te richten inspectie voor het gevangeniswezen? Niemand had in januari rekening kunnen houden met het grote aantal bolletjesslikkers en de belasting als gevolg daarvan op het justitiële apparaat. Het ziet ernaar uit dat er een keuze moet worden gemaakt om de inzet van de beschikbare middelen te richten op vreemdelingen, criminele illegalen of drugskoeriers, los van de personele en financiële problemen. In het nog te voeren debat over de totale veiligheidsketen en het veiligheidsplan moeten alle problemen onder ogen worden gezien in het licht van het Strategisch akkoord.

¹ Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), K. G. de Vries (PvdA), Dittrich (D66), Vos (GroenLinks), Cornielje (VVD), Rouvoet (ChristenUnie), Van Blerck-Woerdman (VVD), voorzitter, Adelmund (PvdA), Luchtenveld (VVD), Albayrak (PvdA), ondervoorzitter, De Wit (SP), Rietkerk (CDA), Halsema (GroenLinks), Eurlings (CDA), Blok (VVD), Çörüz (CDA), Teeven (Leefbaar Nederland), Wolfsen (PvdA), Jan de Vries (CDA), Van Haersma Buma (CDA), Schonewille (LPF), Stuger (LPF), Van Vroonhoven-Kok (CDA) en Zeroual (LPF).

Plv. leden: Van Fessem (CDA), Arib (PvdA), De Graaf (D66), Azough (GroenLinks), Monique de Vries (VVD), Van der Staaij (SGP), Terpstra (VVD), Verbeet (PvdA), Rijpstra (VVD), Van Oven (PvdA), Lazrak (SP), De Pater-van der Meer (CDA), Karimi (GroenLinks), Ormel (CDA), Te Veldhuis (VVD), Jager (CDA), Jense (Leefbaar Nederland), Van Heemst (PvdA), Buijs (CDA), Sterk (CDA), Eerdmans (LPF), Wiersma (LPF), Joldersma (CDA), Varela (LPF) en Jukema (LPF).

Op 3 juli heeft de Kamer het plan van de toenmalige minister van Justitie gesteund om onder strikte voorwaarden de voorlopige hechtenis van drugskoeriers te schorsen om het probleem van het capaciteitstekort het hoofd te bieden. De heer Rietkerk ziet vooralsnog geen andere manier om de druk op de strafrechtelijke keten te verlichten en houdt vast aan het standpunt dat ieder strafbaar feit moet worden vervolgd. Wel moet worden bekeken op welke manier beide doelen het beste kunnen worden bereikt en welke accenten daartoe moeten worden verlegd. Hij stemt op hoofdlijnen in met de door de minister ingezette lijn, maar stelt een aanscherping voor van het beleid voor de niet-Nederlanders. De implementatie van het plan van aanpak moet dan ook worden geïntensiveerd. Er moet meer worden geïnvesteerd in een brongerichte aanpak op de Antillen en aanvullende maatregelen zijn noodzakelijk. Er moet haast worden gemaakt met de ontmanteling van criminele organisaties die profiteren van de grootschalige handel in harddrugs via de Antillen. Er moet voor worden gezorgd dat er via de vliegvelden op de Antillen en Schiphol geen drugs meer van en naar de Antillen kunnen worden vervoerd. Door het gebruik van bodyscanners op de Antillen kan veel ellende in Nederland worden voorkomen. Vliegtuigmaatschappijen die weigeren mee te werken aan de controles moeten landingsrechten worden ontnomen. Er moet meer gebruik worden gemaakt van de zwarte lijst. Drugskoeriers moeten in Nederland worden vervolgd, berecht en bestraft. Bij een acuut gebrek aan celcapaciteit moet evenwel een afweging worden gemaakt tussen een straatrover en een niet-Nederlandse drugskoerier. Deze afweging zal aan de orde moeten komen in het kader van het veiligheidsplan. De heer Rietkerk denkt in dit verband aan de mogelijkheid om in lichtere zaken drugskoeriers terug te sturen, maar in Nederland wel een vonnis, eventueel bij verstek, door de rechter te laten uitspreken. Dit vormt geen problemen indien er met het land van herkomst een strafovernameovereenkomst is.

Zijn uitgangspunt blijft dat in alle gevallen van drugssmokkel vervolging plaatsvindt. Drugskoeriers met de Nederlandse nationaliteit moeten in Nederland worden vervolgd, berecht en bestraft. Alleen in het uiterste geval is schorsing van de voorlopige hechtenis onder strikte voorwaarden mogelijk. Drugskoeriers die afkomstig zijn van de Antillen moeten in Nederland worden vervolgd, berecht en bestraft en daarna worden teruggezonden naar de Antillen. Is er een acuut celtekort, dan moeten zij na een rechterlijke beslissing tot schorsing van de voorlopige hechtenis met een dagvaarding worden teruggezonden naar de Antillen en daar worden vervolgd c.q. bestraft als er een strafvervolgings- c.q. een strafovernameovereenkomst is. Wegens drugssmokkel veroordeelde Antillianen moet de toegang tot Nederland worden ontzegd. Het Statuut van het Koninkrijk verzet zich volgens de heer Rietkerk hier niet tegen. Wat zijn de resultaten van de onderhandelingen met de Antillen op dit punt en wat is de mogelijke duur van een toegangszegging? Drugskoeriers met een buitenlandse nationaliteit moeten in Nederland worden vervolgd, berecht en bestraft. Is er een acuut celtekort en is er een strafovernameovereenkomst gesloten, moeten ook zij met een dagvaarding worden teruggestuurd naar het land van herkomst na een rechterlijke beslissing tot schorsing van de voorlopige hechtenis en daar na een veroordeling bij verstek hun straf uitzitten. Met welke landen zijn reeds of worden strafovernameovereenkomsten gesloten? Wordt bij het bepalen van deze landen ook rekening gehouden met de herkomst van drugskoeriers?

