

Samenvatting

Inleiding

Het aantal Nederlandse gedetineerden in buitenlandse detentie is hoog in vergelijking met andere landen. Dit aantal is de afgelopen jaren verder toegenomen. In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie heeft het ITS onderzoek verricht naar de achtergrond van Nederlandse gedetineerden in buitenlandse detentie. Aan de hand van een inventarisatie van de kenmerken, achtergronden en motivaties van Nederlandse gedetineerden, heeft het onderzoek als doel inzicht te bieden in het hoge en stijgende aantal van hen. Daarnaast gaat het onderzoek in op de vraag waarom het aantal Nederlandse gedetineerden in buitenlandse gevangenschappen veroordeeld voor drugsdelicten zo hoog is. Tenslotte wordt bezien of de bevindingen aanknopingspunten bieden voor het formuleren van preventieve beleidsmaatregelen ter voorkoming van delicten begaan door Nederlanders in het buitenland.

Het onderzoek richt zich op Nederlanders die op 1 januari 2007 nog in detentie zaten. Een verdere afbakening is dat het onderzoek zich richt op Nederlanders die recht hebben op volledige consulaire bijstand. Vluchtelingen, bijvoorbeeld, hebben slechts recht op beperkte bijstand omdat zij geen staatsburger zijn en vallen daarmee buiten het bereik van dit onderzoek.

Methoden

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van een literatuurstudie, bestands- en gegevensanalyses, een enquête onder gedetineerden en interviews met sleutelinformanten.

De literatuurstudie biedt inzicht in de ontwikkeling van het aantal Nederlanders in buitenlandse detentie, het Nederlandse drugsbeleid en de Nederlandse drugsmarkt. Het aantal gedetineerden en hun kenmerken is onderzocht met behulp van het informatiesysteem Prison van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Dit informatiesysteem bevat van iedere Nederlandse gedetineerde in het buitenland persoonsgegevens, informatie over de veroordeling en de gevangenis waar de gedetineerde vastzit. Daarnaast bevat Prison zogenaamde vrije tekstvelden waarin o.a. verslagen staan van de bezoeken die de ambassademedewerkers aan de gedetineerde hebben gebracht.

Om inzicht te krijgen in de eventuele justitiële voorgeschiedenis van de gedetineerde is informatie opgevraagd uit de Onderzoeks- en Beleidsdatabase Justitiële Documentatie (OBJD). De OBJD geeft geanonimiseerd voor alle (rechts-) personen, die met de Nederlandse Justitie in aanraking zijn gekomen, een overzicht van de strafzaken waarin zij als verdachte centraal stonden. Door OBJD aan Prison te koppelen kon het (eventuele) justitiële verleden van gedetineerden in het buitenland in kaart gebracht worden.

In aanvulling op de bestandsanalyse is er een enquête gehouden onder een aantal Nederlandse gedetineerden in buitenlandse detentie (N = 188). Informatie over onder meer de beweegredenen om een bepaald delict te plegen en eventuele verslavings- en schuldenproblematiek zijn via de

enquête verzameld. Aangezien veel Nederlanders vanwege een drugsgelateerd delict in buitenlandse detentie zitten, zijn er in de enquête ook vragen gesteld over onder andere de smokkelwijze en de hoeveelheid drugs die men probeerde te smokkelen.

Om dieper in te kunnen gaan op de motieven van de gedetineerden, is tevens een aantal interviews met sleutelinformanten afgenomen. Deze interviews hebben ook het doel gehad de kennis over de Nederlandse drugsmarkt en het Nederlandse drugsbeleid verder aan te scherpen. Er zijn onder andere gesprekken gevoerd met medewerkers van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Justitie, het Korps Landelijke Politiediensten, de Stichting Reclassering Nederland en de Stichting Epafras.

Conclusies

Stijgend aantal Nederlanders in buitenlandse detentie

Het aantal Nederlanders in buitenlandse detentie is voortdurend aan verandering onderhevig, maar neemt sinds de jaren 80 toe. In 2006 zat het grootste aantal Nederlanders, te weten 2529, in het buitenland in hechtenis. Alleen in de periodes 2003-2004 en 2006-2007 nam het aantal Nederlanders dat in buitenlandse detentie zit (enigszins) af.

Relatief veel Nederlanders zitten in buitenlandse detentie.

