

Vergaderjaar 2003–2004

28 192

Drugsmokkel Schiphol

Nr. 23

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 oktober 2003

Bijgaand treft u aan de vijfde Voortgangsrapportage drugsmokkel Schiphol. Deze biedt een nadere analyse van de criminaliteitssituatie rond de smokkel van cocaïne naar en via Schiphol vanuit Latijns Amerika en in het bijzonder vanuit de Nederlandse Antillen en Aruba. Voorts bevat zij een samenvatting van het oorspronkelijke actieplan Schiphol, de implementatie ervan en de in de jaren 2002 en 2003 bereikte resultaten. Tenslotte worden nieuwe beleidsmaatregelen gepresenteerd, nodig omdat gewenste effecten nog onvoldoende worden bewerkstelligd.

Het beleid in deze maakt deel uit van een breder en nog verder te ontwikkelen beleidsperspectief inzake drugscriminaliteit en inzonderheid de handavingsaspecten daarvan. Zoals in het Hoofdlijnenakkoord neergelegd zal het Kabinet inzetten op een harde aanpak van de productie van en de handel in harddrugs, met name XTC. Voorts zal als onderdeel van het vigerende Veiligheidsplan het toezicht op coffeeshops worden versterkt en de aanpak van illegale cannabisteelt worden verscherpt. Daarbij zal worden voortgebouwd op thans lopende en in voorbereiding zijnde inspanningen.

Lopende Inspanningen

Op de terreinen van XTC en cocaïne zijn separate deelprogramma's ontwikkeld. Ten aanzien van de cannabis is thans een brief voor de Kamer in voorbereiding. Deze drie deelprogramma's hebben als gemeenschappelijke noemer een aanzienlijke aanscherping van de handhaving. Doelen die met deze drie beleidsprogramma's worden nagestreefd zijn een afschrikking van op Nederland gerichte en binnen Nederland actieve illegale producenten en handelaars en een reductie van de criminogene effecten van drugshandel en -productie. Voorts wil Nederland daarmee als lid van de internationale gemeenschap bijdragen aan het handhaven van de internationale rechtsorde.

Cannabis

Op het gebied van cannabis zal het onder meer gaan om een ontmoediging van het gebruik, een aanscherping van met name bestuurlijke handhaving van coffeeshopcriteria en een uitbreiding van de vestigingsregels, een versterkte bestuurlijke handhaving ten aanzien van de illegale thuis-teelt en een geïntensiverde vervolging en opsporing van de georganiseerde criminaliteit op dit gebied. Mede gelet op de noodzakelijke inspanningen van het lokaal bestuur zal op korte termijn eerst overleg volgen met VNG en enkele voor dit beleidsterrein belangrijke gemeenten. Mede op basis van de uitkomst van die consultaties zal dit najaar de beleidsbrief aan de Kamer volgen.

XTC

Het bestaande kabinetsbeleid op het gebied van de XTC-bestrijding zal onverminderd krachtig worden voortgezet. Ik heb uw Kamer over de uitvoering van het Nederlandse XTC-beleid bij brief d.d. 8 juli jl. geïnformeerd (TK 23 760, nr. 16, vergaderjaar 2002–2003). In deze brief wordt aangegeven dat de implementatie van de XTC-nota (periode 2002–2006) volgens planning verloopt en dat de gegevens over het jaar 2002 een stijgende lijn laten zien in het aantal ontmantelde productielocaties en de inbeslaggenomen hoeveelheid XTC-pillen. Met de betrokken opsporingsdiensten wordt thans bezien op welke wijze de Nederlandse XTC-productie en -handel verdere gevoelige slagen kunnen worden toegebracht.

Naast uitvoering van de actiepunten uit de XTC-nota van het kabinet, zal in 2003 en 2004 door de betrokken ministeries en uitvoerende diensten actief worden bijgedragen aan het intensiveren van internationale samenwerking op het gebied van XTC. Zowel binnen de EU (EU-actieplan synthetische drugs d.d. november 2002) als de VN zijn in 2002 diverse aanvullende afspraken gemaakt op het gebied van XTC.

De bilaterale samenwerking met de VS vraagt bijzondere aandacht. In dat verband wijs ik op de afspraken (Agreed Steps) die de VS en Nederland in maart 2003 hebben gemaakt over onder meer intensivering van operationele samenwerking, verbetering van de informatie-uitwisseling op het gebied van douane, het opsporen en vervolgen van grote criminele organisaties en het uitwisselen van gegevens van wetenschappelijk onderzoek. Uw Kamer is over deze afspraken met de VS eerder dit jaar geïnformeerd (TK 23 490, nr. 284, vergaderjaar 2002–2003 en Just-03 279).

Cocaïne

Op het gebied van de aanpak van cocaïne zijn thans de belangrijkste inspanningen gecentreerd op en rond Schiphol, zoals gepresenteerd in bijgaande vijfde Voortgangsrapportage. Maar uiteraard vinden ook bijvoorbeeld in de haven van Rotterdam doelgericht controles op illegale drugsimport, waaronder cocaïne plaats. Voorts betrof een substantieel deel – van ruim 27% -van alle onderzoeken naar georganiseerde criminaliteit in 2002 cocaïnehandel. Het beleid in dezen zal ook dienen te worden verbreed, mede om – waar nodig – uitwijkeffecten aan te pakken. Tevens dient de internationale samenwerking op dit gebied te worden verdiept, zowel richting bronlanden als onze buurlanden.

Overwegingen met het oog op verdere intensivering

Het Kabinet is om verschillende redenen voornemens om tot een verdere intensivering te komen.

- Ten eerste vraagt hierom de huidige drugssituatie. Thans loopt in een afrondende fase een onderzoek van het KLPD naar deze situatie vanuit

een nationaal en internationaal perspectief. Deze studie komt – zoals thans de planning er uitziet – in beginsel in november beschikbaar. Zonder op de uitkomsten daarvan inhoudelijk vooruit te lopen blijkt keer op keer dat voor veel illegale drugsactiviteiten NL een spin in het web is, zeker als het gaat om de georganiseerde handel en productie. De betreffende rapportage zal de Kamer na gereedkomen worden aangeboden.

- Een tweede punt is dat specialisatie van de aanpak naar soorten drugs soms geen recht doet aan het verschijnsel van samenhangen in de illegale handel van verschillende soorten drugs. Hennepproducten worden bijvoorbeeld ook verhandeld door handelaren in hard drugs. Dit impliceert dat goed dient te worden gezien waar specialisatie op het terrein van de opsporing nog meerwaarde heeft en op waar een meer geïntegreerde benadering de voorkeur verdient.
- Een derde overweging is dat een breed spectrum van diensten met handhavingstaken maar ook andere partijen van doen hebben met drugs. De vraag is of en op welke wijze de samenwerking kan worden versterkt. Ten eerste tussen verschillende handhavingdiensten onderling. Ten tweede zal het daarbij gaan om de samenwerking met het openbaar bestuur en met civiele partijen zoals luchtvaartmaatschappijen (cocaïne import) of elektriciteitsbedrijven (illegale thuisteelt). De drugsproblematiek is een maatschappelijk probleem waarbij nadrukkelijk ook een rol voor deze derde partijen aan de orde is.

Hoofdpijnen verdere aanpak

Het Kabinet zal derhalve streven naar een verdere intensivering van de handhaving met een focus op drugs. Daartoe zal nader handhavingsbeleid worden ontwikkeld dat een meer geïntegreerd kader zal bieden voor de opsporing en vervolging. Dit kan de effectiviteit van de inspanningen verhogen. Het zal aangeven wat de centrale prioriteiten zijn. Voorts zal in beeld worden gebracht waar winst valt te behalen door vergroting van de samenwerking binnen Nederland en op internationaal niveau. Onderzocht zal worden hoe met andere landen de aanpak in voor Nederland belangrijke bronlanden kan worden versterkt en welke verdere inspanningen van belang zijn voor het controleren en handhaven aan de Nederlandse buitengrens.