Een wegens drugssmokkel veroordeelde niet-Nederlander moet tot ongewenste vreemdeling worden verklaard en de toegang tot Nederland ontzegd. De Nederlandse regering moet in het geval van straf- en strafvervolgingsovernameovereenkomsten de regering van de Antillen en andere regeringen eventueel financieel bijstaan bij het vervolgen en bestraffen

van drugskoeriers. In het kader van de nadere invulling van het veiligheidsplan zal de CDA-fractie scherper tot noodzakelijke keuzes komen.

De heer **Wolfsen** (PvdA) is geschrokken van de omvang van het probleem, de totale willekeur binnen het systeem van opsporing, het gebrek aan coördinatie, het dreigende verlies van de oorlog tegen drugs, het gegeven dat de beloften van de vorige minister van Justitie niet zijn waargemaakt, het gebrek aan preventie in de huidige plannen en de onuitvoerbaarheid van het plan van aanpak. Op Schiphol en ook op de Antillen zou iedereen kunnen worden aangehouden, maar dat gebeurt niet als de cellen vol zitten. Hij gaat er dan ook van uit dat slechts 10% volstrekt willekeurig wordt aangehouden en dat de rest wordt doorgelaten. Het lijkt erop dat de zaken die binnenkomen willekeurig in het systeem terechtkomen, met name bij het parket in Haarlem, als gevolg waarvan andere zaken uit het systeem worden gedrukt. Er lijkt geen sprake te zijn van regie tussen de parketten en de bijstand vanuit andere parketten is tot nog toe sober, terwijl er op het gebied van verevening mogelijkheden zijn. De Kamer is steeds akkoord gegaan met de aanpak van de vorige minister van Justitie onder de voorwaarde dat er geen verdringing optreedt. Desgevraagd heeft toenmalig minister van Justitie Korthals in juli benadrukt dat een en ander niet ten koste gaat van andere zaken en dat de zaken in Haarlem boven de sterkte worden uitgevoerd. Gebleken is echter dat een derde tot een kwart van de reguliere capaciteit van het OM in Haarlem wordt besteed aan drugskoeriers, dat gevallen van reguliere criminaliteit blijven liggen en dat ook in de gevangnissen verdringing plaatsvindt als gevolg van het grote aantal aanhoudingen van drugskoeriers. Hij vraagt waarom er in de huidige plannen van minister Donner op het gebied van preventie weinig is terug te vinden. Het lijkt er ook op dat de huidige voorstellen op het gebied van uitzetting in de praktijk onuitvoerbaar zijn. Er moet meer nadruk worden gelegd op preventie ter voorkoming van de smokkel van drugs. Als er desondanks toch drugssmokkel plaatsvindt en er een keuze moet worden gemaakt vanwege de beperkte capaciteit, dan kiest hij voor de reguliere criminaliteit vanwege de slachtoffers daarvan. Het verbaast de heer Wolfsen dat er een probleem is met de celcapaciteit, omdat bij de behandeling van de noodwet door de vorige minister van Justitie is toegezegd dat binnen een jaar de personele en capaciteitsproblemen opgelost zijn. Er is toen niet gesproken over bezuinigingen. Achteraf moet worden geconstateerd dat de Kamer keer op keer gebrekkig is geïnformeerd over de mogelijkheden om het beleid uit te voeren.

De heer **Cornielje** (VVD) staat er positief tegenover dat de in het plan van aanpak opgenomen maatregelen uitgangspunt blijven voor het beleid. Hij hecht grote waarde aan versterking van de handhavingsketen ter voorkoming van drugstransporten. Hij vraagt of de scanapparatuur op de Antillen optimaal wordt gebruikt en hoe het verschil in effectiviteit van de scans tussen de verschillende eilanden kan worden verklaard. Via sluitende afspraken met luchtvaartmaatschappijen kan worden voorkomen dat verdachte personen worden vervoerd. Hij vraagt de minister tegemoet te komen aan de behoefte van de marechaussee aan aanvullende wettelijke mogelijkheden om effectiever op te treden en afspraken te maken. Om meer verdachten op Schiphol te kunnen aanhouden moeten de personele capaciteit en de celcapaciteit worden uitgebreid. Kan het beoogde schema voor de uitbreiding van de celcapaciteit worden gehaald? Ook de heer Cornielje complimenteert de mensen die dit moeilijke werk moeten doen. Hij wijst er nog op dat het aantal cellen is toegenomen van 7500 in 1994 tot 13 500 cellen in 2002. In het kader van het Strategisch akkoord zijn afspraken gemaakt over extra geld voor het versterken van de veiligheidsketen, waaraan bij de algemene beschouwingen op initiatief

van de heer Zalm 130 mln is toegevoegd. Hij onderschrijft de prioriteit van de veiligheidsketen inclusief de bouw van cellen.

In het kader van de versterking van de strafrechtelijke keten verwijst hij naar de problemen in de regio Haarlem als gevolg van de verdringing van zaken. Uitgangspunt is dat er geen verdringing plaatsvindt en dat alle zaken worden aangepakt. Het moet in de strafrechtelijke organisatie toch mogelijk zijn om praktische afspraken te maken over verevening, zodat de huidige capaciteit beter wordt gebruikt. Wie is hiervoor verantwoordelijk? Het probleem van de celcapaciteit moet worden opgelost door meer cellen te bouwen, de noodwetgeving toe te passen en te verlengen en het toepassingsbereik ervan te verruimen. De heer Cornielje denkt in dit verband aan de mogelijkheid van groepsdetentie voor lichtgestraften. Hij vraagt de minister wetgeving op dit punt voor te bereiden. Zijn fractie is op 3 juli ermee akkoord gegaan dat in het geval van capaciteitsproblemen noodmaatregelen zoals individueel versneld ontslag en strafonderbreking worden toegepast, maar heeft het heenzenden aan de voordeur altijd afgewezen. Hij stemt in met het zoeken naar alternatieven, zoals uitbreiding van het elektronisch toezicht en een verdere toename van taakstraffen.