In vergelijking met de ons omringende landen zitten veel Nederlanders in buitenlandse detentie. Zo zaten er in 2007 2194 Nederlanders vast het buitenland en 453 Belgen. In 2004 bevonden zich ruim 2500 Britten, 1800 Fransen en 1500 Duitsers in buitenlandse detentie. Met uitzondering van België betreft het hier landen met een bevolkingsomvang die vele malen groter is dan die van Nederland. Ook zitten er in vergelijking met onze buurlanden veel Nederlanders vast vanwege een drugsgelateerd delict, namelijk 83 procent. Van de Belgen die in 2007 in buitenlandse hechtenis zaten, was dat in ruim 50 procent van de gevallen vanwege een drugsgelateerd delict. In 2004 zat 60 procent van de Franse, 73 procent van de Britse, en 75 procent van de Duitse gedetineerden in het buitenland vast vanwege een drugsgelateerd delict.

Nederlanders zitten vooral in de ons omringende landen in detentie

De grootste groep Nederlanders is gedetineerd in Duitsland (356); door de jaren heen is Duitsland altijd het land geweest waar de meeste Nederlanders gedetineerd zijn. Nederlanders zijn in verhouding, naast Duitsland, vaak gedetineerd in Frankrijk (204), Spanje (232) en het Verenigd Koninkrijk (152). Ook dit zijn landen die dicht bij Nederland liggen en waar veel Nederlanders komen.

Buiten Europa zat in 2007 de grootste groep Nederlanders vast in de Dominicaanse Republiek (140). Andere landen buiten Europa waar veel Nederlanders in detentie zitten zijn de Verenigde Staten van Amerika (86), Peru (71), Brazilië (62) en Venezuela (58).

Kenmerken van Nederlanders in buitenlandse detentie

Op 1 januari 2007 zaten 2194 Nederlanders die recht hebben op volledige consulaire ondersteuning in buitenlandse detentie. De meeste Nederlanders in buitenlandse detentie zijn van het mannelijke geslacht. De gemiddelde leeftijd van gedetineerden is 41 jaar. Drugsmokkel en handel is dus in het algemeen iets dat niet door jongeren wordt gedaan; slechts 12 Nederlanders in buitenlandse detentie (1%) zijn jonger dan 20 jaar.

Een groot aantal Nederlandse gedetineerden in buitenlandse detentie heeft een relatie en/of kinderen en is laag tot middelbaar opgeleid. Verder is gebleken dat 42 procent van hen schulden heeft. Meer dan de helft van de Nederlanders in buitenlandse detentie is niet in Nederland geboren. Dertig procent heeft naast de Nederlandse nationaliteit ook nog een andere nationaliteit.

Reden van detentie in het buitenland

83 procent van de Nederlanders zit vanwege een drugsgerelateerd delict in detentie waarvan ruim de helft vanwege het smokkelen van of handelen in cocaïne. 17 Procent van de Nederlanders zit in het buitenland vast vanwege een niet-drugsgerelateerd delict. De zaken waarvoor zij zijn aangeklaagd zijn divers, zoals diefstal, mensensmokkel, fraude, moord en doodslag.

Detentieverleden

Van de Nederlanders in buitenlandse detentie is 70 procent in Nederland één of meerdere keren veroordeeld. Hieruit blijkt dat de gemiddelde Nederlander in buitenlandse detentie niet aan het begin staat van zijn criminele carrière; vaak heeft hij al eerder een misdrijf begaan. Opvallend is dat, hoewel 83 procent van de Nederlanders in buitenlandse detentie zit vanwege een drugsgerelateerd delict, slechts 20 procent in Nederland veroordeeld is vanwege een drugsdelict. Er is dus kennelijk geen directe relatie tussen het soort delict waarvoor men in Nederland is veroordeeld en het delict waarvoor men in het buitenland in hechtenis zit. Er lijkt wel een relatie te zijn tussen het feit dat men in Nederland is veroordeeld en in het buitenland in hechtenis zit.

Motieven van Nederlanders in buitenlandse detentie

Voor de Nederlanders die in het buitenland vastzitten vanwege een drugsgerelateerd delict waren het verwerven van geld om schulden te kunnen betalen of de mogelijkheid om snel veel geld te verdienen de belangrijkste motieven om drugs te smokkelen of te verhandelen. Van de mensen die drugs zijn gaan smokkelen vanwege het hebben van schulden heeft 64 procent kinderen. Kennelijk is voor hen de druk groot geweest om het risico te nemen een aantal jaren in een buitenlandse gevangenis door te moeten brengen en de kinderen een lange tijd niet te kunnen zien. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat veel Nederlanders die vanwege een drugsgerelateerd delict in detentie zitten, hebben aangegeven de risico's van het smokkelen laag te hebben ingeschat en niet op de hoogte te zijn geweest van de straffen die in het land van detentie staan op het smokkelen of handelen van drugs.