Doel zal uiteindelijk zijn het verkleinen van drugs als criminogene factor in de Nederlandse samenleving.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner

1. Inleiding

Hierbij bied ik uw Kamer de vijfde voortgangsrapportage drugssmokkel Schiphol aan. In deze rapportage doe ik allereerst verslag van de voortgang van de uitvoering van de maatregelen tot nu toe. Daarna maak ik de balans op van het tot nu gevoerde beleid, waarbij ik in het bijzonder gebruik maak van de criminaliteitbeeldanalyse «Cocaïnekoeriers Schiphol». Afsluitend heb ik de aanvullende maatregelen opgenomen, die ik noodzakelijk acht om de smokkel van cocaïne via Schiphol verder te voorkomen en te bestrijden.

1.1. Plan van aanpak drugssmokkel Schiphol 2002

Eind 2001/begin 2002 dreigde door de grote toename van de stroom aan drugskoeriers de situatie te ontstaan dat aangehouden drugskoeriers wegens gebrek aan detentiecapaciteit structureel met een dagvaarding zouden worden heengezonden. Deze situatie werd destijds zowel politiek als maatschappelijk onaanvaardbaar geacht en vormde voor mijn ambtvoorganger de aanleiding een Plan van aanpak drugssmokkel Schiphol op te stellen, dat op 18 januari 2002 aan u is toegezonden (TK, 2001 – 2002, 28 192, nr. 1).

Uitgangspunt in dit Plan van aanpak was het realiseren van een structureel hoog handhavingsniveau, waardoor de pakkans zodanig groot zou worden dat daarvan een afschrikkende werking zou uitgaan richting de drugskoeriers en de organisaties daarachter. De maatregelen die daartoe moesten leiden, waren te onderscheiden in twee categorieën:

- a. Maatregelen die moesten voorkomen dat de drugs naar Nederland werden vervoerd.
- b. Maatregelen die er toe moesten leiden dat in Nederland aangetroffen drugs in beslag werden genomen en adequate justitiële interventies volgden jegens de koeriers en de organisaties daarachter.

1.2. Implementatie maatregelen Plan van aanpak

Vanaf januari 2002 is de implementatie van de maatregelen uit het Plan van aanpak ter hand genomen, waarover u via verschillende voortgangsrapportages bent geïnformeerd (TK, 2001–2002, 28 192 nrs. 8, 12 en 13 en TK, 2002–2003, 28 192, nr. 16). De belangrijkste daarvan zijn de navolgende.

Om de controle-inspanningen op Schiphol te kunnen verhogen, is eind 2002 de gehele justitieketen uitgebreid: het Schipholteam is versterkt met 30 formatieplaatsen, de douane uniformdienst Schiphol met 20 formatieplaatsen, het openbaar ministerie te Haarlem met 9 officieren van justitie en 36 formatieplaatsen ondersteunend personeel, de rechtbank Haarlem met 6 rechters, 2 rechter-commissarissen en 12 formatieplaatsen ondersteunend personeel en het gerechtshof Amsterdam met 3 raadsheren en 6 formatieplaatsen ondersteunend personeel. Tegelijkertijd zijn 1269 extra detentieplaatsen in noodvoorzieningen (inclusief 138 plaatsen in de eerste lijns medische voorziening in Bloemendaal voor bolletjesslikkers) gerealiseerd, en is er een speciaal opsporingsteam ingericht dat zich ging richten op de organisaties achter de drugssmokkel.

Verder is wetgeving tot stand gebracht en in werking getreden, onder meer om het mogelijk te maken dat drugskoeriers in speciale voorzieningen kunnen worden ingesloten en zaken tegen drugskoeriers, waarin

door het openbaar ministerie maximaal 1 jaar gevangenisstraf wordt geëist, door de politierechter kunnen worden behandeld.

Om te voorkomen dat potentiële drugskoeriers vanuit Nederland naar de Nederlandse Antillen af reizen met de kennelijke bedoeling om vervolgens met drugs weer naar Nederland terug te reizen, dan wel om te voorkomen dat drugskoeriers vanaf de Nederlandse Antillen naar Nederland kunnen reizen, is voorts op 15 april 2002 gestart met pre flight controles op vertrekkende vluchten vanaf Schiphol naar Curaçao en vice versa. Niet veel later volgden pre flight controles op vertrekkende vluchten vanaf Bonaire naar Nederland.

Ook zijn door de ministers van Justitie van het Koninkrijk op 25 september 2002 afspraken gemaakt ter voorkoming en bestrijding van de smokkel van drugs vanaf de Nederlandse Antillen en Aruba naar Nederland. Deze afspraken zijn uw Kamer op 2 oktober 2002 toegezonden. Het merendeel van de afspraken waarbij Nederland het voortouw had, is uitgevoerd. Door Nederland zijn onder meer kofferscans en overige apparatuur, speurhonden en personeel aan de Nederlandse Antillen en Aruba geleverd. Begin dit jaar is in aanvulling daarop voor de luchthaven Hato op Curaçao nog een bodyscan geleverd aan de autoriteiten van de Nederlandse Antillen. Door de gemengde werkgroep luchthavens en een ambtelijke commissie van deskundigen zijn rapportages opgesteld over het verleggen van de controle van het moment van aankomst naar het moment van vertrek respectievelijk over de juridische mogelijkheden van een inreisverbod voor bepaalde Nederlanders in Nederland. Ook is een voorstel gereed voor een onderzoeksproject naar de criminaliteitssituatie op Sint Maarten en is door de Antilliaanse en Nederlandse opsporings- en vervolgingsautoriteiten succesvol samengewerkt om organisaties achter de drugssmokkel aan te pakken.

1.3. Aanvullende maatregelen 2002

Halverwege 2002 is door mijn ambtvoorganger al aan uw Kamer bericht dat in weerwil van de tot dan toe succesvol geïmplementeerde maatregelen, het aantal drugskoeriers dat via Schiphol ons land binnenkwam, nog steeds onaanvaardbaar groot was (TK, 2001–2002, 28 192, nr. 12). Dit vormde voor hem aanleiding additionele maatregelen voor te bereiden (TK, 2001–2002, 28 192, nr. 13). Kort na mijn aantreden als minister van Justitie moest ik vaststellen dat die situatie onveranderlijk zorgelijk was gebleven. In de vierde voortgangsrapportage heb ik uw Kamer geïnformeerd over mijn voornemens ter zake, waarbij een meer «stofgerichte» aanpak en ontlasting van de justitiële keten mijn uitgangspunten vormden (TK, 2002–2003, 28 192, nr.16). Kernpunt van deze aanpak betrof de regulering van de instroom door bolletjesslikkers en koeriers met een overeenkomstige hoeveelheid drugs met een dagvaarding heen te zenden en daar waar mogelijk uit Nederland te verwijderen. Voorts werd een sturingsbureau opgericht waarin de betrokken diensten op Schiphol samenwerken om tot een optimale mix van maatregelen te komen.

Ook de aanvullende maatregelen zijn geëffectueerd.

1.4. Resultaten 2002 en 2003

Dankzij de getroffen maatregelen is het gelukt de pakkans te vergroten en meer drugskoeriers aan te houden dan het jaar daarvoor. Betroffen dat in 2001 nog 1303 drugskoeriers, waarbij 3341 kilo cocaïne in beslag was genomen, in 2002 waren dat er 2176 en betrof het 6233 kilo cocaïne. Ook is geen drugskoerier wegens gebrek aan detentiecapaciteit heengezonden.

Naar verwachting zullen ook dit jaar, op basis van de cijfers vanaf januari 2003 tot en met augustus (1552 drugskoeriers aangehouden), weer ruim 2000 drugskoeriers worden aangehouden. Van de dit jaar aangehouden drugskoeriers zijn 427 met een dagvaarding heengezonden, waarvan 120 uit Nederland zijn verwijderd en 61 naar de Nederlandse Antillen of Aruba zijn teruggekeerd. In de paspoorten van verwijderde buitenlandse drugskoeriers is door de grensbewaking een aantekening gemaakt.