De heer Cornielje houdt vast aan de in december 2001 en het voorjaar van 2002 ingezette koers. Drugskoeriers moeten in Nederland worden berecht en hun straf in Nederland of elders uitzitten. Hij wijst overdracht van strafvervolgning af, omdat hieraan te veel risico's kleven dat men zijn straf ontloopt, waardoor harddrugsmokkel de facto wordt gedoogd. Binnen de Kamer lijkt weinig steun te bestaan voor het voornemen van de minister om in individuele gevallen over te gaan tot wegzenden aan de voordeur. Van beleidsmatig wegzenden kan naar de mening van de heer Cornielje in het geheel geen sprake zijn. Hij vraagt de minister een aantal alternatieven aan te reiken in het kader van het plan Samenwerken aan veiligheid. Hij ondersteunt de motie van de heer Rietkerk over onderzoek naar onorthodoxe maatregelen, omdat die erop is gericht om heenzendingen zoveel mogelijk te voorkomen en niet beleidsmatig mogelijk te maken. Deelt de minister zijn mening dat de extra inzet moet worden gericht op het voorkomen van heenzendingen? Is de minister bereid, als de handhavingsketen extra wordt versterkt, af te zien van de voorgenomen beleidswijziging inzake de beperking van de voorlopige hechtenis?

De heer Cornielje steunt het voornemen van de minister om veroordeelde drugskoeriers met een buitenlandse nationaliteit na het uitzitten van hun straf tot ongewenste vreemdeling te verklaren. Hij staat positief tegenover de aanpak van de criminele organisaties, de uitbreiding van de operationele controlecapaciteit en de toepassing van nieuwe technologieën. Welke regelgeving moet worden aangepast om het scannen van personen mogelijk te maken? Is een dergelijke aanpassing al in voorbereiding? Hij benadrukt dat de problematiek zeer urgent is. Voor een hersteld vertrouwen moet een consistent en consequent drugsbeleid en vervolgingsbeleid worden gevoerd.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks) heeft met bijzondere belangstelling geluisterd naar de opmerkingen van de heer Cornielje, die volkomen in lijn zijn met de woedende opmerkingen van de heer Zalm over het zonder straf terugzenden van de drugskoeriers. Sinds enkele uren beschikt zij over een vertrouwelijke brief van 28 juni jongstleden van de toenmalige minister Zalm van Financiën aan de toenmalige minister Korthals van Justitie, waarin de heer Zalm de suggestie heeft gedaan om een variant uit te werken. Is minister Donner niet verbaasd over de reactie van de fractieleider van de VVD op het beleid dat de minister volgens diens suggesties heeft ontworpen? Zij is ook benieuwd naar de reactie van de heer Cornielje in tweede termijn.

Het plan van aanpak had destijds niet de instemming van de fractie van GroenLinks. Het beleid had een afschrikkende werking moeten hebben,

maar er is daarentegen zelfs sprake van een stijging van de aantallen drugskoeriers en bolletjesslikkers die Nederland binnenkomen, terwijl de Nederlandse drugsmarkt stabiel lijkt en de vraag groeit. Als gevolg van de zeer slechte economische situatie op de Antillen en in andere gebieden en als gevolg van het uiteenvallen van een aantal kartels kan een sterke stijging van het aantal drugskoeriers worden verwacht. In hoeverre kan heen-zending met een dagvaarding een oplossing bieden voor de prop in de strafrechtelijke keten? Mevrouw Halsema betwijfelt of dat tot de verwachte verlichting zal leiden. Met name drugsmokkelaars uit landen buiten de Europese Unie zullen worden uitgezet als er een strafovername-overeenkomst is. In een groot aantal gevallen is daar echter geen sprake van en moeten uit mensenrechtelijke principes dergelijke overeenkomsten niet worden gesloten. Dit beleid kan tot verlichting leiden, maar het is ook mogelijk dat mensen die niet uitgezet kunnen worden uiteindelijk als illegaal in de Nederlandse samenleving terecht komen. Het is een grove schande dat migranten worden gecriminaliseerd in de plannen van het kabinet, omdat zij geen Nederlands paspoort hebben gekregen. Mevrouw Halsema kan akkoord gaan met het terugzenden van Nederlands-Antillianen naar de Antillen onder de voorwaarde dat er voldoende financiële en organisatorische ondersteuning is voor de Antilliaanse regering en dat er geen vervolgings- of afdoeningsverplichting wordt opgelegd aan de Antilliaanse justitie. Dit is echter niet genoeg om de beleidsproblemen rond de bolletjesslikkers aan te pakken. Een herziening van de prioriteitstelling van politie en justitie is gewenst. Gelet op de schaarse middelen moet de voorkeur uitgaan naar commune delicten met slachtoffers in Nederland. Drugskoerieren is weliswaar slecht, maar het is een slachtofferloos delict. Bovendien worden de mechanismen van de vraag naar en het aanbod van harddrugs niet doorbroken. Zij vraagt de minister het delict drugskoerieren te kwalificeren. Hoe ernstig is het ten opzichte van delicten waarvan burgers het slachtoffer worden en hoeveel aandacht moet eraan worden besteed? Mevrouw Halsema merkt op dat haar fractie tegen de wet heeft gestemd die groepsdetentie mogelijk maakt. Het is onaanvaardbaar dat voor een delictscategorie een apart zwaarder en inhumaner regime wordt ontworpen met als enige aanleiding dat Nederland een beleidsprobleem heeft. Zij wijst erop dat de expliciete toezeggingen van de vorige minister van Justitie aan de Kamer over de dagbesteding, de toegang voor de raadsliden en de geestelijke verzorging voor deze gedetineerden niet zijn nagekomen. Wat gebeurt er op korte termijn zodat ook zij recht hebben op hetgeen in de wetgeving is omschreven?