Slechts vier procent van de geënquêteerde gedetineerden heeft aangegeven in de periode voor detentie verslaafd te zijn (geweest). Het financieren van de verslaving is dus nauwelijks een reden om drugs te verhandelen of te smokkelen.

Waarom zitten zoveel Nederlanders in buitenlandse detentie?

Uit het onderzoek komt naar voren dat het overgrote deel van de Nederlanders in het buitenland gedetineerd is vanwege het begaan van een drugsgerelateerd delict. Bij het zoeken naar mogelijke verklaringen voor juist het hoge aantal Nederlanders in buitenlandse detentie is met name gekeken naar de rol die Nederland speelt op de internationale drugsmarkt. De gedachte hierbij is dat niet zozeer het aantal mensen met financiële problemen in Nederland afwijkt van andere landen, maar dat als oplossing voor deze problemen de mogelijkheid snel geld te verdienen met het internationaal smokkelen en/of verhandelen van drugs zich in Nederland eerder, of gemakkelijker voordoet dan in andere landen.

Het is hierbij van belang te benadrukken dat het in dit onderzoek niet mogelijk is tot een sluitende verklaring voor het hoge aantal Nederlanders in buitenlandse detentie te komen. Hiervoor zou een vergelijkende studie nodig zijn naar Nederlandse gedetineerden in buitenlandse detentie en gedetineerden uit andere landen in buitenlandse detentie. Daarnaast zou inzicht verkregen moeten worden in het drugsbeleid en de drugsmarkt in de landen die in de vergelijking zijn betrokken en in zaken als de houding van de bevolking ten opzichte van drugs en drugsgebruik, het opsporingsbeleid, de wijze waarop met schulden wordt omgegaan, de geografische ligging van de betrokken landen etcetera. Aan de hand van de onderzochte kenmerken, achtergronden en motieven van de Nederlandse gedetineerden en de rol die Nederland speelt op de internationale drugsmarkt, lijkt de volgende verklaring voor het hoge aantal Nederlanders in buitenlandse detentie echter plausibel.

Mede door de geografische ligging, de aanwezigheid van grote havens en een internationaal vliegveld, een goede infrastructuur, de goede verbindingen met het buitenland, de relatief open grenzen binnen Europa en de aanwezigheid van bevolkingsgroepen die contacten en sociale bindingen hebben met landen en regio's waar drugs worden geproduceerd en verhandeld, heeft Nederland zich ontwikkeld tot een distributie- en transitland van allerlei goederen, waaronder drugs. Relatief veel Nederlanders lijken betrokken te zijn bij het produceren, handelen, distribueren en het smokkelen van drugs. Smokkelen is een onderdeel van de drugsketen. De drugs moeten immers van het land waar ze worden geproduceerd naar de eindgebruikers worden getransporteerd, die meestal niet in het productieland wonen. Het is aannemelijk dat er een grote vraag is naar mensen die drugs willen smokkelen. Voor Nederlanders die schulden hebben of snel geld willen verdienen kan het verleidelijk zijn om ook daadwerkelijk drugs te gaan smokkelen. Uit dit onderzoek is gebleken dat het hebben van schulden of de mogelijkheid snel geld te verdienen voor veel gedetineerden dan ook het motief was om drugs te gaan smokkelen. Aangezien ze slecht op de hoogte waren van de risico's die het smokkelen en handelen in drugs met zich meebrengt, ging hier geen remmende werking van uit. Als veel Nederlanders drugs smokkelen, dan is de kans dat er veel worden betrapt overeenkomstig groot. Dit lijkt een belangrijke verklaring voor het feit dat veel Nederlanders in buitenlandse detentie zitten vanwege een drugsgerelateerd delict.

De kans dat een Nederlander in het buitenland wordt betrapt, wordt waarschijnlijk nog vergroot door het feit dat in het buitenland bekend is dat Nederland een marktplaats is voor drugs met als gevolg dat er op Nederlanders die in het buitenland onderweg zijn extra wordt gelet en dat zij bij grensovergangen vaker en wellicht ook intensiever worden gecontroleerd.