Het aantal slikkers daalde voorts aanzienlijk: van 52,3% in januari 2003 tot 27,7% in augustus. Dit werd mogelijk veroorzaakt door de ingebruikneming van de bodyscan op de luchthaven Hato van Curaçao. Gevolg is echter wel dat men is gewisseld van methode: meer zogenaamde bodypackers en drugs in bagage.

Inmiddels zijn vanaf januari 2002 tot en met juni 2003 4012 drugskoeriers veroordeeld, waarbij de rechtbank Haarlem bij de afdoening van deze strafzaken wordt bijgestaan door de rechtbanken Utrecht en Alkmaar. De opgelegde straffen variëren van 1 maand tot 4 jaar. De vestiging Schiphol van de rechtbank Haarlem, die op 1 januari 2003 met haar werkzaamheden is aangevangen, heeft de gemiddelde periode tussen aanhouding en berechting inmiddels aanzienlijk kunnen bekorten.

Ook het speciaal ingerichte opsporingsteam ten behoeve van de aanpak van de organisaties achter de drugssmokkel heeft resultaten geboekt. In samenwerking met de autoriteiten op Curaçao zijn zowel in Nederland als op Curaçao diverse verdachten aangehouden en naar Nederland overgebracht ter berechting. In een onderzoek zijn de verdachten inmiddels veroordeeld tot gevangenisstraffen variërend van 10 maanden tot 4 jaar.

De pre flight controles ten slotte hebben tot en met 29 juni 2003 in Nederland geleid tot in totaal 1649 negatieve reisadviezen en bijna 5000 no shows boven het gemiddelde. Op Curaçao tot 7457 negatieve reisadviezen en ruim 8000 no shows boven het gemiddelde.

2. De criminaliteitsbeeldanalyse «Cocaïne koeriers Schiphol»

Sinds het voorjaar 2002 is door de kernteams Randstad Noord en Midden en Haaglanden/Hollands Midden en de Koninklijke Marechaussee Schiphol gewerkt aan een criminaliteitsbeeldanalyse (CBA) van de drugssmokkel met behulp van drugskoeriers via Schiphol. Deze CBA is mij door het College van Procureurs-Generaal op 5 juni 2003 aangeboden en geeft inzicht in de productie- en exportgebieden van cocaïne, de koeriers en de organisaties, de gevolgen van de cocaïnehandel via koeriers en de maatregelen en hun effecten. De CBA sluit af met conclusies en aanbevelingen. Onderdeel van de CBA vormt ten slotte een wetenschappelijke studie naar de koeriersproblematiek met als titel «Drugskoerier Een «beroep» met toekomst».

Behoudens de wetenschappelijke bijlage van de CBA, acht ik het niet aangewezen de CBA – vertrouwelijk – aan uw Kamer toe te zenden. Een CBA heeft primair tot doel opsporings- en vervolgingsinstanties van informatie te voorzien, die noodzakelijk is voor een goede taakuitvoering. Dit betekent dat deze analyses operationele informatie bevatten, die zich niet voor openbaarheid lenen. Daarbij komt dat de analyses persoonlijke inzichten, kwalificaties en conclusies van de opstellers bevatten. Het is daarom van belang dat ter zake terughoudendheid wordt betracht met openbaarmaking, omdat het vanwege de aard van de casuïstiek vaak niet mogelijk is om de inhoud van de rapportages met harde gegevens te onderbouwen. Daarnaast moet voorkomen worden dat toekomstige CBA's met een grotere terughoudendheid dan uit het oogpunt van het belang

van de opsporing is gewenst worden opgesteld, omdat bij voorbaat rekening wordt gehouden met het feit dat de analyses ook ter kennis zullen worden gebracht aan andere doelgroepen dan de primair verantwoordelijke opsporingsinstanties. Dit laat onverlet dat het voor uw Kamer mogelijk moet zijn kennis te nemen van die onderdelen van de analyse, die relevant zijn voor de beoordeling van het gevoerde beleid. Daarom zal ik uw Kamer in deze voortgangsrapportage zo volledig informeren over de inhoud van de CBA voor zover dit relevant is voor de beoordeling van het beleid tot nu toe. Tevens zend ik u als bijlage bij deze voortgangsrapportage toe de wetenschappelijke bijlage behorend bij de CBA.¹ Openbaarmaking van deze bijlage zal de strafrechtelijke rechtshandhaving op dit dossier niet schaden, noch leiden tot terughoudendheid bij toekomstige criminaliteitsbeeldanalyses.

2.1. *Cocaïneproductie en -handel*

Voor een goed begrip van het verschijnsel van cocaïnekoeriers, is het noodzakelijk inzicht te hebben in de huidige stand van zaken in de cocaïneproductie en -handel en de rol van het Caribische gebied daarbij. Een belangrijke kanttekening van algemene aard is overigens dat in de CBA de cocaïnekoeriers vanaf Curaçao naar ons land centraal staan. Cocaïnesmokkel vanaf andere bestemmingen is in de CBA minder vergaand geanalyseerd.

2.1.1. Productie- en exportgebieden.

Colombia, Peru en Bolivia produceren nagenoeg alle cocaïne in de wereld. Het gaat daarbij om 800 tot 900 ton, waarvan ruim eenderde in beslag wordt genomen voordat het de exportmarkt heeft bereikt. De productie van cocaïne in Colombia is het laatste decennium sterk toegenomen. Was dat in 1989 nog 64 ton, in 2001 betrof dat ingevolge de opgave van de UNDCP 617 ton².

2.1.2. De organisaties

Halverwege de jaren negentig zijn, mede door de «war on drugs», een aantal grote drugskartels uiteen gevallen, en hebben 200 tot 300 kleinere misdaadgroepen of -netwerken de productie en export van cocaïne in handen. In tegenstelling tot de organisatievorm van de kartels is de productie en handel thans sterk gedecentraliseerd en gefragmenteerd. Er zijn steeds meer «zelfstandigen» gekomen die op de diverse schakels in de productie- en exportketen een rol spelen. De organisatorische verhoudingen in deze netwerken kunnen snel wisselen.

De hierboven geschetste ontwikkelingen leiden tot het paradoxale gevolg dat door het wegvallen van de drugskartels de cocaïnehandel juist omvangrijker is geworden qua betrokkenen, mondiaal qua diversiteit in afzetgebieden, fijnmaziger qua handelsnetwerken en alles bij elkaar genomen ook moeilijker te bestrijden is. Daar komt bij dat guerillabewegingen en paramilitaire organisaties een steeds belangrijker rol zijn gaan spelen doordat zij omvangrijke gebieden in met name Colombia beheersen en de opbrengsten uit de cocaïneproductie en -handel aanwenden voor hun strijd.

In de CBA worden nog andere faciliterende factoren voor de huidige cocaïnehandel genoemd, zoals de ontwikkelingen in de luchtvaart, de liberalisering van de wereldhandel en de enorme groei van het internationale goederen- en personenverkeer. Hierdoor heeft de drugshandel een veel internationaler en vooral sneller karakter gekregen. Deze factoren maken het om smokkeltactische entechnische redenen aantrekkelijker om

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² De CBA is gebaseerd op de VN-rapportage «Global illicit drug trends 2002», dat ziet op het jaar 2001. Inmiddels is het VN-rapport «Global illicit drug trends 2003» gepubliceerd. Ingevolge deze rapportage, die ziet op het jaar 2002, wordt de productie in Colombia geschat op 580 ton.

de cocaïne in kleinere hoeveelheden te verhandelen en te smokkelen in plaats van te werken met «bulktransporten», bijvoorbeeld per schip. Transport van grote partijen via de zee is immers tijdrovend en risicovol vanwege het grote verlies bij inbeslagneming of diefstal. Dergelijke transporten vergen bewaking, een distributie- en betalingsnetwerk in het ontvangende land en een stabiele en vertrouwde organisaties aan beide zijden van de Oceaan. Voor zover deze mammoettransporten plaatsvinden, zijn er aanwijzingen dat deze eerder via Zuid-Europa gaan dan via Noordwest-Europa. Smokkel van drugs via de lucht daarentegen maakt het risico van grote verliezen en het zicht op de organisaties achter de smokkel kleiner. Ook vergt de afhandeling van kleinere hoeveelheden drugs minder inspanningen, mede doordat er een uitgebreide infrastructuur via de migratienetwerken aanwezig is, en vormt de snelheid waarmee de drugs getransporteerd kan worden een voordeel.