De heer **De Wit** (SP) merkt op dat de noodwet als gevolg van het heen-zenden van drugskoeriers nog nauwelijks maatschappelijk aanvaardbaar is te noemen uit een oogpunt van mensenrechten en dat daardoor een tweedeling is ontstaan in het regime voor gedetineerde drugskoeriers en bolletjesslikkers en voor «gewone» gedetineerden. Dit regime moet wat hem betreft worden afgeschaft en niet worden uitgebreid tot andere categorieën. Het beleid loopt intussen vast. De vraag is hoe de effecten van de maatregelen moeten worden beoordeeld, of het resultaat de moeite waard is en of het nog mogelijk is om de drugsmokkel te bestrijden. De vraag is of er niet een fundamentele herbezinning moet plaatsvinden op het probleem van de bolletjesslikkers en op de strafrechtelijke aanpak binnen het drugsbeleid.

De heer De Wit haalt een aantal artikelen in de NRC aan over de bolletjesslikkers, waarin door magistraten wordt geconstateerd dat er sprake is van achterstanden in de strafrechtelijke keten en tegelijkertijd met bevreemding wordt geconstateerd dat men zal worden geconfronteerd met bezuinigingen. Hij is een voorstander van een balans tussen de drie machten, hetgeen noodzaakt tot een fundamentele herbezinning op het

probleem. Is de minister bereid dit punt aan de orde te stellen in het kader van het veiligheidsplan?

In de brief van de minister wordt slechts zuinig ingegaan op de aanpak aan de bron. Hoe worden de producenten van de drugs aangepakt? Wat houdt de samenwerking met de Antillen in? Aan Antilliaanse kant is een tweeslachtige opstelling zichtbaar. De heer De Wit vraagt wanneer het debat over de noodwetgeving zal worden gevoerd met het oog op het fundamentele debat over dit probleem. Moet de wet worden verlengd of zelfs aangescherpt? De brief is niet helder over de andere voorgestelde maatregelen. Hij vraagt de minister duidelijker aan te geven wat diens voornemens zijn rond de drie genoemde categorieën. Het probleem zal zich vooral voordoen bij de grootste groep, te weten de drugskoeriers met een buitenlandse nationaliteit, met name als er geen aparte overeenkomsten zijn over de overdracht van de strafrechtelijke afhandeling. Wat gebeurt er als zij niet kunnen worden teruggestuurd? Ook de heer De Wit is tegen het strafbaar stellen van illegaliteit. De fundamentele vraag is wat er strafwaardig en in strijd met de Nederlandse rechtsorde en openbare orde is, als iemand zich zonder paspoort of papieren op Nederlands grondgebied bevindt. Hij vraagt hoe het probleem wordt aangepakt van de grote hoeveelheden drugs die in Nederland worden geïmporteerd.

De heer **Teeven** (Leefbaar Nederland) zegt aangenaam verrast te zijn geweest door de opmerkingen van het CDA begin dit jaar dat het niet vervolgen van bolletjesslikkers de bijl is aan de wortel van de rechtsstaat. Het in- en uitvoeren van harddrugs is een misdrijf in het kader van de Opiumwet en daarmee een ernstig strafbaar feit. Als Nederland op dat punt een ander beleid uitvoert, komt het in Europees en mondiaal verband onmiddellijk in problemen. Preventie betekent dat de inzet erop is gericht dat er geen bolletjesslikkers naar Nederland komen. Hij heeft zich verbaasd over de naïveteit van de politieke partijen in de Tweede Kamer voor de verkiezingen, omdat dit onderwerp altijd relatief weinig aandacht heeft gekregen. Het is naïef om te denken dat de problemen in Nederland moeten worden opgelost. De regering zal zich moeten richten op de samenwerking met de Antillen. Ervan uitgaande dat het een gemeenschappelijk probleem binnen het Koninkrijk is, kan er op de Antillen veel worden bereikt door een deel van de personele en financiële middelen die in Nederland worden ingezet daarnaartoe over te hevelen. De heer Teeven denkt in dit verband aan het standaard uitvoeren van persoonsscans op de Antillen. Hiertoe zullen wettelijke belemmeringen moeten worden weggenomen. Voorts denkt hij aan het onmiddellijk ongeldig maken van de tickets van bolletjesslikkers door de luchtvaartmaatschappijen. Deze maatregelen zullen leiden tot een capaciteitsprobleem op de Nederlandse Antillen. Drugskoeriers kunnen daar worden vervolgd, maar het is ook denkbaar dat mensen van buiten het Koninkrijk worden uitgezet en ongewenst worden verklaard. De heer Teeven is het ermee eens dat het belangrijker is om aandacht te besteden aan misdrijven met slachtoffers, maar hij is ook van mening dat er inventief moet worden ingezet op meerdere doelen. Het huidige beleid moet niet worden voortgezet, maar de inzet moet vooral gericht zijn op preventie. Hij is dan ook geschrokken van de brief van 28 juni jongstleden. Een ander element van preventie is het verbeteren van de sociaal-economische omstandigheden op de Antillen, waartoe meer financiële middelen beschikbaar moeten worden gesteld aan de Antillen en Aruba.