Aanknopingspunten voor preventieve beleidsmaatregelen

Er zijn geen pasklare oplossingen die er voor kunnen zorgen dat in de nabije toekomst het aantal Nederlanders in buitenlandse detentie sterk afneemt of die de productie, handel en smokkel van drugs kunnen uitbannen. De drugsmarkt lijkt hardnekkig, de financiële belangen van de producenten en handelaren zijn groot en bij de bestrijding van drugs zijn vele nationale en internationale partijen betrokken. Hieronder schetsen we een paar aanknopingspunten, zonder de pretentie te hebben baanbrekende oplossingen te presenteren, die wellicht ertoe zouden kunnen bijdragen dat in de nabije toekomst minder Nederlanders in het buitenland worden gearresteerd.

Uit dit onderzoek is gebleken dat het hebben van schulden voor een aantal Nederlanders in buitenlandse detentie het motief is om drugs te gaan smokkelen. Zij hebben de risico's van het smokkelen en handelen van drugs laag ingeschat en waren niet op de hoogte van de straffen die in het land van detentie staan op het smokkelen of handelen van drugs of hebben deze als laag ingeschat.

Door middel van meer gerichte voorlichting over het voorkomen van het maken van schulden, de mogelijkheden van schuldsanering en de risico's van het smokkelen van drugs zou geprobeerd moeten worden om in de toekomst te voorkomen dat Nederlanders in buitenlandse detentie geraken.

Aan de hand van de kenmerken van de Nederlanders in buitenlandse detentie zoals die in dit onderzoek naar voren komen, lijkt het mogelijk voorlichtingscampagnes te ontwikkelen die zich specifiek richten op bepaalde groepen. Zo zou voorlichting zich allereerst kunnen richten op mannen van middelbare leeftijd met een relatie en/ of kinderen, die eerder in contact zijn geweest met justitie en bovendien schulden hebben. Het is echter ook denkbaar dat er campagnes worden ontwikkeld die zich richten op andere, nog verder toegespitste groepen. In Dominicaanse Republiek bijvoorbeeld zitten relatief veel mensen die jonger zijn dan 30 en die naast de Nederlandse ook de Dominicaanse nationaliteit hebben.

Voorlichtingscampagnes zouden zich kunnen richten op de mogelijkheden tot schuldsanering. Het saneren van schulden zou de verleiding om drugs te gaan smokkelen kunnen verminderen. In voorlichtingscampagnes zou ook aandacht kunnen worden besteed aan het feit dat het Nederlandse drugsbeleid verschilt met dat van andere landen en dat het beleid in andere landen meestal strenger is, waardoor de straffen hoger zijn. Ook de pakkans en de leefomstandigheden in buitenlandse gevangenissen zouden onder de aandacht kunnen worden gebracht.

Daarnaast zou meer aandacht kunnen worden besteed aan de recente successen van opsporingsbeleid. Bijvoorbeeld de 100-procent controles op Schiphol die ervoor gezorgd hebben dat het aantal drugskoeriers in de periode 2004-2006 drastisch is gedaald of dat door intensivering van de bestrijding van de XTC-criminaliteit in ons land en de versterking van de samenwerking met de Verenigde Staten het aanbod van Nederlandse XTC op de Amerikaanse markt sterk is gedaald.

Opgemerkt moet worden dat reeds voorlichting wordt gegeven over de risico's van het smokkelen van drugs. Het ministerie van Buitenlandse zaken heeft een campagne ontwikkeld tegen drugs-smokkel. Naast een website zijn er folders en posters gemaakt waarin potentiële smokkelaars worden benaderd om hen te waarschuwen voor de gevolgen van drugssmokkel.

Voorlichtingscampagnes hebben echter hun beperkingen. Om tot belangrijke gedragsveranderingen te komen, zou een campagne gericht op een specifieke doelgroep van lange duur moeten zijn, een groot bereik en een hoge intensiteit moeten hebben.¹ Hierbij dient rekening te worden gehouden met het gegeven dat meer dan de helft van de Nederlandse gedetineerden niet in Nederland is geboren en een aantal van hen wellicht de Nederlandse taal niet goed beheerst en/of niet of nauwelijks bereikt kan worden door de Nederlandse media. Daarnaast is het denkbaar dat bepaalde groepen niet worden bereikt, zoals mensen die weliswaar de Nederlandse nationaliteit hebben maar niet in Nederland wonen.

1 Kruisbergen, E., Voorlichting: doen of laten? Theorie van afschrikwekkende voorlichtingscampagnes toegepast op de casus van bolletjesslikkers. In: *Beleidswetenschap. Kwartaaltijdschrift voor beleidsonderzoek en beleidspraktijk*, vol. 19 (2005), no. 3, p. 38-51.