2.1.3. Export, transitogebieden en bestemmingen

Vanuit Zuid-Amerika vindt via de zeehavens en via tussenstations in Midden Amerika en de eilanden van het Caribische gebied wereldwijd transport plaats naar de Verenigde Staten, dat veruit het belangrijkste consumptiegebied is, en naar Europa. Volgens de jaarlijkse VN rapportage over de mondiale drugsproductie, -handel en -consumptie wordt 20% in Europa geconsumeerd. Bij ruim 500 ton die, na aftrek van de inbeslagnemingen van drugs voordat deze de exportmarkt bereiken, op de wereldmarkt komt, zou naar schatting ruim 100 ton richting Europa gaan. Daarvan zou tussen de 16 en 22 ton via Suriname gaan, waarbij Nederland waarschijnlijk de belangrijkste bestemming is. Opvallend is voorts nog de rol van Venezuela, waar «verdreven» Colombiaanse handelaren soms grootgrondbezit hebben verworven. Hierdoor en mede door het afsluiten van Panama en Nicaragua als belangrijke landroutes voor cocaïne-transporten, zijn begin jaren negentig alternatieve routes via de Caribische eilanden ontstaan.

Het Caribische gebied wordt thans dan ook beschouwd als het grootste transitogebied voor cocaïne-transporten. Jaarlijks zou door dit gebied meer dan 400 ton cocaïne bestemd voor de Verenigde Staten en Europa worden getransporteerd, waarbij de meeste cocaïne voor Europa via de zuidelijke en oostelijke Cariben verloopt.

2.2. *Het Caribische gebied*

Volgens de CBA is het Caribische gebied aantrekkelijk voor de smokkel van cocaïne om de volgende redenen:

- a. De eilanden in het Caribische gebied liggen vanwege hun gunstige geografische positie en hun koloniale verleden op het kruispunt van de handelslijnen tussen Europa, Zuid-Amerika en de Verenigde Staten.
- b. De veelal slechte economische positie en armoede van vele eilanden.
- c. Zwakke staatkundige structuren, die vaak inherent zijn aan kleine samenlevingen.
- d. De banden met het (voormalige) koloniale moederland.

Deze factoren leiden er toe dat drugsorganisaties en netwerken dankbaar gebruik maken van de veelal slechte economische positie waarin vele inwoners van de eilanden in het Caribische gebied verkeren, van de gevoeligheid van het bestuur en overheidsinstanties voor corruptie, van de goede verbindingen vanuit het Caribische gebied met de grootste consumptiegebieden, van het omvangrijke migrantennetwerk dat tussen de Caribische eilanden en de consumptiegebieden bestaat en van het feit dat inwoners van vele Caribische eilanden vrij toegang hebben tot het (voormalige) moederland.

2.2.1. Curaçao

Door de ligging van Curaçao is het relatief eenvoudig om partijen van tientallen of honderden kilo's drugs met onder meer zogenaamde «go fast boats» (kleine snelle boten) vanuit Venezuela en Colombia het Koninkrijk binnen te smokkelen. De cocaïne wordt afgeleverd in afgelegen baaien, of door vrachtschepen naar de haven van Willemstad gebracht. De haven van Willemstad is hiervoor ook aantrekkelijk, omdat het de laagste transporttarieven van het Caribische gebied en Latijns Amerika kent en er geen havenbelasting of accijnzen hoeven te worden betaald.

Met betrekking tot de exacte omvang en structuur van de cocaïnehandel op Curaçao konden de opstellers van de CBA niet over adequate informatie beschikken. Men heeft getracht op basis van opsporingsinformatie, bekende cijfermatige gegevens, de informatie over het verloop van drugsstromen, de achtergrondkennis uit de afgelopen jaren, de contacten met opsporingsfunctionarissen een zo betrouwbaar mogelijk beeld te schetsen.

Dit beeld komt er op neer dat de grootschalige import en handel wordt beheerst door een beperkt aantal Colombiaanse groepen met vertegenwoordigers op Curaçao. In voorkomende gevallen komen de leidinggevenden over uit Colombia of Venezuela en wordt rechtstreeks onderhandeld met criminele afnemers uit alle delen van de wereld. Het gaat daarbij om honderden, maar ook wel duizenden kilo's cocaïne, die doorgaans per boot naar Europa worden vervoerd.

Colombianen verkopen op de lokale Curaçaose markt daarnaast ook tientallen tot honderden kilo's cocaïne aan tussenhandelaren. Deze middenhandlagershandel bestaat voornamelijk uit 20 tot 30 Antilliaanse en een aantal Colombiaanse, Surinaamse en West-Afrikaanse organisaties. Voor het transport wordt door deze handelaren gebruik gemaakt van koeriers die grotere partijen van vaak meer dan 10 kilo in koffers per vliegtuig naar Nederland smokkelen. Voorts werven zij koeriers voor de kleinere hoeveelheden op en in het lichaam. Deze koeriers gaan in kleinere contingenten op de vliegtuigen naar Nederland. Voor het in ontvangst nemen van de door de koeriers gesmokkelde drugs en de verdere distributie daarvan, maakt deze groep groothandelaars meestal gebruik van hun eigen etnische netwerken in Nederland.

Onder of parallel aan deze middenhandel fungeert een inmiddels omvangrijke groep kleinhandelaars en individuele gelukszoekers. Aanvankelijk was deze handel voornamelijk een «spin off» van de andere handelstypen, maar is inmiddels uitgegroeid tot een derde hoofdstroom. Koeriers zijn hier, vaker dan bij de groothandelaars, persoonlijke kennissen of familieleden van de organisatoren. Maar op het moment dat ze «groeien» worden ook los van de organisatie staande koeriers geworven door een lid van de organisatie of door organisaties die zich daarin hebben gespecialiseerd. Een deel van de koeriers dat een aantal keren succesvol drugs naar Nederland heeft gesmokkeld, heeft vervolgens genoeg geld om zelf een kleine drugslijn te starten, en werft op zijn beurt weer koeriers. Deze vorm van organisatie creëert derhalve niet alleen groothandelaars, maar zorgt er ook voor dat vele mensen bij de drugs-handel betrokken raken en in economische zin afhankelijk worden van het vervoer en doorverhandelen van cocaïne.

2.2.2. Overige Koninkrijksdelen in het Caribisch gebied

Zoals ik hierboven al heb opgemerkt, staat in de CBA de smokkel van cocaïne vanaf Curaçao naar Nederland centraal. In de CBA wordt kort

stilstaan bij de overige eilanden van Nederlandse Antillen (Bonaire en Sint Maarten) en Aruba. Ten aanzien van deze eilanden wordt opgemerkt dat Aruba en Bonaire geografisch gezien net zo vatbaar zijn voor de drugstransporten als Curaçao. Sint Maarten daarentegen ligt niet in de buurt van de aanvoerlanden, maar wel in de buurt van andere doorvoerlanden. Voor de situatie op Aruba wordt opgemerkt dat vanwege het succes van het gevoerde toerismebeleid aldaar, er geen armoede onder de bevolking heerst, waardoor slechte economische omstandigheden geen factor is die een aantrekkingskracht zou kunnen hebben op criminele organisaties. Bonaire zou tot slot eenvoudig gebruikt kunnen worden om bepaalde opsporingsmethoden op Curaçao te ontwijken.