Er lijkt bij de rechterlijke macht weerstand te bestaan tegen vergroting van de capaciteit door enkelvoudige kamers meer strafzaken tot een hogere gevangenisstraf te laten behandelen. Weerstand bij de rechterlijke macht mag echter nooit een excuus zijn om de samenleving te behoeden voor criminaliteit. De heer Teeven vraagt naar de voortgang van het onderzoek naar aanleiding van de motie van zijn fractie over de behandeling van

zaken met een maximumstraf van twee jaar door enkelvoudige kamers. In dit verband noemt hij ook de mogelijkheid van verevening. Groepsdetentie brengt weliswaar problemen mee op het gebied van faciliteiten, maar het lijkt erop dat groepsdetentie niet per se als negatief wordt ervaren door de gedetineerden. Op deze manier kan de detentiecapaciteit aanzienlijk worden verhoogd. Wat zijn de verdere stappen op dit punt? Wat de heer Teeven betreft, kan het begrotingstekort nog iets worden vergroot ten behoeve van de kwaliteit van de samenleving in het algemeen en de veiligheid in het bijzonder.

De heer **Dittrich** (D66) noemt het opvallend dat er in de voortgangsrapportage amper wordt ingegaan op de sociaal-economische situatie op de Antillen en dat er geen creatieve gedachten worden ontwikkeld om de bron van het probleem aan te pakken. Hij heeft eerder al aangegeven geen bezwaren te hebben tegen bodyscans, waardoor de selectie van reizigers kan worden vergemakkelijkt. Het is een stap in de goede richting dat minister Donner deze mogelijkheid gaat onderzoeken. Wat is de gang van zaken als iemand die niet aan boord wordt gelaten en wiens ticket ongeldig is geworden geen bolletjessliker blijkt te zijn?

De heer Dittrich schetst dat zijn fractie indertijd akkoord is gegaan met het experiment voor een jaar in het kader van de noodwet, omdat expliciet door de vorige minister van Justitie is aangegeven dat er geen verdringing kan optreden. Het aantal drugskoeriers en bolletjesslikkers is echter sterk toegenomen, waardoor de vraag rijst of het experiment wel moet worden verlengd. De situatie noopt evenwel tot het nemen van additionele maatregelen. De vorige minister van Justitie heeft zowel in algemene overleggen als in antwoord op schriftelijke vragen gezegd dat er in Haarlem geen enkel verdringingseffect zal plaatsvinden als gevolg van de stringente aanpak van bolletjesslikkers. Geconstateerd moet worden dat de Kamer verkeerd is geïnformeerd.

Steeds meer Oost-Europeanen spelen een rol bij de drugssmokkel. Kunnen in het kader van de uitbreiding van de Europese Unie heldere afspraken worden gemaakt met de Oost-Europese landen over de overdracht van de vervolging of van de straf die in Nederland is opgelegd? De heer Dittrich kan zich vinden in het voorstel om drugssmokkelaars ongewenst te verklaren en niet meer toe te laten tot het Schengengebied. Zullen er in de praktijk voldoende controlemogelijkheden zijn om hen daadwerkelijk van het Nederlandse grondgebied te weren? Hij staat kritisch tegenover het uitspreken van verstekvonnissen in een groot aantal gevallen. Het maken van keuzes zal leiden tot rechtsongelijkheid, maar dit betekent niet dat het onrechtmatig is. Hij voorziet dan ook geen grote problemen wat de ontvankelijkheid betreft. Gelet op de massale toestroom van drugskoeriers moet ook worden geprobeerd om de problemen op onorthodoxe wijze aan te pakken. Wat is de stand van zaken op het punt van de wetgeving inzake de relatieve competentie en de verevening?

Antwoord van de minister

De **minister** sluit zich aan bij de woorden van waardering voor de inzet waarmee controles worden verricht en uitvoering wordt gegeven aan het beleid. Hij benadrukt dat hijzelf de Kamer niet eerder heeft kunnen inlichten. In het derde voortgangsbericht is de ontwikkeling van de cijfers al aangegeven die zich nu doorzet. De verwachting dat het gevoerde beleid leidt tot een vermindering van de import is echter niet uitgekomen. De maatregelen in de afgelopen tijd hebben niet geleid tot een ontmoediging en daling van de invoer van harddrugs. De detentiecapaciteit is bepalend geworden voor de intensiteit van de controles. Het is dan ook niet meer verantwoord om het huidige beleid voort te zetten. Het probleem van de bolletjesslikkers kan niet geïsoleerd worden besproken, want het is

immers een onderdeel van de problematiek waarmee de rechtspleging wordt geconfronteerd. Keuzes zijn onvermijdelijk. Er zijn geen scenario's denkbaar waarin met meer geld zowel het probleem van de bolletjesslikkers als alle andere problemen binnen de strafrechtspleging kunnen worden opgelost en tegelijkertijd de intensivering uit het oogpunt van het veiliger maken van Nederland kan plaatsvinden. De vooronderstellingen in het plan van aanpak waarop het bouwprogramma was gebaseerd, zijn inmiddels veranderd wat de duur van de gevangenisstraf en het aantal gedetineerden betreft. Alle plannen zullen dan ook moeten worden herzien. Het plan van aanpak is in dat opzicht een openeinderegeling geweest. De toename van het aantal cellen is onvoldoende om de groei van het aantal gedetineerden te kunnen opvangen. Daarnaast wordt een aantal parketten geconfronteerd met mogelijke effecten op het normale functioneren. Doorslaggevend is dat met de huidige aantallen het beleid niet het beoogde effect lijkt te hebben. Daarom moet worden gekozen tussen meer van hetzelfde en een verandering. Een intensievere controle zal er mogelijk toe leiden dat meer drugskoeriers worden tegengehouden. Hij weet echter niet of dat op de Antillen dan wel op Schiphol kan gebeuren. Gezien de wens om de drugskoeriers al op de Antillen tegen te houden, begrijpt de minister de bezwaren tegen terugzenden naar de Antillen niet goed. De mogelijkheid om drugskoeriers te detineren vormt een absolute beperking voor de mate waarin wordt gecontroleerd. Hij kiest voor een intensivering van de controle, gericht op het tegenhouden van de drugs, terwijl men op dit moment vastloopt op het tegenhouden van de koeriers. Minder intensieve controle zou juist betekenen dat men zich neerlegt bij de invoer van cocaïne. De vooronderstelling dat drugskoeriers van buiten het Koninkrijk niet kunnen worden uitgezet is pertinent onjuist. Zij zullen immers in het bezit zijn van een paspoort om het Koninkrijk te kunnen binnenkomen. Een vergelijking met illegale immigratie is dan ook niet aan de orde. Los van de vraag of een groei van de celcapaciteit in absolute zin mogelijk is, kan die groei niet ad hoc plaatsvinden en zullen er zich problemen voordoen als gevolg van verdere verdringingseffecten binnen de keten.

Vanaf het begin is het parket Haarlem versterkt, omdat het vanwege Schiphol te maken krijgt met een grote stroom koeriers. De berichten over contingentering hebben mede te maken met proppen die al in het verleden zijn ontstaan, los van het probleem van de drugskoeriers. Er wordt regie gevoerd door het openbaar ministerie, hetgeen leidt tot een zekere mate van contingentering. De strategie moet worden gewijzigd in die zin dat de stof moet worden tegengehouden, waarbij men niet de verwachting moet koesteren dat de invoer kan worden tegengehouden door de dragers te ontmoedigen. Het is dan ook belangrijker om de organisaties achter de dragers te ontmoedigen door het percentage in beslag genomen stof te vergroten. De minister is er geen voorstander van om de koeriers vervolgens weg te sturen. Uitgangspunt van het beleid is juist dat wegzending met een dagvaarding kan plaatsvinden en dat er in Nederland wordt vervolgd, tenzij overdracht c.q. verplaatsing van strafvervolgning mogelijk is.

Minister Donner heeft goede hoop dat de relatie met de Antillen kan worden verbeterd en de organisaties kunnen worden aangepakt. Uit het uitgebreide overleg met de Antilliaanse minister van Justitie heeft hij de indruk gekregen dat er effectiever kan worden opgetreden. Dat geldt bijvoorbeeld voor het opvoeren van de controle op de Nederlandse Antillen door middel van scanners. Personenscanners zullen zo snel mogelijk beschikbaar worden gesteld onder de voorwaarde dat ook de bagagescanners goed worden gebruikt. Het is de bedoeling dat alle relevante luchthavens in het Koninkrijk de scanners krijgen ter intensivering van de controle, ook op de uitvoer van xtc vanuit Nederland naar de Antillen en Aruba.

De minister onderkent dat de sociaal-economische situatie op de Antillen

een rol speelt, maar wijst erop dat slechts 22% van de drugskoeriers op de Antillen woont en het merendeel van buiten het Koninkrijk komt. Deze situatie zal niet op korte termijn kunnen worden veranderd. Het probleem van de bolletjesslikkers heeft in Nederland alleen betrekking op de invoer op Schiphol, terwijl het probleem op de Antillen veel groter is. Nederland zal dan ook hulp moeten bieden door middel van het intensiveren van de grenscontrole op de Antillen en het verbeteren van de samenwerking in het kader van het gemeenschappelijk rechercheteam. Deze maatregelen zijn besproken met de Antillen. Desgevraagd zegt hij moeilijkheden bij de uitvoering van de afspraken met de Antillen niet uit de weg te willen gaan, maar dat voor het eerst een Antilliaanse minister dit probleem als een gemeenschappelijk probleem heeft gedefinieerd. Hij is zich ervan bewust dat de drugsorganisaties niet worden uitgeschakeld door controles op de luchthavens en aan de grenzen binnen het Koninkrijk, maar dat is geen reden om niet meer te controleren. Een herbezinning op het drugsbeleid en de rol van het strafrecht daarin is vooralsnog niet aan de orde. De minister is van mening dat de invoer van cocaïne geen slachtofferloos misdrijf is, omdat er in het merendeel van de gevallen van straatroof, inbraak en geweldpleging een relatie is tussen het delict en de verslavingsproblematiek. Drugs moeten dan ook worden bestreden als een maatschappelijk kwaad. Binnen het totale systeem moeten en zullen er keuzen worden gemaakt in het kader van het managen van het strafrechtelijke systeem. Er blijft evenwel sprake van een misdrijf, waarbij het een kwestie van opportuniteit is waarop de nadruk wordt gelegd. Vooralsnog moet de invoer door controle worden tegengegaan. Wie wordt betrapt, zal met dagvaarding worden teruggestuurd tenzij er afspraken zijn gemaakt over het overnemen van de strafvervolging of de tenuitvoerlegging van de straf. De Kamer zal er schriftelijk over worden geïnformeerd met welke landen strafovernameovereenkomsten zijn gesloten. Verstekvonnissen vormen de basis voor de signalering in het Schengen informatiesysteem en de ongewenstverklaring voor een periode van vijf jaar. Onderdeel van de uitbreiding van de Europese Unie is dat de nieuwe lidstaten toetreden tot Schengen en daarmee tot de justitiële samenwerking die binnen Europa wordt ontwikkeld. Voordat de grenzen met deze landen opengaan, zal worden getoetst of zij ook materieel voldoen aan de eisen van Schengen.

De minister zal de Kamer voorts schriftelijk informeren over het beleid voor de verschillende categorieën. De huidige regeling voorziet er al in dat degene die op de Antillen woonachtig is daarheen kan worden gezonden als er vervolging plaatsvindt; dat is de kwestie van de relatieve competentie. Is men in Nederland woonachtig, dan vindt de vervolging, berechting en de tenuitvoerlegging van de straf hier plaats. De minister zal met zijn Antilliaanse collega bespreken onder welke voorwaarden overdracht plaatsvindt. Op ambtelijk niveau zullen de mogelijkheden worden bekeken om binnen het kader van het Statuut een toelatingsregeling te treffen om door middel van een aantekening in het paspoort na veroordeling te voorkomen dat de betrokkene teruggaat naar Nederland. Er kan niet worden gegarandeerd dat bij overdracht van de strafvervolging dezelfde straffen worden geëist als in Nederland. Dat ze vergelijkbaar zijn, blijkt uit de bepalingen in de Antilliaanse en Nederlandse wetgeving en uit de praktijk van de Antilliaanse rechtspraak. Overigens is de straf verhoogd van gemiddeld 200 dagen naar 400 dagen, hetgeen ook consequenties heeft voor de celcapaciteit.

De minister betreurt het dat de brief van 28 juni jongstleden in handen van leden van de Kamer is gekomen en zal onderzoeken hoe dit heeft kunnen gebeuren. Suggesties die binnen de regering worden gedaan, kunnen per definitie anders zijn dan wanneer ze in de Kamer worden gedaan. De minister kende de brief al. Hij heeft eerder aangegeven dat hij werd geconfronteerd met het onder toezicht plaatsen van het programma van Justitie. Hij vindt het evenwel niet netjes om de brief te gebruiken.

Gelet op de datum van de brief is het logisch dat het vorige kabinet het beleid niet heeft gewijzigd in dit politiek gevoelige beleidsdossier. Als gevolg van de brief van 28 juni jongstleden heeft het vorige kabinet de bouw van cellen in het kader van het programma stopgezet, maar het bijstellen van het programma is een verantwoordelijkheid van het huidige kabinet.

Bodyscans worden vooralsnog niet systematisch op alle reizigers toegepast, maar zijn bedoeld om te voldoen aan de uitspraak van de Antilliaanse rechter dat iemand die wordt geweigerd de gelegenheid moet krijgen om aan te tonen dat hij geen drugs bij zich heeft. De vraag is of het uit juridisch en medisch oogpunt proportioneel is om alle reizigers op de Antillen en vervolgens op Schiphol een bodyscan te laten ondergaan, omdat een aantal van hen mogelijk drugs bij zich heeft. Indien een verplichte systematische toepassing zinvol wordt geacht, zal de wetgeving van Nederland en de Antillen door de betrokken landen zelf moeten worden gewijzigd. De minister zegt toe dat de mogelijkheden op dit punt zullen worden bekeken.

Verevening kan hooguit worden beschouwd als het verdelen van de pijn. Er ligt een wetsvoorstel bij de Kamer om de relatieve competentie van de rechtbanken te verruimen. Het is in ieder geval een onderdeel van de maatregelen in het kader van het veiligheidsprogramma om de strafrechtelijke keten beter te laten functioneren. De kwestie van de contingentering speelt niet alleen in Haarlem. Nagegaan zal worden of er structurele verschillen tussen de arrondissementen zijn. Er is systematisch voor gekozen om de regie op lokaal niveau door de plaatselijke driehoek te laten voeren. Met het college van procureurs-generaal zijn afspraken gemaakt dat voor zover er op landelijk niveau relevante kwesties spelen ook de minister van Justitie daarover zal worden ingelicht. De minister benadrukt dat de regisserende rol van het college van procureurs-generaal goed functioneert.

De Raad van State heeft inmiddels advies uitgebracht over de verlenging van de noodwetgeving. Naar de mening van de minister is het ongewenst om de mogelijkheid van verbreding van de wet te koppelen aan de verlenging. In het dagprogramma zijn mogelijkheden opgenomen voor luchten, recreatie, sport en bezoek van familie. Bezoek van reclasseringsambtenaren en advocaten is onbeperkt mogelijk. Ook de geestelijke verzorging is geregeld zoals in het reguliere gevangeniswezen. In Zeist geldt een halfopen regime. Hij vreest dat de overdracht van strafvervolgging naar de landen van herkomst in veel gevallen ertoe zal leiden dat de betrokkenen onder een zwaarder regime zullen vallen.

Nadere gedachtewisseling

De heer **Wolfsen** (PvdA) is van mening dat de minister de ruimte moet krijgen voor een andere aanpak en constateert dat er meer aandacht wordt besteed aan de preventie op Schiphol en de Antillen en dat er wordt gekeken naar de kwestie van de verevening. Hij stelt dat de ambtsvoorganger van minister Donner de Kamer onjuist heeft geïnformeerd over het stilleggen van het celbouwprogramma, over de gevolgen van de aanpak van de bolletjesslikkers voor de reguliere detentiecapaciteit en over de verdringingseffecten bij het OM.

De heer **Rietkerk** (CDA) is van mening dat de Kamer op 3 juli onvolledig is geïnformeerd door de toenmalige minister van Justitie, op basis waarvan de Kamer de mogelijkheid van schorsing van de voorlopige hechtenis heeft besproken. Dit was eind vorig jaar, begin dit jaar absoluut niet aan de orde. Er zijn binnen het kabinet kennelijk nieuwe feiten gepasseerd waarvan de Kamer niet op de hoogte was, waardoor zij wellicht eerder tot nood-breekt-wetmaatregelen had kunnen komen.

De heer **Cornielje** (VVD) is er steeds van uitgegaan dat zowel de drugs-smokkel als andere delicten moeten worden aangepakt, maar constateert nu dat er een keuze moet worden gemaakt. Hij is het met de minister eens dat veel andere delicten drugsgerelateerd zijn en gaat ervan uit dat het debat over dit onderwerp verder zal worden gevoerd in het kader van de discussie over het veiligheidsplan.

Hij heeft onlangs in de Tweede Kamer gemeld dat de toenmalige minister van Financiën destijds diens ambtgenoot van Justitie heeft gevraagd om te onderzoeken of goedkopere oplossingen mogelijk waren. Sinds december 2001 hebben de regering en de Kamer zich uitgesproken voor een harde aanpak van bolletjesslikkers en drugskoeriers. Het formatie-dossier bevat meer brieven van de voormalige minister van Financiën waarin suggesties worden gedaan voor bezuinigingsmaatregelen in het kader van het Strategisch akkoord, maar deze kunnen niet worden beschouwd als politieke standpunten van de politiek leider van de VVD. De heer Cornielje stelt dat de heer Zalm weliswaar met verschillende petten op de onderhandelingen over de kabinetsformatie is ingegaan, maar consequent en consistent heeft vastgehouden aan de sinds januari gekozen inzet.

De keuze tussen voortzetting van het beleid en een strategiewijziging is eigenlijk geen keuze, omdat uit het antwoord van de minister blijkt dat de eerste optie onuitvoerbaar is. Dit staat niet met zoveel woorden in de vierde voortgangsrapportage en moet serieus worden betrokken bij de behandeling van het veiligheidsplan.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks) spreekt haar dank uit voor de volledige beantwoording door de minister. Zij sluit zich aan bij de woorden van de heer Wolfsen over de wijze waarop de Kamer is geïnformeerd. Het is verontrustend dat er in strijd met de afspraken met de Kamer controversiële besluiten zijn genomen door het demissionaire kabinet.

De heer **De Wit** (SP) vraagt of de minister in problemen wordt gebracht, doordat niet duidelijk is of de VVD-fractie het door hem voorgestane nieuwe beleid steunt. Hij verwijst naar een 14-tal punten die in de hoorzitting vanuit de advocatuur naar voren zijn gebracht en waarop problemen zijn gesignaleerd bij de aanpak van de bolletjesslikkers. Hij vraagt om een bredere benadering van het strafwaardige karakter van drugs, bijvoorbeeld in het kader van het veiligheidsplan.

De heer **Dittrich** (D66) spreekt zijn waardering uit voor de wijze waarop de minister het debat met de Kamer voert. Hij constateert dat de minister wel degelijk een probleem heeft, omdat onduidelijk is of diens beleid wordt ondersteund door de fracties van de VVD en de LPF, die zelfs afwezig is bij dit belangrijke debat. Hij noemt het vervelend dat de Kamer niet c.q. onjuist is geïnformeerd door de vorige minister van Justitie over het stilleggen van de bouw en over de verdringingseffecten van de aanpak van de bolletjesslikkers en zegt met terugwerkende kracht het vertrouwen op in de ambtsvoorganger van minister Donner.

De heer **Teeven** (Leefbaar Nederland) vraagt naar het onderzoek naar de mogelijke behandeling van zaken met een maximumstraf van twee jaar door enkelvoudige kamers.

De **minister** wijst erop dat de Kamer in de derde voortgangsrapportage, die is vastgesteld vóór de brief van de toenmalige minister van Financiën van 28 juni jongstleden, niet kon worden geïnformeerd over de situatie die na 28 juni is ontstaan. Wellicht heeft zijn ambtsvoorganger een zonnigere kijk gehad op de problematiek en erop vertrouwd een oplossing te kunnen bereiken met de noodwet en de noodvoorzieningen, daarin gesteund door de Kamer. Mogelijk is zijn ambtsvoorganger ervan uitge-

gaan dat het beslag op de reguliere detentiecapaciteit zal afnemen als gevolg van de bouw van nieuwe cellen. De minister heeft niet de indruk dat de informatie van zijn ambtsvoorganger feitelijk onjuist is geweest, maar mogelijk is die wel onjuist geweest ten opzichte van de verwachtingen op dat moment. In de voorgaande maanden kon de redelijke verwachting worden gekoesterd dat de aanpak van de bolletjesslikkers geen structurele gevolgen zou hebben voor de reguliere capaciteit, maar slechts een tijdelijke belasting zou opleveren.

De minister zegt dat zijn verantwoordelijkheid voor het gehele systeem zich niet verdraagt met een geïsoleerde en harde aanpak van het probleem van de bolletjesslikkers en het niet maken van een keuze. Hij heeft de Kamer geïnformeerd over het beleid dat hij voornemens is uit te voeren. De problematiek van de bolletjesslikkers zal ook aan de orde komen in het kader van het veiligheidsplan en de celcapaciteit. Binnen de staatsrechtelijke verhoudingen is het zijn verantwoordelijkheid om de maatregelen te nemen die naar zijn mening nodig zijn.

Er is sprake van een divergerende appreciatie van de wenselijkheid van de uitbreiding van enkelvoudige kamers. Aan de Tweede Kamer is een wetsvoorstel gezonden om de bevoegdheid van de enkelvoudige kamers in te perken overeenkomstig de toezeggingen van zijn ambtsvoorganger in de Eerste Kamer tijdens de behandeling van het voorstel tot uitbreiding van diezelfde bevoegdheid. De mening van de Tweede Kamer op dit punt is duidelijk en de motie zal worden betrokken bij de mogelijke maatregelen om de strafrechtelijke keten te ontlasten.

De minister is bereid de problemen te bekijken die binnen het regime van de noodwet zijn gesignaleerd en eventuele misverstanden op dat punt weg te nemen. Hij zal niet het initiatief nemen tot een wijziging van het beleid inzake de strafwaardigheid van drugs. Bij andere gelegenheden zal grondiger over dit onderwerp kunnen worden gesproken.

Staatsrechtelijk gezien kan een nieuwe minister niet onder het oordeel vallen over de persoon van diens voorganger, tenzij de Kamer van mening is dat het apparaat van Justitie en hijzelf geen juiste informatie hebben gegeven. In beginsel is hij het ermee eens dat ministers een actieve informatieplicht hebben. Aangezien het evenwel ging om een demissionair kabinet middenin een informatieperiode dat hooguit nog een à twee weken zou zitten, is het niet onredelijk geweest dat de toenmalige minister van Justitie het probleem heeft doorgeschoven naar zijn ambtsopvolger, die de Kamer zo snel mogelijk heeft geïnformeerd.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,
Van Blerck-Woerdman

De wnd. griffier van de vaste commissie voor Justitie,
Beuker