2.3. Omvang van de cocaïnesmokkel door koeriers vanaf Curaçao naar Nederland

In de CBA wordt op basis van het aantal geweigerde passagiers, het aantal passagiers dat niet komt opdagen op het moment dat er een controle plaatsvindt en het aantal aangehouden drugskoeriers bij een 100%-controle in relatie tot het gemiddelde aantal vluchten per week vanaf Curaçao geschat dat op jaarbasis ongeveer 21 ton cocaïne¹ door koeriers via Schiphol ons land wordt binnengesmokkeld. Anderen schatten de hoeveelheid hoger in door er van uit te gaan dat het percentage aangehouden koeriers tussen de 10 en 20% ligt. Dan zou het om 30 tot 40 ton op jaarbasis gaan. Volgens de meest gangbare schattingen ligt het Nederlandse cocaïnegebruik jaarlijks tussen 4 tot 8 ton. Er is derhalve sprake van een grote discrepantie tussen de geschatte import in Nederland en het geschatte verbruik in Nederland.

2.4. Nationaliteiten koeriers en methoden van vervoer

In 2002 zijn 2176 drugskoeriers op Schiphol aangehouden, bij wie in totaal 6233 kilo cocaïne in beslag is genomen. Daarvan had 79,6% de Nederlandse nationaliteit, 8,6% een Europese, 1,3% een Oost-Europese, 5,8% een Zuid-Amerikaanse, 11,4 een Afrikaanse, waarvan 0,3% een Nigeriaanse, en beschikte 2,8% over een andere nationaliteit. Van de Nederlandse paspoorthouders was 16,9% van Nederlandse afkomst, 2,6% van Arubaanse, 2,8% van Bonairiaanse, 65,5% van Curaçaose, 8,7% van Surinaamse en 3,2% van Dominicaans Republiekse². Tot slot wonen van de aangehouden drugskoeriers met de Nederlandse nationaliteit van Antilliaanse afkomst meer dan 50% in Nederland en de overigen op Curaçao.

Het vervoer van de cocaïne door de drugskoeriers is in verschillende methoden onder te verdelen. Er valt een onderscheid te maken tussen bolletjesslikkers en «duwers» (39%), die 11% van de in beslag genomen hoeveelheid cocaïne voor hun rekening nemen en bodypackers en het vervoer van de drugs in (hand-)bagage (61%).

2.5. Cocaïnesmokkel gerelateerde criminaliteit

De smokkel van cocaïne gaat ook gepaard met andere vormen van criminaliteit. Zo zijn op Curaçao in 2002 37 moorden gepleegd, waarvan bekend is of redelijkerwijze vast staat dat er een relatie kan worden gelegd met de handel in cocaïne. Ook in Nederland worden met regelmaat veronderstelde cocaïnekoeriers gewapenderhand ontvoerd en van hun lading beroofd, en vinden schietpartijen en huisovervallen plaats tussen de verschillende groepen die zich met de cocaïnehandel bezighouden. Cijfermatige gegevens over de omvang van deze drugsgelateerde criminaliteit zijn er echter niet, omdat deze zich in de criminele sfeer afspelen en er nauwelijks aangifte wordt gedaan. Daarnaast geldt dat de handel en

¹ Een schatting van 21 000 drugskoeriers op jaarbasis die gemiddeld 1 kilo cocaïne smokkelen.

² Het betreffen personen die in de Dominicaanse Republiek zijn geboren en die later de Nederlandse nationaliteit hebben verkregen.

gebruik van cocaïne leidt tot veel overlast en criminaliteit in de omgeving waar deze handelingen plaats hebben.

2.6. *Het effect van de getroffen maatregelen*

De CBA spreekt zich uit over de effecten van het gevoerde beleid. Vastgesteld wordt dat ten gevolge van de intensieve controle op bolletjesslikkers op Curaçao, waardoor veel drugskoeriers wordt verhinderd naar Nederland te vliegen, een verschuiving zou hebben plaatsgevonden naar andere delicten, zoals inbraken, autodiefstallen en gewelddadige overvallen. Ook is een routeverplaatsing waargenomen naar Bonaire.

Ten aanzien van de inspanningen in Nederland concludeert de CBA: «Het uitbreiden van het aantal cellen, de opsporingscapaciteit en de maatregelen ter vermindering van de druk op de rechtbanken en de inzet van apparatuur hebben over het algemeen niet geleid tot een meetbare vermindering van het aantal koeriers.»

Dit stemt overeen met mijn analyse, dat er – gelet op het aantal aanhoudingen en bij voorbaat geweigerde passagiers – , weliswaar sprake is van effect van de getroffen maatregelen, maar dat dit nog onvoldoende is om de grote stroom koeriers in te dammen.

3. Beleidsreactie

De CBA en de wetenschappelijke bijlage geven een helder inzicht in de achtergronden, oorzaken en omvang van de cocaïnesmokkel vanaf Curaçao naar Nederland. Het is een zeer verontrustend beeld van een relatief groot aantal organisaties dat de transporten organiseert en daarbij gebruik maakt van mensen in slechte economische omstandigheden, die op hun beurt ook eigen drugslijnen (kunnen) gaan exploiteren. De analyse van de CBA maakt ook duidelijk dat er sprake is van een hardnekkig probleem, dat slechts met verhoogde inspanning van alle betrokkenen en op termijn tot beheersbare proporties kan worden terug gebracht.

Het Kabinet is onverminderd van plan deze verhoogde inspanningen te realiseren. Daarvoor gelden de volgende argumenten.

- a. Nederland heeft de verplichting de buitengrenzen van het Schengen-gebied (personenverkeer) en van de Europese Unie (goederenverkeer) te bewaken; dit dient zowel een nationaal als een internationaal belang.
- b. De remming op drugsgebruik met het oog op de volksgezondheid.
- c. Het voorkomen en bestrijden van de smokkel van en handel in drugs op basis van internationale verdragen.
- d. De bestrijding van criminaliteit en handhaving van de openbare orde in de steden van Nederland waar handel in en gebruik van drugs plaats heeft.
- e. De handhaving van de integriteit op de luchthaven Schiphol en van het luchtverkeer van en naar Nederland.
- f. De zorg over de situatie binnen de andere delen van het Koninkrijk, zowel op het terrein van de rechtshandhaving als ten aanzien van groepen mensen die in toenemende mate afhankelijk dreigen te worden – of in het slechtste geval al zijn – van de «drugseconomie». Dit laatste geldt overigens ook aan Nederlandse zijde.

In de kern gaat het om een probleem waaraan een economisch mechanisme ten grondslag ligt: de vraag naar cocaïne creëert het aanbod. Slechts een beperkt deel van de via de Nederlandse Antillen ingevoerde cocaïne is voor Nederlandse consumptie bestemd. Het overige deel wordt doorgevoerd naar andere landen binnen Europa. Nederland, in het bijzonder Schiphol, fungeert dus in belangrijke mate als aanlandpunt voor andere landen in Europa. Belangrijkste verklarende factoren daarvoor zijn

de mainportfunctie van ons land, goede logistieke verbindingen tussen de Nederlandse Antillen en vanuit Nederland naar andere landen binnen Europa, de aanwezigheid van grote gemeenschappen Antillianen in ons land en de mogelijkheid dat Nederlandse paspoorthouders vrij binnen het Koninkrijk kunnen reizen.

3.1. Aangrijpingspunten voor beleid

Uit de CBA komt naar voren dat de smokkel van cocaïne via de lucht sterk is toegenomen. Er wordt afgerekend met het beeld dat het slechts om zeer kleine hoeveelheden zou gaan. De geschatte omvang van de smokkel rechtvaardigt een forse inzet van de overheid, ten einde de omvang scherp te reduceren.

Eerste aangrijpingspunt is te voorkomen dat drugs het Koninkrijk worden binnen gesmokkeld. Dit is in eerste instantie een verantwoordelijkheid van de regering van de Nederlandse Antillen. Waar mogelijk zal Nederland daarbij ondersteuning bieden. Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 3.1.1..

Tweede aangrijpingspunt is te voorkomen dat drugs aan boord van vliegtuigen naar Nederland komen. Hiervoor is medewerking noodzakelijk van de bronlanden en van de luchtvaartmaatschappijen.

Voor zover de drugs toch via de lucht hun weg naar Nederland vinden, dienen zoveel mogelijk drugs in beslag te worden genomen, zonder dat daardoor de justitieketen overbelast raakt. Dit is het derde aangrijpingspunt. Daartoe sta ik een verdergaande stofgerichte benadering voor in combinatie met het opvoeren van de aanpak van criminele organisaties achter de drugssmokkel.

De aanvullende maatregelen richten zich dan ook op:

- a. De doorvoerlanden in het Caribische gebied en op de bronlanden.
- b. Het intensiveren van de controle- en handhavingsinspanningen in Nederland.
- c. Het beperken van de reismogelijkheden van drugskoeriers vanuit de bronlanden via de lucht naar Nederland.
- d. Europese samenwerking.

Nu de smokkel van cocaïne door drugskoeriers via Schiphol overigens slechts één van de wegen betreft die wordt gebruikt om drugs Nederland en Europa binnen te smokkelen, dienen de maatregelen die uit de aangrijpingspunten voortvloeien onderdeel uit te maken van het algemeen strafrechtelijk beleid ter voorkoming van de import van en handel in drugs in brede zin. Voorkomen moet immers worden dat het regiem op en rondom Schiphol te veel gaat afwijken van het regiem dat elders in het land geldt. Bovendien moet de proportionaliteit van de inzet van mensen en middelen in het oog worden gehouden. In een separate nota, in de eerste helft van 2004, wordt nader ingegaan op de aanpak van drugsproblematiek in bredere zin.

Bij de totstandkoming van de aanvullende maatregelen is er van uitgegaan dat de thans gerealiseerde investeringen kaderstellend zijn voor de aanvullende maatregelen. Een eventuele intensivering van handhavingsinspanningen waarmee extra mensen en middelen zijn gemoeid, kan slechts gerealiseerd worden door herprioritering van taken van de betrokken diensten.

3.1.1. Maatregelen met betrekking tot de doorvoerlanden in het Caribische gebied en de bronlanden

Samenwerking met de Nederlandse Antillen en Aruba

De CBA bevestigt dat met name de Nederlandse Antillen, en in mindere mate Aruba, een belangrijk doorvoergebied is voor cocaïne afkomstig uit Colombia en Venezuela. Vooropgesteld moet worden dat de rechtshandhaving op de Nederlandse Antillen en Aruba een autonome aangelegenheid van de beide landen betreft. De landen dienen primair zelf te bepalen hoe en met welke intensiteit zij de drugsmokkel en de handel in drugs willen voorkomen en bestrijden. Voor zowel de Antilliaanse als de Arubaanse regering is de aanpak van drugscriminaliteit in de afgelopen periode een belangrijke prioriteit gebleken. Veel inspanningen zijn gepleegd om deze vorm van criminaliteit te voorkomen en te bestrijden. Dit neemt niet weg dat vastgesteld moet worden dat door de omvang van de cocaïnesmokkel en -handel, alsmede de aan de drugsmokkel gerelateerde criminaliteit, de inspanningen nog onvoldoende zijn om voldoende effect te genereren. Van groot belang voor de komende periode is de structurele versterking van de rechtshandavingsketen. In het verleden zijn hierover met de landen afspraken gemaakt, om samenwerkingsprogramma's rechtshandhaving op te stellen. De minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties zal middelen uit Hoofdstuk IV van de Rijksbegroting beschikbaar stellen voor de uitvoering van de programma's. Voor Aruba zal financiering via het ontwikkelingsfonds, waarin zowel Nederland als Aruba geld storten (Fundo desaraoyo Aruba), plaatsvinden. De bedoeling is dat de programma's met ingang van het begrotingsjaar 2004 worden uitgevoerd. De aanpak van de drugscriminaliteit en de grensbewaking zullen belangrijke ingrediënten van de programma's moeten vormen. Naast de rechtshandhaving zijn met de Nederlandse Antillen en Aruba samenwerkingsprogramma's afgesproken over duurzame economische ontwikkeling, kwaliteit van bestuur en onderwijs. Deze drie programma's kunnen een preventieve bijdrage leveren aan het probleem van de drugscriminaliteit. De effecten van veel van de activiteiten die in het kader van de programma's zullen worden uitgevoerd, zullen evenwel pas op de langere termijn zichtbaar zijn.

De Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba heeft een belangrijke taak op het gebied van de rechtshandhaving in Koninkrijksverband, met name op het gebied van drugsbestrijding. Met het oog op het vergroten van de effectiviteit van de Kustwacht is een Lange Termijn Plan ontwikkeld, waarvoor de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties extra middelen ter beschikking heeft gesteld. Daarnaast heeft de Rijksministerraad besloten de aansturing van de Kustwacht te versterken. De minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties en de minister van Defensie hebben uw Kamer hierover geïnformeerd (TK, 2002–2003, 28 600 X, nr. 17). Ik verwacht dan ook dat de Kustwacht op het terrein van de drugsmokkel meer resultaten zal boeken. Voorts heeft de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties voor de korte termijn middelen vanuit Hoofdstuk IV beschikbaar gesteld, die separaat en op snelle wijze kunnen worden ingezet voor het oplossen van acute knelpunten die zich voordoen bij de bestrijding van drugsmokkel in de Nederlandse Antillen en Aruba.

Op 24 september jl. heeft het tripartiete overleg plaatsgevonden met mijn ambtgenoten van de Nederlandse Antillen en Aruba, waarbij ook de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties aanwezig was. Door de landen is het belang van een gezamenlijke aanpak van grensoverschrijdende criminaliteit en het versterken van de grensbewaking onderschreven en is gesproken over de inzet van de Kustwacht en het Recherchesamenwerkingsteam (RST). Specifieke aandacht daarbij

is uitgegaan naar uitvoering van de eerder gemaakte afspraak waarbij de toenmalige minister van Justitie van de Nederlandse Antillen heeft toegezegd te zullen nagaan op welke wijze de controle op de in- en uitvoer van zeecontainers, met name in de «free zones» kan worden verbeterd. Deze afspraak is herbevestigd. Afgesproken is dat de Nederlandse Antillen genoemde controles zullen verscherpen om te voorkomen dat langs deze weg drugs naar Europa of Noord-Amerika worden vervoerd. In aanvulling hierop is ook afgesproken dat het RST en de Kustwacht, onder het gezag van het openbaar ministerie, nauw met elkaar, met lokale politie, met relevante Nederlandse opsporingsdiensten en relevante justitiële autoriteiten in de landen van vertrek van drugstransporten, wapens en mensensmokkel gaan samenwerken. Voor wat betreft de samenwerking op het gebied van de drugsbestrijding, biedt de recentelijk door het Koninkrijk ondertekende regionale overeenkomst inzake maritieme en aeronautische drugsbestrijding in het Caribisch gebied (San José, april 2003) een stevig kader.

Ook de samenwerking tussen Nederlandse, Antilliaanse en Arubaanse opsporings- en vervolgingsautoriteiten is tijdens het overleg wederom aan de orde geweest. Alhoewel de samenwerking in een aantal onderzoeken tot resultaten heeft geleid, meen ik dat meerdere onderzoeken gezamenlijk moeten worden verricht, wil daarvan een groter effect uitgaan. Uit de CBA blijkt immers dat het om vele criminele samenwerkingsverbanden gaat, die zich met de smokkel van drugs vanaf de Nederlandse Antillen naar Nederland bezighouden. Af en toe één aanpakken, zal derhalve onvoldoende effect sorteren. Daarom is afgesproken dat het RST een substantieel deel van zijn capaciteit moet besteden aan het in kaart brengen en oprullen van drugssmokkelorganisaties. Ook hierbij moet het RST nauw samenwerken met de Kustwacht, de lokale politie, relevante Nederlandse opsporingsdiensten en relevante justitiële diensten in de landen van vertrek van drugstransporten. Goede informatieuitwisseling tussen de diensten in de drie landen is daarbij van groot belang. Thans vindt in een pilotproject informatieuitwisseling plaats met de politie Curaçao door middel van het Politie Kennis Net. De eerste ervaringen zijn positief en tijdens het volgende tripartiete overleg, dat is gepland op 7 januari 2004, zal bezien worden op welke wijze het project uitgebreid kan worden. Voorts zal het verbeteren van de informatiehuishouding in de Nederlandse Antillen en Aruba een belangrijk onderdeel uitmaken van de programma's rechtshandhaving.

Suriname

Uit de CBA blijkt dat mogelijk ook grote hoeveelheden cocaïne vanuit Suriname naar Europa wordt gesmokkeld, waarvan Nederland de belangrijkste bestemming zou zijn. Daar komt bij dat niet uitgesloten mag worden dat door de getroffen en nog te treffen maatregelen op de Nederlandse Antillen verplaatsingseffecten zullen optreden naar Suriname. Ik sta daarom een nauwere samenwerking met de Surinaamse autoriteiten voor dan nu het geval is. Ook hier geldt dat Suriname als soevereine staat zelf verantwoordelijk is voor de drugsbestrijding vanaf haar territorium. In het kader van de in 2001 tussen Suriname en Nederland gemaakte afspraken om de resterende Verdragsmiddelen in te zetten via de sectorale benadering, ontwikkelt Suriname nu een sectorbeleidsplan dat de basis zal vormen voor de inzet van de Verdragsmiddelen. Eén van de sectoren betreft «Goed bestuur», met als subsector «versterking van de rechtsstaat». Aangezien dit een lange termijn maatregel betreft, zal ik tezamen met mijn ambtgenoot van Buitenlandse Zaken onderzoeken op welke wijze de samenwerking met de Surinaamse autoriteiten het beste gestalte zal kunnen krijgen. Belangrijk aandachtspunt daarbij vormt de situatie op de internationale luchthaven van Suriname. Zoals ik uw Kamer al eerder berichtte is reeds met Suriname afgesproken na te gaan op welke wijze de

drugshandel via de internationale luchthaven zo effectief mogelijk kan worden bestreden (TK, 2002 – 2003, nr. 1301).

Overige doorvoerlanden en bronlanden

Uit de CBA blijkt dat ook rechtstreeks vanuit de landen in Zuid Amerika waarin cocaïne wordt geproduceerd en landen die als transitland worden gebruikt, cocaïne via de lucht en de zee naar Europa wordt vervoerd. Hierover dienen met de drugsproducerende landen afspraken te worden gemaakt. De kracht daarvoor moet worden gevormd door een gemeenschappelijk optreden van de Europese Unie richting de betrokken landen in Zuid Amerika. Ik zal bevorderen dat daartoe gebruik wordt gemaakt van het reguliere overleg dat door de Europese Unie met die landen wordt gevoerd.

3.1.2. Intensiveren van de controle- en handhavingsinspanningen in Nederland en beperken van de reismogelijkheden voor drugskoeriers

Intensiveren van de controle- en handhavingsinspanningen

Een belangrijke boodschap uit de CBA is dat de pakkans voor drugs-smokkelaars op Schiphol nog steeds te laag is om het gewenste ontmoedigende effect te bereiken. In reactie daarop zal een controle- en opsporingstrategie worden gevolgd, gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- a. Het bevorderen van maatregelen aan de bron door het benadrukken van de noodzaak van effectieve controles door de bevoegde autoriteiten aldaar. Mede met het oog op de motie van de leden Van Beek en Cornielje (TK, 2002–2003, 28 600, nr. 53) is Nederland bereid, binnen het Koninkrijk, medewerking te verlenen aan het op orde brengen van de veiligheidssituatie op het vliegveld van vertrek.
- b. Opvoering van het controleniveau op de luchthaven Schiphol door de douane tot een niveau waarop de pakkans dusdanig is dat het beoogde ontmoedigendeffect ontstaat. Dit gebeurt via een gefaseerde aanpak, waarbij het eerste doel is het «droogleggen» van die vluchten die het grootste probleem veroorzaken.
- c. De pakkans heeft primair betrekking op de stof, en secundair op de koerier, omdat de organisatoren van de transporten zich vrijwel uitsluitend laten leiden door geldelijk gewin, en het lot van de opgepakte koerier van secundair belang is.
- d. De wijze waarop de pakkans zal worden verhoogd, zal geschieden door middel van 100%-controles, die in ieder geval betrekking hebben op de grootste risicovluchten, afkomstig van bestemmingen waarvan het vermoeden bestaat dat stelselmatig drugs naar Nederland worden vervoerd, en voor een aantal andere, nader te identificeren vluchten, aanvankelijk bij wijze van steekproef.
- e. Wanneer na een aantal controles kan worden aangetoond dat er op een specifieke route sprake is van stelselmatige drugssmokkel naar Nederland, worden, de vluchten vanuit de desbetreffende bestemmingen naar Nederland verboden. De minister van Verkeer en Waterstaat zal daartoe gebruik maken van de bevoegdheden die zij ter zake heeft. De maatregel geldt tot het moment waarop de controles op de desbetreffende luchthaven op orde zijn gebracht.
- f. De effecten van de intensivering van de controle-inspanningen zullen nauwlettend worden gevolgd. Om verplaatsingseffecten te voorkomen, zullen, na «drooglegging» van de grootste risicolijnen, zo nodig nieuwe prioriteiten worden gesteld.
- g. Op grond van door het openbaar ministerie nader te bepalen criteria, zal worden voorzien in een justitiële interventie, die kan variëren van inbeslagneming van de drugs, insluiting, vervolging, veroordeling en executie van het vonnis tot inbeslagneming van de drugs en vernietiging daarvan, zonder dat de betrokken verdachte, tenzij deze een

- bolletjessliker is, in hechtenis wordt genomen en zonder dat deze een dagvaarding krijgt uitgereikt.
- h. Van alle aangehouden drugskoeriers vindt registratie plaats in de daarvoor bestemde registers, mede met het oog op het in samenwerking met de luchtvaartmaatschappijen voorkomen van recidive.
 - i. In het paspoort van vreemdelingen wordt conform de Vreemdelingenwet een aantekening gemaakt.
 - j. Tussen het openbaar ministerie en de betrokken controle- en opsporingsinstanties wordt een handhavingsarrangement gesloten, waarin het voorgaande zal worden vastgelegd en uitgewerkt.

Concreet betekent dit op korte termijn het volgende:

Mede op basis van de criminaliteitbeeldanalyse zullen 100%-controles worden uitgevoerd op die vluchten, waarvan wordt vermoed dat daarmee stelselmatig drugs worden vervoerd naar Nederland. De autoriteiten in het land van waar de vluchten naar Nederland vertrekken, alsmede de betrokken luchtvaartmaatschappijen worden hierover tijdig geïnformeerd, en verzocht maatregelen te treffen, die er toe zullen leiden dat de smokkel van drugs naar Nederland via de desbetreffende route wordt beëindigd. Wanneer blijkt dat aan dit verzoek niet of onvoldoende wordt voldaan, wordt het besluit genomen de desbetreffende vluchten te verbieden. Dit verbod kan ook betrekking hebben op vluchten die door drugskoeriers vervolgens als uitwijkmogelijkheid worden benut. Onder omstandigheden kan dit leiden tot een algemeen vliegverbod op de desbetreffende route. De maatregel wordt beëindigd wanneer blijkt dat adequate maatregelen getroffen worden.

Ingevolge de uitgangspunten van de controle- en opsporingsstrategie zoals die nu door de betrokken diensten op Schiphol wordt uitgewerkt, kan de voorgestelde aanpak tot rechtsongelijkheid leiden. Alhoewel de aanpak van de drugssmokkel op Schiphol in beginsel niet teveel mag afwijken van het regiem elders in Nederland, acht ik, gegeven de bijzondere en gebleken weerbarstige situatie op Schiphol, een op de omstandigheden toegesneden rechtshandhavingsbeleid gerechtvaardigd. Gelet op de massaliteit van de problematiek die zich op Schiphol manifesteert en concentreert, de maatschappelijke impact daarvan en het gegeven dat de getroffen maatregelen niet tot het gewenste resultaat hebben geleid, is op Schiphol sprake van een zeer uitzonderlijk situatie die bijzondere maatregelen vergt. Een vergelijking met de gedachtengang zoals neergelegd in het Veiligheidsprogramma inzake urgentiegebieden is hier derhalve op zijn plaats.

Naast het opvoeren van de pakkans zal ook de aanpak van de criminele organisaties achter de drugssmokkel worden geïntensiveerd. Hiermee wordt een groter accent gelegd dan thans het geval is op de structurele aanpak van de criminele organisaties. Vanuit de FIOD en door de Koninklijke Marechaussee zullen daartoe in ieder geval extra rechercheurs aan het CargoHarcteam worden toegevoegd. Bij de onderzoeken zal ook systematisch gebruik worden gemaakt van de informatie die bij het MOT aanwezig is, onder andere over het grote aantal money-transfers tussen Nederland, de Nederlandse Antillen en andere landen waarin drugs worden produceerd of in drugs wordt gehandeld.

Beperken van de reismogelijkheden voor drugskoeriers

Luchtvaartmaatschappijen faciliteren onbedoeld het transport van drugs naar Nederland. Gelet op het belang en de noodzaak van effectieve controles in het land van vertrek, zijn de verschillende overheidsmaatregelen die in de afgelopen periode zijn getroffen, er dan ook op gericht te voorkomen dat drugs aan boord van de vliegtuigen worden gebracht. De effectiviteit van deze en eventueel aanvullende maatregelen

kan aanzienlijk worden vergroot wanneer de luchtvaartmaatschappijen voluit medewerking verlenen aan de uitvoering van deze maatregelen, en ook eigen maatregelen treffen. Dit is de reden waarom het Kabinet een dringend beroep heeft gedaan op de verantwoordelijkheid van de luchtvaartmaatschappijen en in het verlengde daarvan van de beheerders van de luchtvaartterreinen om bij te dragen aan de vermindering van de problematiek.

De verantwoordelijkheid van de luchtvaartmaatschappijen en luchtvaartterreinen krijgt, voor zover daarvan nog geen sprake is, op tenminste de volgende manieren invulling. In de eerste plaats zal volledige medewerking moeten worden verleend bij de uitvoering van de pre-flightcontroles. In de tweede plaats zal van de luchtvaartmaatschappijen een inspanning worden verlangd om te voorkomen dat koeriers opnieuw drugs naar Nederland smokkelen. Daartoe zullen aan de luchtvaartmaatschappijen de noodzakelijke gegevens van personen bij wie op Schiphol drugs zijn aangetroffen worden verstrekt. Het is vervolgens de verantwoordelijkheid van de luchtvaartmaatschappijen te voorkomen dat deze personen wederom via de lucht met drugs naar Nederland reizen. Ten einde er voor te zorgen dat de maatschappijen over de relevante gegevens kunnen beschikken, wordt voorzien in de daarvoor noodzakelijk regelgeving. Hiermee wordt tevens uitvoering gegeven aan de ter zake ingediende motie van het lid Rietkerk (TK 2002–2003, 28 192, nr. 9). Vooralsnog wordt er, mede op basis van het overleg dat thans met de luchtvaartmaatschappijen over het vorenstaande wordt gevoerd, van uitgegaan dat de luchtvaartmaatschappijen op vrijwillige basis aan deze verantwoordelijkheid invulling geven. Op het moment dat geconstateerd moet worden dat daaraan onvoldoende of zelfs geen invulling wordt gegeven, kan niet worden uitgesloten dat onder omstandigheden strafrechtelijk optreden jegens een luchtvaartmaatschappij ter zake van verdenking van overtreding van de Opiumwet geïndiceerd kan zijn, eventueel in combinatie met sancties die door de minister van Verkeer en Waterstaat kunnen worden getroffen met betrekking tot de landingsrechten. Daarnaast zijn de luchtvaartmaatschappijen en de luchthaven verzocht medewerking te verlenen aan de intensivering van de controles van zogenaamde risicovluchten op Schiphol, waarop hierboven nader is ingegaan. Het streven daarbij is gericht op het zoveel mogelijk beperken van de gevolgen van de controles voor de bedrijfsvoering van de luchtvaartmaatschappijen en de luchthaven Schiphol.

In aanvulling op de overige maatregelen die zien op het beperken van de reismogelijkheden van drugskoeriers bereid ik een wetsvoorstel voor dat het mogelijk moet maken drugskoeriers met de Nederlandse nationaliteit, die vaste woon- of verblijfplaats op de Nederlandse Antillen of Aruba hebben, verblijf voor bepaalde tijd in Nederland te ontzeggen, en, indien noodzakelijk, uit Nederland te verwijderen. Hieronder vallen evenwel niet drugskoeriers met een Nederlands paspoort, die in Nederland of buiten het Koninkrijk woonachtig zijn. Hen kan de toegang tot Nederland niet worden geweigerd. Het paspoort van deze drugskoeriers kan daarentegen wel vervallen verklaard worden, doch alleen in de situatie waarin de betrokkene persoon binnen een periode van tien jaar na een eerste onherroepelijke veroordeling zich wederom aan een strafbaar feit schuldig maakt (recidive). Als daarvan sprake is, zal een verzoek tot vervallenverklaring van het paspoort worden ingediend. Ingevolge de systematiek van de Paspoortwet is het voorts de paspoortverstreckende autoriteit die beslist of daadwerkelijk tot vervallenverklaring van het paspoort wordt overgegaan. De paspoortverstreckende autoriteit komt tot zijn besluit nadat deze in het concrete geval een afweging heeft gemaakt tussen het belang van de instantie die om weigering of vervallenverklaring van het paspoort heeft verzocht en de betreffende burger. Nader bezien zal

worden welke mogelijkheden in het kader van de Paspoortwet zouden kunnen worden geschapen om de komst van drugskoeriers tegen te gaan. Tot slot vormt een onherroepelijk vonnis, dat bij verstek is gewezen, een – zij het indirecte – reisbeperking. Immers, op het moment dat de veroordeelde, die uit Nederland is vetrokken Nederland weer wil binnen reizen, wordt overgegaan tot executie van het vonnis.

3.1.3. Europese samenwerking

Mede op basis van de CBA kan worden vastgesteld dat Nederland voornamelijk een doorvoerland voor cocaïne is. De mate waarin door Nederland getroffen maatregelen effectief kunnen zijn, zijn derhalve in hoge mate afhankelijk van de maatregelen die de «consumptielanden» treffen om de vraag te beteugelen. Daarbij komt dat ten gevolge van de door Nederland getroffen maatregelen verplaatsingseffecten kunnen ontstaan. Het hieruit voortvloeiende «waterbedeffect» moet worden tegengegaan. Daarom is, naast de nationale inspanningen, een Europese aanpak voor de hand liggend. Samenwerking en informatie-uitwisseling zijn daartoe de sleutels. Nederland zal daarom nadrukkelijker de mogelijkheden die Europol biedt benutten, en in samenwerking met de belangrijkste «consumptielanden» (Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Spanje en Italië) zien te komen tot een gezamenlijke criminaliteitsbeeldanalyse, die er op is gericht met name de organisaties achter de drugsmokkel in kaart te brengen. Deze analyse dient te leiden tot het inzetten van joint teams, niet alleen in Nederland, maar ook in bedoelde «consumptielanden», om de grensoverschrijdend opererende organisaties achter de drugsmokkel op te sporen. Van een dergelijke gezamenlijke aanpak van de cocaïnesmokkel mag een grotere effectiviteit worden verwacht en worden de lasten die gepaard gaan met het voorkomen en bestrijden van de drugsmokkel naar evenredigheid verdeeld over de landen, waarin de vraag aan drugs het aanbod creëert.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner