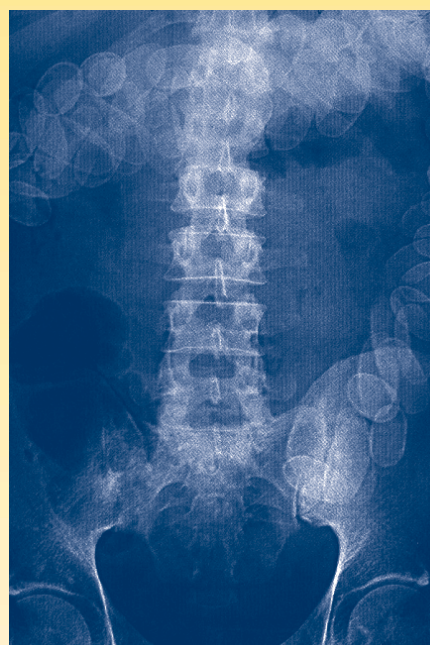
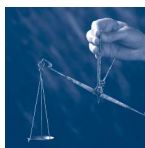


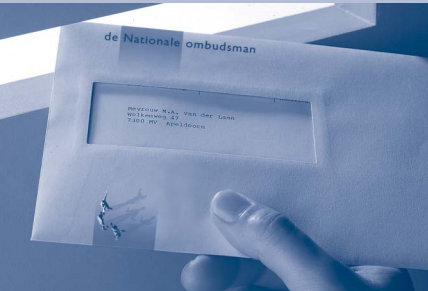
100%-controles op Schiphol

Over bolletjesslikkers en onschuldige slikverdachten



27 juni 2006
2006/230





100%-controles op Schiphol

Over bolletjesslikkers en onschuldige slikverdachten

Onderzoek uit eigen beweging (artikel 9:26 van de Algemene wet bestuursrecht) naar de uitvoering van de zogenoemde 100%-controles op de luchthaven Schiphol en naar de behandeling van personen die als resultaat van zo'n controle als verdachte van drugsmokkel worden aangehouden.

Verantwoordelijke bestuursorganen:

de minister van Financiën

de minister van Defensie

de minister van Justitie

Onderzoeksteam

Dhr. P. P. F. Schets, projectleider

Mw. M. B. van der Kleij

Mw. J. D. van Wijk

Rapportnummer 2006/230

Dossiernummer 2006.00003

27 juni 2006



Samenvatting

Inleiding

In het kader van de intensivering van de bestrijding van drugsmokkel door de lucht is de Nederlandse overheid in december 2003 op Schiphol begonnen met de zogenoemde 100%-controles. Van de vluchten die in het programma van deze controles zijn opgenomen, worden alle passagiers, de bemanning, alle bagage, de vracht en het vliegtuig zelf, systematisch gecontroleerd op de aanwezigheid van cocaïne. Het gaat om vluchten uit de Nederlandse Antillen, Aruba, Suriname en Venezuela. De feitelijke controles worden uitgevoerd door de Douane. De behandeling van aangehouden verdachten en het verdere opsporingsonderzoek liggen in handen van de Koninklijke Marechaussee. Personen die als verdachte worden aangemerkt, worden na hun aanhouding overgebracht naar het Detentiecentrum Schiphol-Oost. Het Ministerie van Justitie coördineert de uitvoering van de controles. Inmiddels zijn meer dan 4.000 vluchten onderworpen aan een 100%-controle. Daarbij waren meer dan 1.1 miljoen reizigers betrokken. In het kader van de controles zijn meer dan 8.300 personen aangehouden en is ruim 7.500 kg cocaïne onderschept. In de meeste gevallen ging het om cocaïnesmokkel door middel van het slikken van bolletjes. Van de 6.550 personen die van 1 januari 2004 tot 1 april 2006 werden aangehouden op verdenking van het slikken van bolletjes, bleken er 4.374 daadwerkelijk te hebben geslikt.

De Nationale ombudsman heeft in de eerste helft van 2006 een onderzoek uit eigen beweging ingesteld naar de uitvoering van de 100%-controles en naar de behandeling van personen die in het kader van zo'n controle als verdachte van cocaïnesmokkel worden aangehouden. Aanleiding voor dit onderzoek vormden signalen van reizigers, van advocaten en van belangenorganisaties.

De grieven

Uit de signalen die de Nationale ombudsman heeft ontvangen, blijkt dat reizigers vooral problemen hebben met de tijdsduur van de controles, de toepassing van lijfsvisitatie, de bejegening door de Douane en door de Koninklijke Marechaussee, onterechte verdenkingen, dienstbetoon, informatieverstrekking en de behandeling in het detentiecentrum. In meer algemene zin blijkt uit de signalen dat reizigers emotioneel geraakt worden door de controles en dat sommigen het gevoel hebben dat er wordt gediscrimineerd.

Doelstelling onderzoek

De Nationale ombudsman heeft zich ten doel gesteld na te gaan in hoeverre bij de controles en bij de behandeling van aangehouden personen recht wordt gedaan aan de vereisten van behoorlijkheid die gelden in het verkeer tussen overheid en burgers. Met name heeft hij zijn aandacht gericht op eventuele aanpassingen die de betrokken ministers sinds de invoering van de controles in het licht van die vereisten al hebben doorgevoerd.

Conclusies

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de ambtenaren die zijn belast met de uitvoering van de controles, met de behandeling van aangehouden verdachten en met het opsporingsonderzoek een complexe taak hebben die zij in het algemeen met veel inzet uitvoeren. In de loop van de tijd zijn verschillende verbeteringen in de uitvoering van de controles gerealiseerd. Zo is de informatieverstrekking aan het begin van het controleproces verbeterd en is er meer aandacht voor de informatieverstrekking aan personen die onterecht als verdachte zijn aangemerkt. Ook heeft de Douane haar werkwijze rond de overdracht van verdachten aan de Koninklijke Marechaussee op enkele punten aangepast en is – naar aanleiding van een rapport van de Nationale ombudsman – de Douane gestopt met het toepassen van lijfsvisitatie met ontkleding en schouwen. Tussen de ketenpartners is inmiddels overleg tot stand gekomen over de behandeling van klachten. Ook is er een experiment gestart waarbij een bodyscanapparaat – een röntgenapparaat waarmee verdachten van het slikken van bolletjes op vrijwillige basis snel hun onschuld kunnen aantonen – bij de aankomstpier op Schiphol is geplaatst zodat aangehouden verdachten niet eerst naar het detentiecentrum vervoerd hoeven te worden.

Ondanks deze verbeteringen is de Nationale ombudsman op verschillende knelpunten gestuit. De drie belangrijkste betreffen de toepassing van één van de gehanteerde controlemiddelen, de bejegening van personen die worden aangehouden op verdenking van het slikken van bolletjes maar die onschuldig blijken te zijn, en de behandeling van klachten over de 100%-controles.

1. Controlemiddelen

De Douane gebruikt bij haar 100%-controles een reeks van controlemiddelen. In volgorde van toepassing gaat het om de inzet van een drugshond, een kort interview en fouillering van de reiziger, controle van de handbagage via een X-ray-apparaat en een visueel onderzoek van de handbagage. De ruimbagage wordt ook – buiten de aanwezigheid van de betrokken reiziger – gecontroleerd. In het geval de Douane het vermoeden heeft dat iemand drugs onder de kleding vervoert, wordt soms ook nog lijfsvisitatie met ontkleding toegepast. Daarbij wordt betrokkene geheel ontkleed in staande houding visueel onderzocht. De Nationale ombudsman vindt een dergelijk ingrijpend middel niet passen in een controle-situatie. In zo'n situatie, waarin formeel geen sprake is van een verdachte, kan het doel van die visitatie – de beantwoording van de vraag of ten aanzien van betrokkene een redelijk vermoeden van schuld aan drugsmokkel door middel van “bodypacking” bestaat – de toepassing van dat middel niet rechtvaardigen. De Nationale ombudsman acht het middel van lijfsvisitatie met ontkleding in een controlefase onevenredig zwaar, en toepassing daarvan door de Douane derhalve in strijd met het evenredigheidsvereiste.

2. Bejegening van verdachten die onschuldig blijken te zijn

In de periode van 1 januari 2004 tot 1 april 2006 zijn bij de 100%-controles 6.550 reizigers op Schiphol aangehouden op verdenking van het slikken van bolletjes en overgebracht naar het detentiecentrum. Van hen bleken er maar liefst 2.176 onschuldig te zijn. Indien komt vast te staan, via een bodyscan of na “driemaal schoon produceren”, dat betrokkene geen bolletjes heeft geslikt en dus onschuldig is, vervalt de verdenking en moet betrokkene worden heengezonden. Na hun gebleken onschuld ontvangen betrokkenen van de Koninklijke Marechaussee een standaardbrief waarin staat dat naar aanleiding van het strafrechtelijk onderzoek van de Koninklijke Marechaussee de aanvankelijk gerezen verdenking niet is komen vast te staan en waarin excuses worden gemaakt voor het ongemak. De Koninklijke Marechaussee biedt betrokkenen vervoer van het detentiecentrum naar Schiphol aan. In afwachting van de beschikbaarheid van een vervoermiddel moeten betrokkenen vaak nog enige tijd terug naar hun cel omdat in het detentiecentrum geen geschikte ophoudruimte voor hen is. Voor deze categorie personen gebruiken de Douane, de Koninklijke Marechaussee en het Openbaar Ministerie de term “negatieve slikkers”.

De Nationale ombudsman heeft ernstige kritiek op de wijze waarop met deze onschuldige personen wordt omgegaan. Betrokkenen hebben hun onschuld aangetoond, en dat moet hun klip en klaar worden meegedeeld. De mededeling dat de verdenking niet is komen vast te staan, is in deze gevallen ongepast, en het uitsluitend overhandigen van een standaardbrief met excuses voor het ongemak is in de gegeven omstandigheden te mager. Betrokkenen zijn als verdachte aangehouden en hebben uren oponthoud gehad als gevolg van de 100%-controles, terwijl zij onschuldig zijn. De Nationale ombudsman vindt dat van de Koninklijke Marechaussee op zijn minst mag worden verwacht dat samen met betrokkene wordt bekeken hoe die op zijn plaats van bestemming komt en dat zij betrokkene aanbiedt de reiskosten voor haar rekening te nemen. Het opsluiten van personen in een cel nadat is vastgesteld dat er geen grond voor verdenking meer is en betrokkene in vrijheid moet worden gesteld, is volgens de Nationale ombudsman in strijd met het verbod op onrechtmatige vrijheidsontneming. Ten slotte vindt de Nationale ombudsman de term “negatieve slikker” misplaatst vanwege de negatieve bijklank daarvan. Hij stelt voor in het vervolg te spreken van “onschuldige slikverdachten”.

3. Interne klachtbehandeling

Klachten over de 100%-controles betreffen vaak verschillende aspecten daarvan, en gaan daarmee vaak over meer dan één betrokken organisatie. Voor iemand die aan een controle is onderworpen, is ook lang niet altijd duidelijk met welke organisatie hij te maken heeft gehad en aan wie hij zijn klacht moet voorleggen. De drie betrokken ministeries hebben er voor gekozen dat de betrokken organisaties elk verantwoordelijk zijn voor de afhandeling van klachten over de eigen organisatie. Sinds medio 2005 vindt er, onder leiding van het Openbaar Ministerie, wel een zekere mate van coördinatie plaats, maar klagers worden vaak

geconfronteerd met gefragmenteerde en trage behandeling van hun klacht door verschillende organisaties.

De Nationale ombudsman ziet interne klachtbehandeling als een kans voor bestuursorganen om het vertrouwen van burgers in de overheid opnieuw te vestigen en te onderhouden. De wijze waarop de klachten over de 100%-controles worden behandeld, heeft echter eerder een averechts effect doordat betrokkenen de wijze van klachtbehandeling ervaren als een bevestiging van de in hun beleving grievende behandeling die zij bij de controle hebben ondergaan. De Nationale ombudsman pleit ervoor de behandeling van klachten over de 100%-controles zodanig te structureren dat er sprake is van integrale klachtbehandeling.

Analyse knelpunten en vooruitblik

De Nationale ombudsman besteedt aandacht aan de mogelijke oorzaken van de gesignaleerde knelpunten. Deels gaat het volgens hem om typische ketenproblematiek, zoals een gebrek aan voldoende samenwerking, afstemming en overleg tussen de ketenpartners. Met name op het niveau van uitvoering lijkt het te schorten aan onderlinge communicatie tussen de verschillende diensten.

Daarnaast betwijfelt de Nationale ombudsman of de betrokken diensten zich wel voldoende open opstellen tegenover de reizigers en zich wel voldoende oriënteren op de buitenwereld.

De Nationale ombudsman noemt een aantal mogelijkheden voor de betrokken organisaties om in de relatie met betrokken burgers beter te functioneren. Naast de introductie van integrale klachtbehandeling en gezamenlijk klachtmanagement alsmede een betere communicatie met collega's in de keten, doet hij de suggesties om een enquête te houden onder reizigers, om de effectiviteit van de ingezette middelen zorgvuldig te analyseren en om zich te verdiepen in de culturele achtergrond van reizigers.

Aandachtspunten en aanbevelingen

In een afsluitend hoofdstuk vraagt de Nationale ombudsman aandacht voor de dynamiek van de 100%-controles en voor de noodzaak om de controleresultaten goed te monitoren. Daarnaast wijst hij erop dat het van belang is om, op basis van zorgvuldige analyses, voortdurend te bezien in hoeverre aanpassing van de slikkerscriteria kan leiden tot een lager percentage onschuldige slikverdachten. Ook benadrukt de Nationale ombudsman het belang van goede communicatie over de 100%-controles met de buitenwereld in het algemeen en met de betrokken reizigers in het bijzonder.

Ten slotte doet hij een aantal concrete aanbevelingen aan de ministers van Financiën, van Defensie en van Justitie gezamenlijk. Deze betreffen beëindiging van toepassing van lijfsvisitatie met ontkleding als controlemiddel, verbetering van de faciliteiten op Schiphol, verbetering van de informatieverstrekking, een andere omgang met onschuldige slikverdachten en introductie van integrale klachtbehandeling.

Inhoudsopgave

Inleiding	2
Reikwijdte en doelstelling onderzoek	3
Aanpak onderzoek	3
Opzet rapport	4
Introductie op beoordeling door Nationale ombudsman	4
I. Uitvoering van 100%-controles	6
Controlemiddelen	7
Registratie van gegevens	15
Tijdbeslag controleproces en informatieverstrekking	16
Bejegening	18
Faciliteiten	19
II. Behandeling van personen die zijn aangehouden	22
Aanhouding, opsporing en verblijf in detentiecentrum	23
Zwarte lijst	34
Inzet van bodyscan vóór eventuele aanhouding	36
III. Interne klachtbehandeling	40
Analyse	50
Hoe nu verder?	54
Aandachtspunten en aanbevelingen	56

Inleiding

Sinds december 2003 voert de Nederlandse overheid intensieve controles uit op vluchten die vanuit de Nederlandse Antillen, Aruba, Suriname en Venezuela arriveren op de luchthaven Schiphol. Deze controles worden uitgevoerd binnen de kaders die daarvoor in het zogenoemde Handhavingsarrangement zijn afgesproken tussen de drie betrokken ministeries: het Ministerie van Justitie (Openbaar Ministerie te Haarlem), het Ministerie van Financiën (Belastingdienst/Douane West) en het Ministerie van Defensie (Koninklijke Marechaussee District Schiphol). De controles voorzien erin dat alle passagiers en de bemanning, alle bagage alsmede de vracht en het vliegtuig zelf, systematisch worden gecontroleerd op de aanwezigheid van drugs. De werkzaamheden die met deze controles samenhangen, worden grotendeels uitgevoerd door de Douane en de Koninklijke Marechaussee. Beide organisaties zijn daartoe met meer dan honderd formatieplaatsen uitgebreid. Sinds het begin van de uitvoering van de zogenoemde 100%-controles zijn ruim 4.000 vluchten onderworpen aan een 100%-controle. Bij die controles waren meer dan 1,1 miljoen reizigers betrokken. Meer dan 8.300 personen zijn in het kader van deze controles aangehouden op verdenking van drugsmokkel, en bij deze controles is ongeveer 8.000 kg cocaïne in beslag genomen. Van meet af aan is er commentaar geweest op de 100%-controles. Leden van de Tweede Kamer hebben aan de minister van Justitie kritische vragen gesteld over de controles en zowel individuele reizigers die zo'n controle hadden meegemaakt als advocaten en organisaties hebben de Nationale ombudsman benaderd over deze controles. Met name werd daarbij aandacht gevraagd voor de volgende aspecten van de controles:

- tijdsduur controles;
- toepassing van lijfsvisitatie;
- onterechte verdenking van drugsmokkel;
- bejegening;
- dienstbetoon;
- informatieverstrekking;
- behandeling van aangehouden in het Detentiecentrum Schiphol-Oost.

In het bijzonder uit de klachten over de toepassing van lijfsvisitatie en over “onterechte” verdenking blijkt dat reizigers emotioneel geraakt worden door de controles. Uit de ontvangen signalen blijkt ook dat bij een aantal betrokkenen het gevoel bestaat dat er sprake is van discriminatie.

Gezien deze signalen en gezien de impact van de controles voor de betrokken reizigers heeft de Nationale ombudsman besloten om met gebruikmaking van zijn bevoegdheid tot onderzoek uit eigen beweging (artikel 9:26 van de Algemene wet bestuursrecht) een onderzoek in te stellen naar de uitvoering van de 100%-controles en naar de behandeling van reizigers die, als resultaat van zo'n controle, als verdachte van drugsmokkel worden aange-merkt.

Reikwijdte en doelstelling onderzoek

De (beleids)keuze van de betrokken bewindslieden om op bepaalde vluchten een intensieve controle op drugs in te voeren, is voor de Nationale ombudsman een gegeven. Zijn onderzoek betreft de gedragingen ter uitvoering van die beleidskeuze. Vragen omtrent doelmatigheid en effectiviteit van de 100%-controles en van de ingezette controle- en opsporingsmethoden als zodanig zijn niet in het onderzoek betrokken, evenmin als het opsporings- en vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie als zodanig. Het onderzoek richt zich op de gang van zaken vanaf het begin van een 100%-controle tot aan het moment waarop een eventuele bewaring van een verdachte ingaat.

De Nationale ombudsman heeft zich met zijn onderzoek ten doel gesteld vast te stellen in hoeverre bij die controles en bij de behandeling van aangehouden en recht wordt gedaan aan de vereisten van behoorlijkheid die gelden in het verkeer tussen overheid en burgers. De relatie burger – overheid staat daarbij centraal. De Nationale ombudsman heeft zijn aandacht in het bijzonder gericht op eventuele aanpassingen en wijzigingen die de betrokken ministers sinds de invoering van de controles in december 2003 in het licht van bedoelde behoorlijkheidsvereisten hebben doorgevoerd. In zoverre sluit zijn onderzoek aan bij de mededeling van de minister van Justitie van 4 januari 2006 aan de Tweede Kamer dat voortdurend wordt bezien of in de uitvoering van de 100%-controles nog verbetering kan worden aangebracht.

Aanpak onderzoek

Op 25 januari 2006 heeft de Nationale ombudsman de drie betrokken ministers een aantal vragen over de 100%-controles voorgelegd. De Nationale ombudsman heeft op 24 februari 2006 aan vertegenwoordigers van de drie betrokken ministeries een toelichting gegeven op het onderzoek. De onderzoeksvragen zijn deels schriftelijk en deels in gesprekken tussen vertegenwoordigers van de betrokken ministeries en onderzoekers van de Nationale ombudsman beantwoord. Daarnaast zijn onder andere interviews gehouden met ambtenaren van de drie ministeries en hebben de substituut-ombudsman en onderzoekers van de Nationale ombudsman enkele 100%-controles bijgewoond en een bezoek gebracht aan het Detentiecentrum Schiphol-Oost. Het resultaat van het onderzoek is neergelegd in een uitvoerig verslag van bevindingen, dat op 12 mei 2006 is voorgelegd aan de drie betrokken ministers. Ter illustratie van het soort signalen dat de Nationale ombudsman heeft ontvangen, zijn in dat verslag citaten opgenomen uit klachtbrieven aan de Nationale ombudsman en uit verslagen van gesprekken met reizigers.¹

De minister van Justitie reageerde mede namens de minister van Defensie en de staatssecretaris van Financiën op het verslag van bevindingen. Deze reactie, gedateerd 13 juni 2006, gaf de Nationale ombudsman aanleiding het verslag op enkele punten aan te passen.

In dit rapport zijn de onderzoeksbevindingen in samengevatte vorm weergegeven. De uitvoerige bevindingen zijn te vinden op de website van de Nationale ombudsman.²

¹ De Nationale ombudsman heeft geen onderzoek gedaan naar de achterliggende klachten en hij geeft daar ook geen oordeel over.

² www.nationaleombudsman.nl/rapporten/grote_onderzoeken/100procent-controles.

Kerngegevens 100%-controles Schiphol

Periode I januari 2004 tot I april 2006 (tenzij anders vermeld)	Aantal
1. Gecontroleerde vluchten	3.971
2. Gecontroleerde passagiers	1.114.387
3. Waarvan transitpassagiers	331.458
4. Lijfsvisitaties met ontkleding (periode I-12-04/I-1-06)	78
5. Lijfsvisitaties met schouwen (periode I-12-04/I-1-06)	20
6. Aangehouden reizigers	8.323
7. "Negatieve slikkers"	2.176
8. Koeriers totaal	6.147
9. Waarvan slikkers/duwers	4.374
10. Hoeveelheid onderschepte cocaïne in kg (netto+bruto gewicht) bij 100%-controles	7.548
11. Hoeveelheid onderschepte cocaïne in kg op Schiphol totaal	ca. 14.000
12. Gemiddeld aantal geslikte bolletjes per "slikker"	90

Opzet rapport

In dit rapport legt de Nationale ombudsman de nadruk op een drietal onderwerpen, te weten:

- I. de uitvoering van de 100%-controles als zodanig;
- II. de behandeling van personen die worden aangehouden op verdenking van het slikken van bolletjes maar die onschuldig blijken te zijn;
- III. de behandeling van klachten die voortkomen uit de 100%-controles.

Deze drie onderwerpen worden hierna in afzonderlijke hoofdstukken behandeld. Na die drie hoofdstukken volgen een hoofdstuk waarin de Nationale ombudsman een aanzet geeft voor een analyse van de oorzaken van de gebleken knelpunten en een hoofdstuk waarin hij vooruitblijkt. De Nationale ombudsman sluit het rapport af met enkele algemene aandachtspunten en met een aantal concrete aanbevelingen aan de betrokken ministers.

Introductie op beoordeling door Nationale ombudsman

In de volgende hoofdstukken zal de Nationale ombudsman de 100%-controles vooral benaderen vanuit het perspectief van de reizigers die zo'n controle (hebben) ondergaan. Voor een evenwichtige beeldvorming is het zinvol vooraf de uitvoering van de controles ook te bezien vanuit een ander perspectief, namelijk dat van degenen die met die controles en alle daarmee samenhangende werkzaamheden zijn belast. Om verschillende redenen vormt de uitvoering van de 100%-controles een complexe taak, die een groot beroep doet op de professionaliteit van de betrokken functionarissen. Waar gaat het zoal om? In de eerste plaats zijn het de ambtenaren van de Douane die de controles uitvoeren. Zij staan voor de taak om telkens opnieuw alle passagiers van een toestel, drie- tot vierhonderd personen, alsmede hun

bagage in korte tijd te controleren op de smokkel van cocaïne. Daarbij dienen zij de passagiers zo min mogelijk te belasten en toch zo effectief mogelijk drugsmokkelaars te selecteren. Smokkelaars die doorgaans weten dat er wordt gecontroleerd en die daarom voortdurend op zoek zijn naar methoden om niet door de mand te vallen. Dit alles stelt, in verschillende opzichten, zware eisen aan deze ambtenaren van de Douane.

In de daarop volgende fase zijn het de ambtenaren van de Koninklijke Marechaussee (KMar) die de taak hebben het opsporingsonderzoek te verrichten bij aangehouden verdachten die uit de aard der zaak niet ingenomen zijn met de situatie waarin zij zijn beland. Ter voorkoming van escalatie moeten zij steeds met tact worden behandeld. Dit maakt dat ook deze opsporingsambtenaren van de KMar opereren in omstandigheden die veel van hen vergen.

Daarnaast moeten in dit verband de medewerkers van het Detentiecentrum Schiphol-Oost worden genoemd, die verantwoordelijk zijn voor de opvang en verzorging van degenen die zijn ingesloten in verband met verdenking van drugsmokkel. Alleen al vanwege de specifieke en acute gezondheidsrisico's die juist drugsmokkelaars met bolletjes in hun lichaam lopen, rust op deze medewerkers een zware verantwoordelijkheid. Bovendien is het detentiecentrum in oktober 2005 getroffen door een rampzalige brand waarbij elf personen om het leven zijn gekomen en waarbij een deel van het centrum is verwoest. Deze gebeurtenis heeft ongetwijfeld ook de druk verhoogd op de medewerkers van het centrum.

Voor het Openbaar Ministerie zijn de 100%-controles een relatief nieuw fenomeen. De organisatieonderdelen die de controles en het opsporingsonderzoek verrichten en de opvang en verzorging van ingeslotenen verzorgen, werken noodgedwongen veelal met betrekkelijk onervaren personeel.

Op basis van de gesprekken die in het kader van het onderzoek zijn gevoerd met medewerkers van de betrokken organisatieonderdelen en de bezoeken aan Schiphol en aan het detentiecentrum spreekt de Nationale ombudsman in het algemeen zijn waardering uit voor de professionaliteit en betrokkenheid van de medewerkers die met de uitvoering zijn belast.

I. Uitvoering van 100%-controles

Inleiding: relevante behoorlijkheidsvereisten

Reizigers die op Schiphol arriveren met een vlucht die is opgenomen in het programma van de 100%-controles, worden altijd in meerdere of mindere mate geconfronteerd met de gevolgen van het overheidsbeleid op het punt van de bestrijding van drugsmokkel. In de meeste gevallen blijft de merkbare “overlast” beperkt tot het moeten passeren van de drugshond, het moeten beantwoorden van enkele vragen, foullering, controle van de handbagage en een beperkt oponthoud. In een v erdergaand geval wordt men geselecteerd voor een nadere controle in een afzonderlijke ruimte, en in het meest ongunstige geval volgen op basis van de controleresultaten een aanhouding door de Douane en overbrenging naar het Detentiecentrum Schiphol-Oost. De ingezette controlemiddelen verschillen aanzienlijk wat betreft hun uitwerking op degene ten aanzien van wie zij worden ingezet. De Douane behoort bij de toepassing van die middelen niet alleen rechtmatig maar ook behoorlijk te handelen. Daarbij spelen verschillende behoorlijkheidsvereisten een rol, zoals het discriminatieverbod, het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, het verbod van misbruik van bevoegdheid, redelijkheid en evenredigheid, voortvarendheid, actieve en adequate informatieverstrekking, en correcte bejegening.

Controlemiddelen

Bevindingen

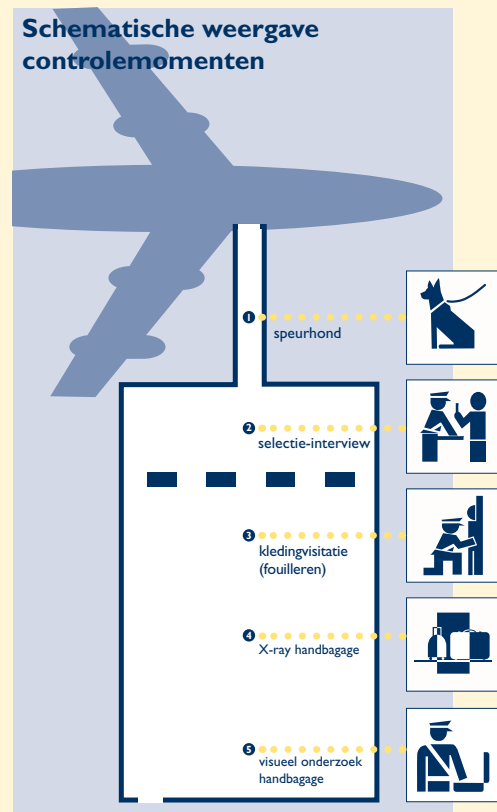
In het Handhavingsarrangement³ zijn de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende bij de controles betrokken diensten beschreven en zijn afspraken vastgelegd over onder andere overdrachtsmomenten en over de sturing bij de controles. Er is voor gekozen de uitvoering van de controles als zodanig en de opsporing strikt te scheiden. Het controleproces ligt geheel in handen van de Douane. Eventuele verdachten worden door de Douane aangehouden en overgedragen aan de Koninklijke Marechaussee (KMar), waarna de KMar, onder gezag van het Openbaar Ministerie, het opsporingsproces voor zijn rekening neemt.

Voor het uitvoeren van de controles beschikt de Douane niet over speciale bevoegdheden. Zij baseert zich bij de controles met name op de algemene bevoegdheden zoals die zijn neergelegd in de Douanewet en de Communautaire Douanewet.

Een 100%-controle bestaat uit een reeks van afzonderlijke onderdelen. Wat betreft de controle van passagiers en van hun handbagage direct na het verlaten van het toestel – het zogenoemde gateproces – maakt de Douane gebruik van de volgende controlemiddelen:

- a. speurhond;
- b. selectie-interview (toetsing aan slikkerscriteria);
- c. kledingvisitatie (fouillering);
- d. X-ray handbagage;
- e. visueel onderzoek handbagage;
- f. lijfsvisitatie (met ontkleding).

Ad a. speurhond: direct na het verlaten van het vliegtuig, aan het begin van of halverwege de slurf, staat een Douane-ambtenaar met een aangeliijnde hond. Deze hond is getraind in het ruiken van drugs die in handbagage, in de kleding of op het lichaam wordt mee-gevoerd. Drugs die in het lichaam zijn verborgen, kunnen door de hond niet worden geroken. Alle reizigers die het vliegtuig verlaten, passeren de hond op korte afstand. Indien deze drugs ruikt, loopt hij met de betrokken reiziger mee of gaat hij, indien de reiziger stilstaat, naast deze reiziger zitten. Het is de bedoeling dat de hond niet blaft, gromt of bijt. Als uit het gedrag van de hond blijkt dat deze drugs ruikt, haalt de Douane de betreffende reiziger uit de rij passagiers en brengt hem over naar een aparte ruimte voor nadere controle.



³ Zie Inleiding.

Ad b. selectie-interview (toetsing aan slikkerscriteria): direct na het verlaten van de slurf komen de reizigers in een ruimte waarin vier plekken zijn ingericht om de reizigers een kort interview af te nemen. De namen van de betrokken interviewers van de Douane zijn voor de reizigers niet kenbaar. Bij deze gelegenheid wordt aan de reizigers een aantal vragen gesteld en wordt hun verzocht hun paspoort te tonen. Aan de hand van de zogenoemde “slikkerscriteria” bepaalt de Douane of betrokkene kan worden aangemerkt als potentiële slikker.⁴ Deze criteria zijn opgesteld door het Openbaar Ministerie. Indien tijdens het interview blijkt dat iemand voldoet aan ten minste vijf van de criteria wordt hij aangemerkt als een potentiële slikker en wordt hij aan een nadere controle onderworpen. Na het doorlopen van de overige controleprocessen bepaalt de Douane of betrokkene als verdachte van drugsmokkel moet worden aangemerkt en in verband daarmee moet worden aangehouden. Deze beoordeling vond aanvankelijk plaats door één Douaneambtenaar, en sinds medio februari 2006 op basis van een tweede beoordeling door een andere Douane-ambtenaar, zijnde een lid van het zogenoemde kwaliteitsteam. Dit team bestaat uit Douane-ambtenaren die veel ervaring hebben met het interviewen van reizigers. In alle gevallen waarin een ambtenaar van de Douane bij het (eerste) selectie-interview aan de hand van de slikkerscriteria meent dat er wellicht reden voor aanhouding is, wordt door zo’n ervaren ambtenaar, op basis van een vervolginterview, een second-opinion gegeven. Bij dit vervolginterview wordt gebruik gemaakt van de gegevens uit het eerste interview en van de andere informatie die uit de controle is verkregen. Het is altijd een van de leden van het kwaliteitsteam die namens de Douane besluit over aanhouding.

⁴Onder “slikker” wordt verstaan een persoon die cocaïnebolletjes heeft ingeslikt en die in zijn maag-darmkanaal meevoert. Een “duwer” heeft cocaïne verborgen in een of meerdere natuurlijke openingen of holten van zijn lichaam.

⁵Citaat uit het verslag van een gesprek met een reiziger; zie onder Aanpak onderzoek.

Dit geldt ook voor de overige citaten, tenzij anders vermeld.

⁶Het Veegteam is de tot de KMar District Schiphol behorende eenheid die zich bezighoudt met de behandeling van personen die door de Douane in het kader van de 100%-controles zijn aangehouden. Tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman is de officiële benaming van het team veranderd in Rechercheteam Drugsbestrijding. In dit rapport wordt de oude benaming (Veegteam) aangehouden.

“...Na het interview werd ik door de douanier meegenomen naar een ruimte in de kelder voor verder onderzoek. Ik werd meegenomen omdat ik rode ogen had en er vermoeid uitzag. De douanier vertelde mij dat hij dacht dat ik bolletjes had geslikt. Het ging volgens mij niet om hetgeen ik geantwoord had op de vragen...”⁵

Bij de selectie van (vermoedelijke) bolletjesslikkers spelen de speurhond, de kledingvisitatie, het onderzoek van de handbagage en de lijfsvisitatie geen rol. Voor deze categorie drugsmokkelaars vormen de slikkerscriteria het relevante controlemiddel. In het kader van het onderzoek van de Nationale ombudsman heeft de minister van Justitie het lijstje met slikkerscriteria verstrekt. Daarbij verzocht hij, met het oog op de effectiviteit van de controles en opsporingsactiviteiten, om vertrouwelijke behandeling van de criteria. De Nationale ombudsman heeft dit verzoek gehonoreerd. Tijdens de gesprekken die in het kader van het onderzoek met ambtenaren zijn gevoerd, zijn de slikkerscriteria herhaaldelijk aan de orde gekomen. Een medewerker van het zogenoemde Veegteam⁶ van de Koninklijke Marechaussee wees erop dat mensen na een lange vliegreis al snel voldoen aan voldoende criteria voor aanhouding, en een klachtcoördinator en twee klachtbehandelaars van de KMar wezen erop dat uit het gegeven dat een op de drie aanhoudingen niet tot strafvervolgning wegens cocaïne-invoer leidt, blijkt dat de criteria in de praktijk toch wat moeilijk zijn toe te passen. Volgens hen voldoet een reiziger al snel aan drie of vier van de criteria en blijft toepassing ervan vrij sub-

jectief. Een lid van het zogenoemde kwaliteitsteam dat de tweede interviews afneemt, deelde in het kader van het onderzoek van de Nationale ombudsman onder meer mee dat hij per vlucht gemiddeld zeven “potentiële verdachten” in het kader van de nadere controle spreekt, en dat naast zijn deskundigheid zijn invoelingsvermogen en ervaring met het beoordelen van menselijk gedrag een belangrijke rol spelen bij de beoordeling.

“...Na de landing de slurf uit, bij de eerste balie liet ik mijn paspoort zien en er werd mij gevraagd hoelang ik in Suriname ben geweest. “Twee weken” was mijn antwoord. “Was het vakantie?” “Nee mijn moeder is ziek en ligt in het ziekenhuis.” Waarop de man zei: “Gaat u met mijn collega mee”. Mijn paspoort en ticket overhandigde hij aan zijn collega waarna ik in de eerste ruimte plaats moest nemen naast alleen maar donkere mannen en vrouwen, geen enkele blanke” (...)
Na enkele minuten werd ik bij mijn achternaam geroepen waarna mijn handbagage werd onderzocht en vragen als: hebt u de ticket zelf betaald? Waar woont u? Werkt u? Wat verdient u? Heeft u een huur- of koopwoning? Hoeveel bedraagt de huur? Draagt u lenzen?”
Op mijn opmerking: “Vraagt u niet teveel?” antwoordde de ambtenaar van de Douane: “Ik mag alles vragen, dat is mijn werk”. Tot twee keer toe, maar met een andere zinsopbouw, werd mij gevraagd wat de reden was van mijn korte verblijf in Suriname. Op mijn antwoord dat mijn moeder ziek is en in het ziekenhuis ligt, was de reactie: “Het zal wel, dat zeggen ze allemaal of dat er iemand overleden is...”

Ad c. kledingvisitatie: kledingvisitatie (fouillering) bestaat uit het aftasten van de kleding van de passagier, ten einde na te gaan of hij in of onder de kleding drugs heeft verborgen. De kledingvisitatie wordt uitgevoerd door een Douaneambtenaar van hetzelfde geslacht als dat van de gecontroleerde persoon. Indien deze kledingvisitatie aanwijzingen oplevert dat betrokkene onder de kleding drugs bij zich draagt, wordt betrokkene overgebracht naar de ruimte voor nadere controle, en aldaar onderworpen aan een lijfsvisitatie met ontkleding (zie ad f). De bevoegdheid reizigers te onderwerpen aan kledingvisitatie wordt door de Douane gebaseerd op artikel 17 van de Douanewet.

“...Hierna moest ik met twee vrouwelijke douanes mee een hok in om lichamelijk gefouilleerd te worden. In dat hok gebeurde het volgende. Een van de vrouwen zei: “Jas uit”. Die gaf ik en de jas werd onderzocht. “Benen spreiden en handen omhoog” was het volgende commando. Met vlakke handen werd ik van boven naar beneden gefouilleerd. “Schoenen uit” werd er gezegd. Dat deed ik en de schoenen werden één voor één onderzocht. Toen stroopte zij mijn broekspijpen weer omhoog en omlaag. Toen werd mijn haar doorzocht. Toen zeiden beide vrouwen: “Bedankt voor de medewerking” en ik zei: “Graag gedaan...”

“...Ik werd door een vrouwelijke douaneambtenaar bij mijn achternaam geroepen: “kom mee” en zij wees naar het bekende hokje. Ze zei: “Ik ga u fouilleren en kom op plaatsen wat u niet prettig zult vinden, maar jammer dan... (met een hele vieze blik)” en zo deed zij dat: jas uit, benen spreiden, handen omhoog, rug benen, kuit werden van boven tot onder gefouilleerd. Schoenen uit, goed bekeken. Dijbenen, tussen mijn benen met haar hand opzij gehouden maakte zij een opwaartse beweging en kwam tegen mijn vagina aan waar ik erg van schrok. Buik, rondom en op elke borst met haar handpalm...”

Ad d. X-ray handbagage: nadat het selectie-interview is afgenomen en de reizigers zijn onderworpen aan een kledingvisitatie, wordt alle handbagage gecontroleerd met gebruikmaking van X-ray-apparatuur.

“...Mijn vrouw had bij aankomst alleen haar persoonlijke schoudertas en een plastic tasje met wat aankopen van de Airport Hato bij zich. Nadat mijn vrouw door de detectiepoort liep en haar twee tassen gescand waren, werd zij toch nog even apart genomen. Dit verbaasde mij. Ik dacht: is dit alleen omdat zij een donkere huidskleur heeft? Ik heb de persoon gevraagd waarom mijn vrouw er alleen werd uitgehaald. Ik kreeg een antwoord: “De scan geeft dit aan en we doen een 100%-controle”. Ik vond dit belachelijk. Mijn vrouw had niets bij zich waarvan de scan iets zou moeten aangeven. Ik ben erg boos geworden en vertelde de aanwezigen dat dit niet meer ging om een 100%-controle, maar dat dit puur een selectieve controle was. Tevens stonden meerdere passagiers met verbijstering te kijken hoe selectief men te werk ging...”

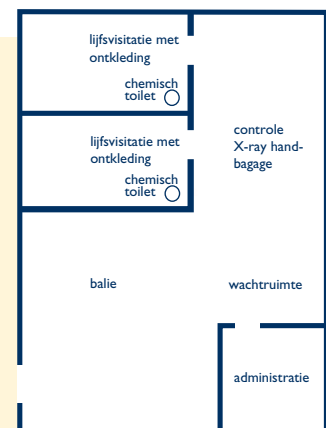
Ad e. visueel onderzoek handbagage: na controle van de bagage met gebruikmaking van X-ray-apparatuur vindt nog een fysieke controle van de handbagage plaats. Deze controle wordt toegepast op een deel van de reizigers. De selectie wordt deels gebaseerd op een verdacht beeld, en vindt deels ook a-select plaats. Douaneambtenaren vragen de reizigers die zijn geselecteerd voor deze vorm van controle hun handbagage te openen en onderzoeken vervolgens de inhoud daarvan.

Indien één van de vijf hiervoor beschreven controlemiddelen een aanwijzing oplevert dat een reiziger drugs bij zich heeft, wordt hij overgebracht naar een aparte controleruimte voor een nadere controle. Alle reizigers die worden onderworpen aan een nadere controle worden bij binnenkomst in de voor die controle bestemde ruimte eerst door de Douane geregistreerd. Met uitzondering van inschakeling van de hond kunnen de eerder toegepaste controlemiddelen in het kader van de nadere controle opnieuw worden aangewend. In het kader van nadere controle wordt door de Douane soms ook gebruik gemaakt van een aanvullende methode, namelijk die van lijfsvisitatie met ontkleding.

Ad f. lijfsvisitatie met ontkleding: in een aantal gevallen wordt aan reizigers verzocht zich in het kader van de controle geheel te ontkleden. Dit controlemiddel wordt door de Douane toegepast met het doel smokkelgoederen te vinden, die betrokkene onder de kleding verborgen op het lichaam draagt en die door middel van alleen kledingvisitatie niet of niet afdoende kunnen worden ontdekt. De Douane hanteert deze methode soms omdat de kledingvisitatie vaak slechts een aanwijzing oplevert dat zich onder de kleding goederen bevinden. Er kunnen ook andere aanwijzingen zijn, dat de passagier cocaïne bij zich heeft, zoals een reactie van de drugshond, waarbij een kledingvisitatie geen uitsluitel biedt. Ook zijn er drugs-smokkelaars die zich bedienen van technieken van body-packing die alleen door visuele waarneming vastgesteld kunnen worden. In dergelijke gevallen is het volgens de Douane noodzakelijk om de passagier zich geheel te laten ontkleden. Bij lijfsvisitatie met ontkleding wordt de ontklede passagier in staande houding visueel onderzocht, in een aparte ruimte.

De Douane baseert ook de bevoegdheid tot lijfsvisitatie met ontkleding op artikel 17 van de Douanewet. Voor toepassing van lijfsvisitatie met ontkleding wordt op basis van interne voorschriften (het Handboek Douane) toestemming van de teamleider verlangd. Verder gelden als uitvoeringsvoorwaarden, dat vooraf de passagier over het doel en de wijze van toepassing van de lijfsvisitatie ingelicht wordt en dat het onderzoek plaatsvindt in een afgescheiden ruimte. Daarnaast is, sinds december 2004, intern voorgeschreven dat bij kledingvisitatie met ontkleding de volgende gegevens moeten worden vastgelegd op het controleformulier: de toestemming van de coördinator; datum, vluchtnummer, naam visiterende ambtenaar, naam gecontroleerde en het resultaat van de visitatie.

Indien bij lijfsvisitatie met ontkleding blijkt dat betrokkene “bodypacker” is (dat wil zeggen, een passagier die drugs aan zijn lichaam meevoert), dan wordt hij eerst met de drugs aan zijn lichaam gefotografeerd. Daarna neemt de Douane de aangetroffen drugs in en weegt en test deze.



Schematische weergave ruimte nadere controle

“...Vervolgens moest ik me ontkleden in een ruimte waar nog zo’n 15 reizigers (mannen en vrouwen) aanwezig waren. In deze ruimte waren aan de wanden open hokjes, voorzien van een tafeltje voor de spullen. Ik mocht mijn onderbroek aanhouden. Ook in mijn onderbroek werd door de twee mannelijke douaniers wel even gekeken. Er werd niets gevonden, ook niet in mijn handbagage. Toch zei een van de douaniers: “We houden je aan op verdenking van drugssmokkel, want je hebt rode ogen”. Ze vertelden dat ik overgedragen zou worden aan de KMar. Ik voelde me met name door deze controle in aanwezigheid van anderen bijzonder vernederd...”

Lijfsvisitatie met ontkleding vindt uitsluitend plaats in de gevallen waarin de Douane aanwijzingen heeft dat betrokkene drugs bij zich draagt. Indien een passagier voorafgaand aan de lijfsvisitatie met ontkleding meedeelt “slikker” of “duwer” te zijn, dan wordt hij (na een tweede toetsing door een Douaneambtenaar) aangehouden zonder toepassing van het controlemiddel van lijfsvisitatie met ontkleding. Een passagier die aan de Douane meedeelt bodypacker te zijn, wordt wel onderworpen aan lijfsvisitatie met ontkleding.

Tot begin januari 2006 maakte de Douane in het kader van de 100%-controles ook nog gebruik van de methode van lijfsvisitatie met ontkleding met uitwendig schouwen van de natuurlijke openingen en holten van het lichaam. Daarbij werd betrokkene verzocht zich na ontkleding voorover te buigen en om zelf de natuurlijke openingen van het onderlichaam (anus, vagina) zichtbaar te maken. Naar aanleiding van een aanbeveling van de Nationale ombudsman⁷ heeft de staatssecretaris van Financiën de Douane op Schiphol op 5 januari 2006 geïnstrueerd om deze vorm van lijfsvisitatie met onmiddellijke ingang te staken.

Volgens de Douane is sinds het moment dat gegevens over lijfsvisitatie worden geregistreerd (december 2004) tot 1 januari 2006 in totaal 78 keer lijfsvisitatie met ontkleding toegepast. In die 78 gevallen is twintig keer tevens geschouwd. Het aantal passagiers dat in die periode in het kader van de 100%-controles is gecontroleerd, bedraagt volgens het Ministerie van Financiën meer dan een half miljoen.

⁷Openbaar rapport 2006/001 van 4 januari 2006; www.nationaleombudsman.nl/rapporten/grote_onderzoeken/100procent-controles.

Naast het hiervoor beschreven gateproces, wordt in het kader van de 100%-controles ook alle bagage die uit het ruim van het vliegtuig komt, onderworpen aan een controle. Dit gebeurt in de bagagekelder van Schiphol. Zowel ruimbagage van passagiers die Amsterdam als bestemming hebben als ruimbagage met een transferbestemming wordt in de 100%-controles betrokken. De controles vinden plaats met behulp van de scanapparatuur (X-ray) en van een speurhond. Bij aanwijzingen voor de aanwezigheid van drugs (cocaïne) in bagage wordt deze onder verantwoordelijkheid van de hondengeleider in de bagagekelder geopend. Indien cocaïne wordt aangetroffen in de bagage van een reiziger met bestemming Amsterdam, wordt de betreffende bagage weer gesloten en vervolgens “onder toezicht” overgebracht naar de reclaim-area. De bagage wordt aldaar in aanwezigheid van de betrokken passagier aan een nader onderzoek onderworpen.

Indien de Douane in de bagagekelder cocaïne aantreft in de bagage van een transit-passagier wordt de cocaïne in beslag genomen en overgedragen aan de coördinator in de onderzoeksruimte bij de G-pier. Eventueel wordt daarna nog een nader onderzoek ingesteld naar de in beslag genomen cocaïne. De betrokken transit-passagier wordt niet aangehouden en kan doorreizen naar zijn eindbestemming. Deze aanpak vloeit voort uit de nadruk die bij het invoeren van de controles is gelegd op het onderscheppen van drugs, en niet op het oppakken van drugskoeriers.

Nadat de passagiers hun ruimbagage in de reclaim-ruimte van de lopende band hebben gehaald, wordt deze bagage met gebruikmaking van de X-ray nogmaals gecontroleerd. Een deel van de ruimbagage wordt daarnaast nog aan een fysieke controle onderworpen. Ook hier wordt de selectie deels gebaseerd op een verdacht beeld en vindt deze deels a-select plaats. Indien bij deze controle in de reclaim-ruimte drugs worden aangetroffen, wordt de betrokken reiziger met zijn bagage overgebracht naar de ruimte voor nadere controle op de G-pier.

“...Nadat wij onze bagage hadden geclaimd, herhaalde zich dit wederom. Nadat mijn vrouw haar schoudertasje en haar plastic tasje door de scan waren gegaan, werd ze wederom apart genomen. Ik had inmiddels alle bagage onder mij en daarmee werd niets gedaan (...). Mijn echtgenote is geboren in Nigeria en heeft door de jaren heen al aardig wat ervaringen achter de rug wat betreft anders behandeld worden in Nederland. Discriminatie is op een hele gemene manier net een te groot woord voor de mensen in Nederland die de ervaring hebben anders te worden behandeld. Ik heb het nooit willen geloven tot ik het met mijn eigen ogen heb mogen ervaren. Ik als vader, echtgenoot en Nederlander heb er geen woorden voor...”

Beoordeling

De Douane past bij de 100%-controles een reeks van controlemethoden toe. De meeste daarvan kunnen in het algemeen op zichzelf als gangbaar en niet bijzonder ingrijpend worden aangemerkt. Inzet van een drugshond, controle van hand- en ruimbagage, het stellen van enkele vragen en fouillering kunnen worden gezien als middelen die passen in een controleproces.

De vraag wanneer het moment aanbreekt dat er voldoende verdenking bestaat om iemand als verdachte aan te merken en het controleproces te doen overgaan in de opsporingsfase, laat zich niet eenduidig beantwoorden. Duidelijk is wel dat de Douane er door middel van haar nadere controles naar streeft om met toepassing van controlebevoegdheden de aanwezigheid van drugs zo volledig mogelijk vast te stellen alvorens tot aanhouding over te gaan. Vanuit het perspectief van de burger is voor deze aanpak zeker wat te zeggen. Deze aanpak kan er immers aan bijdragen dat (achteraf gezien) onterechte aanhoudingen – met alle belastende consequenties voor betrokkenen – worden voorkomen. Aan de andere kant mag echter van de Douane worden verwacht dat zij zich beperkt tot de toepassing van middelen die passend zijn in de controlefase en geen middelen aanwendt die naar hun aard thuishoren in een opsporingsproces.

In het kader van een nadere controle maakt de Douane gebruik van twee methoden die zij niet toepast bij de standaardcontrole, te weten een verdiept interview en lijfsvisitatie met ontkleding.

Wat betreft het verdiepte interview is de Nationale ombudsman van mening dat ervoor moet worden gewaakt dat dit interview in de plaats treedt van een strafrechtelijk verhoor. Zodra er voldoende grond is voor verdenking behoort betrokkene als verdachte te worden aangemerkt en te worden geïnformeerd over de rechten (in het bijzonder het zwijgrecht) die hem als verdachte toekomen. Het is aan de Douane om ervoor te zorgen dat in dit opzicht geen grenzen worden overschreden en dat reizigers niet langer aan een interview worden onderworpen dan strikt nodig is om te kunnen beslissen over eventuele aanhouding. Daarnaast lijkt het zinvol dat de Douane en het Openbaar Ministerie zich nader bezinnen op het onderscheidend vermogen van de slikkerscriteria en op de vraag wat men precies met het verdiepte interview wil bereiken. Het ligt voor de hand de ervaringen van reizigers die een verdiept interview hebben meegemaakt daarin te betrekken.

Wat betreft de toepassing door de Douane van het meest vérgaande controlemiddel, dat van lijfsvisitatie met ontkleding, overweegt de Nationale ombudsman het volgende. In artikel 11 van de Grondwet is bepaald dat eenieder recht heeft op onaantastbaarheid van het lichaam, behalve wanneer daar bij of krachtens de wet beperkingen aan zijn gesteld. Ook in artikel 8 van het Europees verdrag voor de rechten van de mens (EVRM) is bepaald dat een inbreuk op ieders recht op respect voor zijn privéleven – waaronder mede wordt verstaan zijn lichamelijke integriteit – moet zijn voorzien bij wet. De Douane baseert de mogelijkheid om personen in het kader van een 100%-controle te onderwerpen aan lijfsvisitatie met ontkleding, evenals de mogelijkheid van kledingvisitatie (fouille-

ring), op artikel 17 van de Douanewet. Dit wetsartikel werkt de term “lijfsvisitatie” verder niet uit en als enige randvoorwaarde is gesteld dat de lijfsvisitatie geschiedt door personen van hetzelfde geslacht als dat van de persoon die aan de visitatie wordt onderworpen. Uit de tekst van artikel 17 van de Douanewet kan niet met zekerheid worden opgemaakt dat daarin niet alleen is bedoeld op fouillering maar ook op lijfsvisitatie met ontkleding. Een aanwijzing voor een ontkennend antwoord op de vraag of ook lijfsvisitatie met ontkleding daaronder valt, is gelegen in de omstandigheid dat bijvoorbeeld niet de randvoorwaarde is gesteld dat toepassing van dat middel in een besloten ruimte dient te geschieden, en dat niet is aangegeven op welke gronden dit middel mag worden toegepast. Afgezien daarvan is de Nationale ombudsman in algemene zin van oordeel dat een zo ingrijpend middel als lijfsvisitatie met ontkleding niet thuishoort in een controlesetting. In die setting, waarin formeel geen sprake is van een verdachte, kan het doel van die visitatie, te weten de beantwoording van de vraag of ten aanzien van betrokkene een redelijk vermoeden van schuld aan drugsmokkel door middel van “bodypacking” bestaat, de toepassing van dat middel niet rechtvaardigen. De Nationale ombudsman is van oordeel dat er alleen voldoende grond mag bestaan iemand te onderwerpen aan lijfsvisitatie met ontkleding indien er ook voldoende grond bestaat om hem aan te houden als verdachte. Vanwege de bijzondere status die een verdachte heeft en de rechten die hem daarbij toekomen, vindt de Nationale ombudsman dat in zo’n situatie de controlefase behoort over te gaan in de opsporingsfase. In die hoedanigheid van verdachte kan betrokkene dan eventueel worden onderworpen aan wettelijk geregelde dwangmiddelen. De Nationale ombudsman acht het middel van lijfsvisitatie met ontkleding in een controlefase onevenredig zwaar, en toepassing daarvan door de Douane in het kader van de 100%-controles derhalve in strijd met het evenredigheidsvereiste. Gezien het relatief beperkte aantal malen dat de Douane lijfsvisitatie met ontkleding toepast – in de periode van december 2004 tot en met januari 2006 in totaal 78 keer op meer dan 500.000 gecontroleerde passagiers – gaat de Nationale ombudsman er overigens van uit dat het buiten toepassing laten van dit middel de Douane niet voor onoverkomelijke problemen zal stellen.

Het evenredigheidsvereiste houdt in dat een bestuursorgaan voor het bereiken van een doel geen middel mag aanwenden dat voor de betrokkenen onnodig bezwarend is. Het middel moet in evenredige verhouding staan tot dat doel. De Nationale ombudsman is van oordeel dat de toepassing van het middel van lijfsvisitatie met ontkleding door de Douane in het kader van de 100%-controles in strijd is met het evenredigheidsvereiste.

Registratie van gegevens

Bevindingen

Wat betreft de registratie van gegevens over de controles liet de Douane weten dat uitgangspunt is dat geen gegevens worden vastgelegd van reizigers bij wie geen aanwijzingen voor de aanwezigheid van drugs worden gevonden. Van alle passagiers die worden onderworpen aan een nadere controle en van de passagiers bij wie lijfsvisitatie met ontkleding wordt toegepast, worden sinds december 2004 wel gegevens vastgelegd. Ook van het openmaken van bagage in de bagagekelder wordt een registratie bijgehouden. In meer algemene zin worden per gecontroleerde vlucht de volgende gegevens vastgelegd: het aantal passagiers alsmede het aantal van hen dat Schiphol als transferbestemming heeft en het aantal “no shows”, het aantal personen dat aan een nadere controle wordt onderworpen, het aantal lijfsvisitaties met ontkleding, en het aantal aanhoudingen. De effectiviteit van de ingezette controlemiddelen wordt niet afzonderlijk per middel bijgehouden.

Beoordeling

Uit het onderzoek is gebleken dat de Douane met name gegevens registreert over de resultaten van de nadere controles. Daarnaast worden meer algemene gegevens vastgelegd over de gecontroleerde vluchten. Het is de Nationale ombudsman opgevallen dat de Douane geen gegevens verzamelt over de effectiviteit van alle afzonderlijke controlemiddelen. De Douane ontnemt zich daarmee de mogelijkheid om meer inzicht te krijgen in de effectiviteit van elk van die middelen, en daarmee de mogelijkheid om op basis van dat inzicht de beschikbare middelen meer gericht in te zetten. Voor de betrokken passagiers kan dit tevens betekenen dat zij worden onderworpen aan een controlemiddel dat in de praktijk zo weinig effectief is dat de inzet daarvan strijd oplevert met het evenredigheidsvereiste. Het is aan de Douane om in de gaten te houden of de aanwending van de verschillende middelen in evenredige verhouding staan tot het te bereiken doel. Bij een grootschalig controleproces behoort monitoring van de effectiviteit.

Het vereiste van actieve en adequate informatieverwerking houdt in dat een bestuursorgaan bij de voorbereiding van zijn handelen de relevante informatie verwerft. De Nationale ombudsman is van oordeel dat de Douane in strijd met dit vereiste handelt door niet van alle ingezette controlemiddelen afzonderlijk gegevens over de effectiviteit te verzamelen.

Tijdbeslag controleproces en informatieverstrekking

Bevindingen

“...Ik kwam op 15 april 2006 om 8.30 uur op Schiphol aan vanuit de Antillen en kon pas om 10.30 uur mijn familie zien. Ik heb de hele toestand als 300%-controle ervaren. (...). Ik woon al 16 jaar in Nederland en van beroep ben ik politieagent. Ik voelde mij op dat moment gediscrimineerd als je zag dat men alleen de mensen met een kleur eruit haalde. Ik zie het nut niet van deze controles.

Bovendien begint het al op de luchthaven waar ook mensen van de marechaussee staan te controleren. Je bent bijna negen uur onderweg en als het vliegtuig is geland wil ik zo snel mogelijk naar huis en niet zoveel vernedering ondergaan door nog eens twee uur te moeten wachten in verband met controle na controle (...). Ik heb niks tegen controles maar vijf keer gecontroleerd worden vind ik onzin...”

In het kader van dit onderzoek deelde de Douane mee dat een passagier in principe maximaal twee uur kwijt is, gerekend vanaf het moment van het verlaten van het vliegtuig tot en met het afhalen van de ruimbagage in de reclaim-area. Wat betreft de controle bij de gate, het zogenoemde gate-proces, werd aangegeven dat daarvoor maximaal één uur staat. Dit betekent dat alle passagiers en hun handbagage binnen een uur na het verlaten van het toestel moeten zijn gecontroleerd. Daarbij werd opgemerkt dat moeilijk is aan te geven hoeveel tijd men door een 100%-controle gemiddeld extra kwijt is aangezien deze controle is ingepast in het logistieke afhandelingsproces en in de paspoortcontrole van de Koninklijke Marechaussee.

Tot januari 2006 werden reizigers die afkomstig waren van een vlucht die aan een 100%-controle was onderworpen pas in de reclaim-ruimte op Schiphol, dus aan het eind van het controletraject, door middel van een “flyer” door de Douane geïnformeerd over de controle. In januari 2006 heeft de Douane hierin een wijziging aangebracht. Sindsdien verstrekt de Douane door middel van informatiepanelen informatie over de 100%-controles. Voordat een te controleren vlucht aankomt, worden er door de Douane panelen opgesteld voorin de ruimte die de reizigers bij het verlaten van de slurf betreden, alsmede in de ruimte waar de nadere controle wordt uitgevoerd. De panelen bevatten korte en zakelijke informatie over de 100%-controles en over de in te zetten controlemiddelen. Op het paneel dat de reizigers bij het verlaten van de slurf passeren, staat tevens de volgende tekst:

“De Douane is zich ervan bewust dat de controles als belastend kunnen worden ervaren en gaat daarom zo zorgvuldig en efficiënt mogelijk te werk. De Douane biedt excuses aan voor het ongemak.”

Reizigers van wie de bagage in de bagagekelder van Schiphol in het kader van een controle is geopend, worden daarover – indien geen drugs worden aangetroffen – niet door de Douane geïnformeerd.

Beoordeling

Oponthoud als gevolg van een 100%-controle is voor de betrokken reizigers onprettig, maar in zekere zin onvermijdelijk. Uit het onderzoek van de Nationale ombudsman is naar voren gekomen dat de Douane sterk stuurt op snelle afwikkeling van de controle. Voor het gate-proces wordt een maximale duur van een uur gerekend, en het gehele proces, inclusief de controle in de reclaimruimte, mag maximaal twee uur beslaan. Volgens de Douane is dit vijf kwartier meer dan de tijd die een reiziger van een andere vlucht gemiddeld kwijt is. Gezien de reeks controlehandelingen die de Douane in het kader van de 100%-controles ten aanzien van een zo groot aantal personen uitvoert, acht de Nationale ombudsman de extra tijd die met die controle is gemoeid op zichzelf redelijk. Voor zover de nagestreefde maximale controletijden worden gehaald, is van strijd met het vereiste van voortvarendheid in dit opzicht dan ook geen sprake. Om het extra oponthoud aanvaardbaar te doen zijn, geldt echter wel als voorwaarde dat betrokkenen adequaat worden geïnformeerd over de controles en de daarmee gemoeide tijd.

Sinds januari 2006 heeft de Douane de informatieverstrekking aan reizigers die te maken krijgen met een 100%-controle verbeterd door hen al bij aankomst, door middel van informatiepanelen aan het eind van de slurf, te informeren over de controle. Daarvóór werden betrokkenen pas in de reclaimruimte geïnformeerd. De informatiepanelen die de Douane gebruikt, bevatten echter geen indicatie van de tijd die de passagiers gemiddeld extra kwijt zijn met de 100%-controle. De Nationale ombudsman vindt het van belang dat betrokkenen daarover direct na aankomst worden geïnformeerd, zodat iedereen weet waar hij aan toe is en eventueel direct contact kan worden gezocht met “afhalers”. In zoverre kan de informatieverstrekking door de Douane beter.

Afgezien daarvan is de Nationale ombudsman van mening dat een reiziger van wie de bagage in de bagagekelder bij wijze van controle is geopend, daarover behoort te worden geïnformeerd. Dit kan bijvoorbeeld eenvoudig gebeuren door een controlesticker op de geopende bagage te bevestigen. Langs deze weg kan worden voorkomen dat passagiers ernaar gissen wat er met hun bagage is gebeurd. Tot op heden blijft dergelijke informatieverstrekking achterwege, en ook dat kan beter.

Het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking houdt in dat een bestuursorgaan burgers met het oog op de behartiging van hun belangen actief en desgevraagd van adequate informatie voorziet. De Nationale ombudsman is van oordeel dat de handelwijze van de Douane wat betreft het niet informeren van reizigers over de duur van de 100%-controles en wat betreft het niet verstrekken van informatie over de opening van ruimbagage in strijd is met het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking.

Bejegening

Bevindingen

In verschillende brieven die de Nationale ombudsman van gecontroleerde reizigers heeft ontvangen, is gewag gemaakt van onheuse bejegening door ambtenaren van de Douane. De klachten betreffen onder andere het commanderen en het tutoyeren van reizigers.

“...Ik werd vervolgens aangesproken met jij en jou: “Mag ik je paspoort” en even later: “Je hebt gebarsten lippen”. Vervolgens werd gezegd: “Deze gaat mee.” (Alsof ik een voorwerp was, zo ervoer ik dat)...”

“...Als je moeder op Curaçao geboren is dan weten wij genoeg...”

“...Ik werd na enige tijd uit bovenomschreven wachtlokaal bij mijn achternaam geroepen. Ik werd gesommeerd mee te gaan met twee geüniformeerde dames die mij gingen fouilleren. Ik werd door deze vrouwen gecommandeerd: “Jas uit” was het eerste commando, “benen spreiden” tweede commando, “schoenen uit”, en dat ging zo verder...”

In het kader van het onderzoek merkten vertegenwoordigers van het Ministerie van Justitie en van het Ministerie van Defensie op dat een zorgvuldige bejegening van reizigers voor de betrokken organisaties van groot belang is en dat getracht wordt te voorkomen dat klachten over bejegening worden ingediend. Het Ministerie van Financiën wees er in dat verband op dat de voortdurende scholing van Douane-ambtenaren een belangrijk middel vormt om te waarborgen dat die medewerkers burgers correct bejegenen.

De leider van het zogenoemde Veegteam van de KMar wees op een gebrek aan inlevingsvermogen aan de kant van de Douane in de situaties waarin reizigers zich, na een lange en vermoeiende vlucht, bevinden. Volgens hem zijn de Douane-ambtenaren vaak ook erg kortaf tegen de reizigers met als gevolg dat deze, indien zij worden aangehouden, erg geïrriteerd zijn op het moment dat zij aan de KMar worden overgedragen. Volgens deze teamleider valt bij de Douane op het punt van bejegening van reizigers veel te winnen. Ter verklaring hiervan wees hij op het andere karakter van de Douane-organisatie. De Douane is geen politieorganisatie maar een organisatie die gewend is veel meer “stofgericht” te werken. Volgens hem heeft de KMar als politieorganisatie juist veel meer ervaring met het op de juiste wijze benaderen van mensen.

Beoordeling

In situaties als die bij de 100%-controles is correcte bejegening van de betrokkenen van groot belang. Reizigers die al urenlang onderweg zijn en niets liever willen dan snel het vliegveld verlaten, worden nog eens geconfronteerd met verschillende vormen van controle die ieder aanleiding kunnen geven tot ergernis. Het is daarom positief dat het grote belang van zorgvuldige bejegening wordt onderschreven door de drie betrokken ministeries en dat de ambtenaren van de Douane in dit opzicht voortdurend worden geschoold.

De Nationale ombudsman heeft echter van verschillende kanten signalen ontvangen dat de bejegening ook wel eens te wensen overlaat. Meerdere reizigers uitten als grief dat zij door ambtenaren van de Douane waren gecommandeerd en getutoyeerd. Een belangrijk signaal is daarnaast afgegeven door de leider van het Veegteam van de Koninklijke Marechaussee, die aangaf dat de Douane-ambtenaren vaak erg kortaf zijn tegen de reizigers.

Het antwoord op de vraag of burgers correct zijn bejegend, laat zich alleen goed beantwoorden door onderzoek naar de feitelijke gang van zaken in individuele gevallen. In dit onderzoek, waarin meer in algemene zin is gekeken naar uitvoeringsaspecten van de 100%-controles, kan op die vraag daarom geen eenduidig antwoord worden gegeven. Duidelijk is wel dat er discrepanties bestaan tussen de opvatting van de Douane over haar bejegening van reizigers, de opvatting van die reizigers daarover en de visie van de leider van het Veegteam van de KMar. Van belang is vooral dat de Douane signalen en opvattingen van reizigers en van ketenpartners serieus neemt. De Douane-ambtenaren die de controles uitvoeren, dienen zich ervan bewust zijn dat het ongepast is reizigers te tutoyeren of te commanderen, en zij behoren dienovereenkomstig te handelen.

Faciliteiten

Bevindingen

De vluchten die in het programma van de 100%-controles vallen, komen aan op de E-pier of op de calamiteitenpier van Schiphol, de G-pier. Op beide pieren is ook een aparte ruimte voor de uitvoering van nadere controles. De Koninklijke Marechaussee is niet werkzaam op de E-pier. Dit betekent dat indien de Douane iemand van een vlucht die is aangekomen op die pier aanhoudt, deze persoon eerst door de Douane moet worden overgebracht naar de G-pier. Op die pier vindt de overdracht van betrokkene aan de KMar plaats. Het vervoer van de E-pier naar de G-pier gebeurt buitenom, met een Douane-busje.

In het kader van het onderzoek is door de geïnterviewde ambtenaren die zijn betrokken bij de controles commentaar geleverd op de faciliteiten op de beide pieren. Met name op de G-pier zijn volgens hen aanpassingen wenselijk, bijvoorbeeld om bij de

nadere controle de betrokkenen meer privacy te kunnen bieden. Ook de leider van het Veegteam van de KMar en een medewerker van dit team maakten kenbaar dat de ruimte voor nadere controle op de G-pier te wensen overlaat. Daarbij werd aangegeven dat er een fatsoenlijke ophoudruimte zou moeten komen voor aangehouden personen die in afwachting zijn van vervoer naar het detentiecentrum.

Tijdens de controles die door medewerkers van het Bureau Nationale ombudsman zijn bijgewoond, bleek dat zich al snel rijen wachtenden vormden voor een selectie-interview en dat een deel van de reizigers daardoor enige tijd in de slurf moest wachten. Een teamcoördinator van de Douane bevestigde dat reizigers vaak moeten wachten in de slurf, en dat het daar, afhankelijk van de buitentemperatuur, koud kan zijn.

Het fouilleren vindt plaats in het zicht van de reizigers die in afwachting zijn van een selectie-interview. De leider van het Veegteam van de KMar District Schiphol merkte daarover op dat hij een paar keer had gesproken met mensen van het Comité Stop Vernederingen Schiphol en dat die onder meer hun ongenoegen hadden geuit over het feit dat de fouilleringen in het zicht van andere reizigers plaatsvinden. Volgens hem zou het fouilleren ook achter een gordijntje kunnen gebeuren.

Tijdens hun bezoeken aan Schiphol stelden de onderzoekers van de Nationale ombudsman in dit verband nog vast dat de visitatieruimten op de E-pier niet waren voorzien van kledinghaken en bovendien vuil waren, en dat de visitatieruimten op de G-pier waren voorzien van doorschijnende deuren.

Beoordeling

Wat betreft de situatie op beide pieren is door vertegenwoordigers van zowel de Douane als de KMar aangegeven dat die voor het personeel en voor de reizigers niet optimaal is. Met name ten aanzien van de ruimten voor de nadere controles zijn wensen geuit. De situatie op de G-pier wordt door hen ontoereikend geacht, bijvoorbeeld door het ontbreken van de mogelijkheid reizigers die worden onderworpen aan een nadere controle voldoende privacy te bieden. De Nationale ombudsman deelt de geuite wensen. Daarbij heeft hij vastgesteld dat de visitatieruimten op de G-pier door de aanwezigheid van doorschijnende deuren en de visitatieruimten op de E-pier door het ontbreken van kledinghaken niet voldoen aan de daaraan te stellen eisen. Reizigers die worden onderworpen aan een controle hebben recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Dit geldt zeker voor de nadere controles. Afgezien daarvan behoren er fatsoenlijke faciliteiten te zijn voor reizigers die worden aangehouden en die in afwachting zijn van vervoer naar het detentiecentrum. De huidige faciliteiten schieten in beide opzichten tekort. Ook acht de Nationale ombudsman het niet juist dat de fouilleringen – waarbij gelet op het doel daarvan juist ook de lichaamstreken tussen de dijen en (bij vrouwen) onder de borsten worden afgetast – in het zicht van de andere reizigers plaatsvinden.

In dit verband vraagt de Nationale ombudsman er ook aandacht voor dat voor het eerste interview al een rij wachtenden ontstaat in de (vaak koude) slurf.

Voor zover de noodzakelijke aanpassingen niet kunnen worden gerealiseerd buiten de directie van de luchthaven om, ligt het op de weg van de betrokken ministeries om in overleg met die directie tot de gewenste verbeteringen te komen.

Het vereiste van privacy houdt in dat eenieder recht heeft eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen. Het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen houdt in dat een bestuursorgaan zijn administratieve beheer en organisatorische functioneren dient in te richten op een wijze die behoorlijke dienstverlening aan burgers verzekert. De Nationale ombudsman is van oordeel dat de Douane als gevolg van tekortschietende faciliteiten op de beide pieren op Schiphol bij de uitvoering van de 100%-controles handelt in strijd met deze twee vereisten.

II. Behandeling van personen die zijn aangehouden

Inleiding: relevante behoorlijkheidsvereisten

Als de Douane bij de uitvoering van de 100%-controle een reiziger verdenkt van drugsmokkel houdt zij de betrokkene aan en draagt hem over aan de KMar. De KMar verricht het opsporingsonderzoek, onder gezag van het Openbaar Ministerie. In geval er drugs zijn gevonden in de bagage van de reiziger of aan zijn lichaam (de bodypacker) is er voldoende aanleiding voor verdere strafvervolging. De betrokkene wordt dan in verzekering gesteld. Indien de Douane de reiziger op grond van de slikkerscriteria verdenkt van het meevoeren van drugs in het lichaam (slikken of duwen) dan zal de KMar de verdenking met bewijzen moeten staven. Het verdere onderzoek vindt plaats in het Detentiecentrum Schiphol-Oost, waar onder meer een scanapparaat beschikbaar is om snel duidelijkheid te kunnen krijgen over de aanwezigheid van bolletjes in het lichaam.

De aanhouding op verdenking van drugsmokkel heeft, zo is gebleken uit het onderzoek, met name op de “negatieve slikkers”⁸ een enorme impact. Betrokkenen voelen zich als een crimineel behandeld. Verdenking van drugsmokkel wordt door alle betrokkenen als zeer beledigend ervaren. Ook het onderzoek naar drugs in het lichaam wordt ervaren als een persoonlijke vernedering. De klachten en de overige signalen die de Nationale ombudsman bereikten, waren voornamelijk afkomstig van deze “negatieve slikkers”. Om die reden ligt in dit hoofdstuk de nadruk op de behandeling van deze groep.

Bij het verrichten van het strafrechtelijk onderzoek behoort de KMar niet alleen rechtmatig maar ook behoorlijk te handelen. Een aantal behoorlijkheidsvereisten speelt in de fase na de aanhouding een rol, zoals de redelijkheid en de evenredigheid, voortvarendheid, actieve en adequate informatieverstrekking, adequate organisatorische voorzieningen, correcte bejegening en coulance.

⁸De Douane, de KMar en het Openbaar Ministerie gebruiken voor reizigers die zijn aangehouden op verdenking van het slikken van bolletjes en die later onschuldig blijken te zijn, de term “negatieve slikker”. De Nationale ombudsman keurt het gebruik van deze term af (zie verder daarover blz. 31).

Aanhouding, opsporing en verblijf in detentiecentrum

Bevindingen

Aanhouding en overdracht

Indien de Douane een passagier van een toestel dat is onderworpen aan een 100%-controle verdenkt van drugsmokkel, houdt de Douane deze passagier aan. De Douane baseert deze verdenking op de in het voorgaande hoofdstuk genoemde door het Openbaar Ministerie vastgestelde slikkerscriteria of op de vondst van drugs in de bagage of aan het lichaam. De Douane maakt een proces-verbaal van aanhouding op en draagt de betrokkene vervolgens met al zijn bagage over aan de Koninklijke Marechaussee (KMar) op de G-pier. Het opstellen van een proces-verbaal gebeurde aanvankelijk handmatig en duurde volgens de leider van het Veegteam van de KMar veel te lang, terwijl de kwaliteit eveneens te wensen overliet. Doordat de Douane sinds enige tijd de processen-verbaal in een geautomiseerd bestand op de computer aanmaakt, gaat dit sneller en is ook de kwaliteit verbeterd, aldus de KMar. Aan de betrokkene wordt op het moment van aanhouding meegedeeld dat hij wordt verdacht van de invoer van drugs. De KMar heeft er bij de Douane op aangedrongen een arrestant compleet met ruim- en handbagage over de dragen. Voorheen gebeurde het dat de KMar wel de persoon in het Detentiecentrum Schiphol-Oost had, maar niet zijn bagage. In geval de arrestant onschuldig bleek te zijn en heengezonden moest worden, duurde het vaak heel lang voordat de bagage door de Douane was aangeleverd. Indien de aanhouding heeft plaatsgevonden op de E-pier brengt de Douane de betrokkene eerst over naar de G-pier. Voor dit transport maakt de Douane gebruik van een busje.

“...een autobusje met hele kleine ijzeren hokjes. Je kunt je niet bewegen (...) Hij reed woest, stopte plotseling en ging weer hard over de drempels...”

De KMar neemt de arrestant over van de Douane na controle van de processen-verbaal, de in beslag genomen goederen en nadat de bagage compleet is bevonden. Indien de (hulp)officier van justitie (KMar) de gronden onvoldoende acht voor aanhouding wordt de reiziger onmiddellijk heengezonden.

De overdracht na aanhouding aan de (hulp)officier van justitie dient zo spoedig mogelijk plaats te vinden. In het Handhavingsarrangement staat vermeld dat deze overdracht binnen een uur dient plaats te vinden. De leider van het Veegteam van de Koninklijke Marechaussee District Schiphol deelde hierover mee dat het anderhalf uur kan duren voordat de overdracht plaatsvindt omdat de Douane nog steeds lange tijd nodig heeft voor het opmaken van het proces-verbaal.

Op de E- en de G-pier zijn geen bijzondere faciliteiten voor de opvang van arrestanten. Er is bijvoorbeeld geen aparte ophoudruimte. De reizigers die voor de nadere controle zijn geselecteerd door de Douane en degenen die zijn aangehouden en wachten op de overdracht aan de KMar bevinden zich in één ruimte. Uit de gesprekken met verschillende functionarissen van de Douane en de KMar is naar voren gekomen dat zij deze situatie verre van ideaal vinden. Ook zijn er geen faciliteiten om arrestanten van voedsel en drinken te voorzien. De KMar verstrekt in deze fase alleen zonodig water en geen warme drank, dit ook in verband met de medische risico's bij bolletjesslikkers. Anders dan in het detentiecentrum zijn er op de pieren ook geen bijzondere medische voorzieningen aanwezig. Wel is er een noodtoilet beschikbaar.

Na aanhouding stelt de KMar, indien de arrestant dit wenst, zijn familie of kennissen op de hoogte van de situatie. De arrestant mag in de meeste gevallen niet zelf bellen omdat het onderzoeksbelang zich daartegen verzet. Na de aanhouding worden de mobiele telefoons ingenomen. De leider van het Veegeteam van de Koninklijke Marechaussee District Schiphol deed over het informeren van familie en kennissen nog mee dat van deze mogelijkheid weinig gebruik werd gemaakt. Hij had de indruk dat men het niet prettig vindt dat familieleden via de KMar of de Douane geïnformeerd worden.

De KMar zorgt voor het transport van de arrestanten vanaf de G-pier naar het Detentiecentrum Schiphol-Oost, waar het onderzoek verder plaatsvindt. De KMar heeft één arrestantenbus beschikbaar die volgens de KMar zo effectief mogelijk wordt ingezet. Kinderen van arrestanten worden in een speciaal autobusje vervoerd in verband met de veiligheid. Een 'rondje' Luchthaven naar Schiphol-Oost duurt ongeveer één à anderhalf uur. Indien vervoer beschikbaar is, duurt overbrenging naar Schiphol-Oost circa 30 à 45 minuten.

Opsporing en gang van zaken in Detentiecentrum Schiphol-Oost

Het Detentiecentrum Schiphol-Oost maakt onderdeel uit van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). Zolang de arrestanten nog geplaatst zijn in een politiecel, is de arrestanten- en passantenwacht van de KMar verantwoordelijk voor het toezicht en de verzorging. Na insluiting in het detentiecentrum valt de arrestant voor het toezicht en de verzorging onder de verantwoordelijkheid van de DJI. De KMar zet het onderzoek in de strafprocedure in het detentiecentrum voort. De DJI heeft geen betrokkenheid bij dit onderzoek.

“...Aangekomen bij het detentiecentrum moesten de heren en ik weer in een koude ruimte met een koude ijzeren bank plaatsnemen.(...) Ik werd geroepen door een vrouwelijke ambtenaar om even mee te komen in een hokje. Daar bleek dat ik mijn kleding, alles tot aan mijn ondergoed moest uitdoen om een donkerblauwe overall aan te doen. Ik weigerde (...) en toen haalde zij de hulpofficier erbij. Nadat wij een poosje hadden gepraat, mocht ik wel mijn eigen onderbroek en schoenen aanhouden, mijn oorknopjes moest ik afstaan en al mijn kleding werd in een vuilniszak gepropt. Ik kreeg in plaats van een overall een trainingspak dat verkleurd en kapot was met gaten in de zakken. Mij werd een snee brood, een kleine beker melk en yoghurt aangeboden. Ik kreeg niet de kans het te verorberen want ik moest naar de hulpofficier voor een gesprek. Ook daar werd mij gevraagd of ik geslikt had en of ik bereid was een bodyscan te laten maken. Natuurlijk wil ik dat, ik heb niets te verbergen...”

De aanhouding vindt plaats op verdenking van overtreding van de Opiumwet. Wanneer cocaïne is gevonden in de bagage of is meegevoerd aan het lichaam (bodypacking) is de verdenking bevestigd. De arrestant wordt dan zo spoedig mogelijk geleid voor een (hulp)officier van justitie en in verzekering gesteld wegens het smokkelen van drugs. In geval van verdenking van het meevoeren van cocaïne in het lichaam (de slikkers en de duwers) moet onderzoek uitwijzen of er reden is voor verdere strafvervolging.

Op grond van het Wetboek van Strafvordering heeft de KMar vanaf het moment van aankomst op de plek van verhoor zes uur de tijd voor onderzoek. Binnen dit tijdbestek worden de verdachten voorgeleid aan de (hulp)officier van justitie, die beslist of er grond is voor in verzekeringstelling.

De KMar zet in het kader van de 100%-controles sinds begin 2004 een scanapparaat in om door middel van een röntgenfoto vast te stellen of er sprake is van het slikken of duwen van drugs. Het scanapparaat staat in het Detentiecentrum Schiphol-Oost en wordt beheerd door de DJI. De verpleegkundigen van de medische dienst van de DJI bedienen de scan, zij interpreteren de scan en geven de uitslag door aan de (hulp)officier van justitie. In sommige gevallen wordt een radioloog geraadpleegd. Door middel van een scan kan op eenvoudige wijze worden vastgesteld of de verdachte bolletjes in het lichaam heeft. Indien uit de scan blijkt dat dit het geval is, wordt de verdachte in verzekering gesteld. Een onderzoek met de scan vindt altijd plaats op vrijwillige basis. Betrokkene moet een verklaring ondertekenen waarin hij toestemming verleent. Deze verklaring wordt bij het strafdossier gevoegd. Volgens de KMar stemt men in het algemeen in met het maken van een scan. Indien geen bolletjes worden aangetroffen, is de onschuld van betrokkene aangetoond en dient de arrestant zo spoedig mogelijk in vrijheid te worden gesteld. Wanneer de arrestant geen scan wil laten maken, blijft hij verdacht en wordt hij in verzekering gesteld. Van het resultaat van de scan wordt een proces-verbaal opgemaakt, ook indien de conclusie is dat betrokkene niet heeft geslikt of geduwd.

“...Op 13 juli jl. zou mijn nicht voor vakantie naar Nederland komen. Zij is geboren in 1958 en spreekt geen woord Nederlands. Het vliegtuig is geland om 9.32 uur en de eerste passagiers beginnen om circa 9.50 uur naar buiten te komen. Echter van mijn nicht was er geen spoor te bekennen. In de hoop dat zij straks naar buiten zou komen bleef ik maar wachten. Immers, zij is een eenvoudige huisvrouw, die nooit alcohol heeft gedronken, laat staan iets te maken zou hebben met drugs. Om circa 15.30 uur begon ik mij toch af te vragen waar zij gebleven was. Ik ben toen op aanwijzing van een douanebeambte toch maar bij de Koninklijke Marechaussee gaan vragen. Tot mijn schrik hoorde ik van de dienstdoende wachtcommandant dat zij was aangehouden. Voor verdere informatie vervees hij mij naar Schiphol-Oost of Triport 2. Een telefoonnummer had hij niet. Na veel aandringen heeft hij toch een telefoonnummer gegeven. En toen begon echt het roemruchte “kastje-muur spel”: Triport 2 vervees mij naar Schiphol-Oost die vervolgens weer doorvervees naar Parket Haarlem om vervolgens te eindigen bij de Koninklijke Marechaussee. (...) Het enige dat ik na veel gebel te horen kreeg was dat mijn nicht in verzekering was gesteld en dat wij de komende drie dagen geen contact met haar mochten hebben. Om circa 20.00 uur heeft de wachtcommandant ons geadviseerd om naar Triport 2 te gaan. Daar aangekomen bleek dat de arrestantencel sinds twee jaar op Schiphol-Oost is. Op naar Schiphol-Oost. Daar was alles dicht en restte niets anders dan naar huis te gaan...”

De termijn voor inverzekeringstelling bedraagt drie dagen. Volgens de KMar is deze termijn in het algemeen voldoende om drie maal te “produceren”. Deze termijn kan bij dringende noodzakelijkheid eenmaal voor ten hoogste drie dagen worden verlengd. Indien bij het produceren cocaïne wordt aangetroffen, is het strafbare feit bewezen en wordt de arrestant voorgeleid aan de rechter-commissaris, die beslist over de inbewaringstelling. De KMar is tot het moment van de inbewaringstelling verantwoordelijk voor het strafrechtelijk onderzoek.

Het slikken van bolletjes brengt grote medische risico's met zich mee. Indien een bolletje in het lichaam knapt, loopt betrokkene acuut levensgevaar. In verband hiermee heeft het detentiecentrum een hoog niveau van medisch toezicht. Zo is er 24 uur per dag een gespecialiseerde verpleegkundige aanwezig om direct te kunnen ingrijpen wanneer een bolletje knapt of gaat lekken.

Iedere verdachte van het slikken of duwen van bolletjes die binnenkomt, ondergaat een medische controle om de gezondheidsrisico's en mate van medische begeleiding te bepalen. De voorzieningen voldoen volgens de DJI wat betreft de geboden faciliteiten en activiteiten aan de Penitentiaire beginselenwet, met dien verstande dat er voor de slikkers en duwers beperkingen gelden zolang zij nog bolletjes in het lichaam hebben.

Eind maart 2006 is gestart met een experiment, waarbij een mobiel scanapparaat is geplaatst op de G-pier. Indien de arrestant na aanhouding aangeeft akkoord te gaan met het maken van een scan, kan dit ter plaatse gebeuren. Ook hier beheert de DJI het apparaat en maakt de medische dienst de scan. Het voordeel daarvan is dat men sneller kan vaststellen of degene die is aangehouden daadwerkelijk een slikker of een duwer is. Indien de arrestant vrijwillig meewerkt aan een scan en “schoon” wordt bevonden, wordt hij onmiddellijk in vrijheid gesteld. Overbrenging naar het Detentiecentrum Schiphol-Oost is dan niet meer nodig. Medio juni 2006 liet het Ministerie van Justitie weten dat een procedure in gang is gezet om op korte termijn een definitieve opstelling van een scanapparaat op Schiphol te realiseren.

Indien het onderzoek van de KMar uitwijst dat de van slikken of duwen verdachte persoon geen drugs heeft gesmokkeld of indien de KMar anderszins aanleiding ziet betrokkene niet verder te vervolgen, dient hij te worden heengezonden. De KMar overhandigt aan betrokkene dan een folder waarin wordt medegedeeld dat de verdenking tegen hem verder niet meer aanwezig is en dat hij in vrijheid wordt gesteld en derhalve niet op de zwarte lijst (zie de volgende paragraaf) zal worden geplaatst. Tevens biedt de KMar betrokkene, mede namens het Openbaar Ministerie, sinds januari 2006 door middel van de folder excuses aan voor het ongemak. In deze folder wordt tevens de verdere gang van zaken uitgelegd en de mogelijkheid genoemd tot het indienen van een klacht. Daarbij worden de adressen van de KMar en het Openbaar Ministerie genoemd. Aan personen die worden heengezonden, wordt geen financiële compensatie geboden.

“...Alsof dit nog allemaal niet genoeg was, kregen we na afloop een excuusbriefje uitgereikt. De Douane verontschuldigt zich daarin voor het eventuele ongemak. Ik vind het beledigend dat deze behandeling wordt afgedaan als “ongemak”. Ik wil er nogmaals op wijzen dat er tegen ons geen gereede reden was tot verdenking en dat er vanzelfsprekend ook geen verboden middelen in ons bezit werden gevonden. De afhandeling van de paspoortcontrole door het douanepersoneel was daarnaast ook nog eens ronduit onbeschoft. Zo’n behandeling heb ik slechts één keer eerder meegemaakt. Bij binnenkomst in de Verenigde Staten. Welkom in Nederland...”

Aan de betrokkenen wordt de keus gelaten zelf van het Detentiecentrum Schiphol-Oost te vertrekken dan wel te wachten op vervoer door de KMar naar Schiphol-Plaza. Vanwege de slechte bereikbaarheid van het detentiecentrum kiezen de meeste betrokkenen volgens de KMar voor vervoer door de KMar terug naar Schiphol. Omdat er in het detentiecentrum geen geschikte ruimte is om mensen die worden heengezonden te laten verblijven, worden zij in afwachting van hun vervoer naar Schiphol-Plaza teruggeplaatst in een ophoudcel.

“...Na de scan (rond 13.00 uur) moest ik opnieuw in de cel. Na een half uur kwam de vrouwelijke KMar-functionaris mij vertellen dat ik clean was. Ik mocht toen uit de cel om even een sigaretje te roken met de KMar buiten. Daarna mocht ik eindelijk (rond 15.45 uur) met mijn eigen mobiel mijn broer bellen. Ik heb toen op de voice-mail van mijn broer ingesproken dat ik om 16.00 uur op Plaza-Schiphol zou worden afgezet. Daarna moest ik weer de cel in. Hiertegen protesteerde ik omdat er geen enkele reden meer was om mij nog langer vast te houden. De KMar zei toen dat ik zo zou worden opgehaald en dat het wachten nu was op vervoer. Intussen had ik gezien dat er naast mijn cel een smalle ruimte was waar mijn ruimbagage en mijn handbagage waren neergezet. Ik had gezien dat het cijferslot van mijn koffer was opengebroken. Toen ik daar iets over zei, reageerde er niemand...”

Betrokkenen krijgen de gelegenheid familie en vrienden op de hoogte te stellen van hun vrijlating. Indien zij niet in het bezit zijn van een mobiele telefoon of als zij deze nog niet terug hebben gekregen, kunnen zij gebruik maken van een telefoon van de KMar. Het kan wel enige tijd duren voordat de betrokkene weer terug vervoerd wordt naar Schiphol-Plaza. De rit zelf duurt vijftien tot twintig minuten en vaak moet gewacht worden tot de bus terug is.

Sinds begin maart 2006 werkt de KMar met zogenoemde charme-officieren. Zij hebben de taak de “negatieve slikkers” excuses te maken en informatie te verstrekken. Volgens de leider van het Veegteam begrijpen de betrokkenen echter niet wat de bedoeling is en zien zij de charme-officier als een van de opsporingsambtenaren.

Voor personen die niet de Nederlandse nationaliteit hebben, duurt het oponthoud wat langer. Op het moment dat zij worden aangehouden, wordt hun tevens op grond van de Vreemdelingenwet de toegang tot Nederland geweigerd wegens gevaar voor de openbare orde. Een Hoofd Doorlaatpost (KMar) moet hun toelating alsnog beoordelen. Deze reizigers worden

na hun vrijlating naar de Doorlaatpost op Schiphol gebracht. Volgens de KMar kost deze beoordeling zelf vijf tot tien minuten.

Vanaf het moment van de invoering van de 100%-controles tot 1 april 2006 zijn er 8.323 reizigers aangehouden door de Douane en overgedragen aan de KMar op verdenking van het invoeren van cocaïne. In ruim 25% van de gevallen bleek de verdenking achteraf niet terecht; 2.176 personen werden in die periode als “negatieve slikker” heengezonden. De klachten die de Nationale ombudsman ontving, waren grotendeels van hen afkomstig. Uit de klachten blijkt dat de behandeling die zij hebben moeten ondergaan een enorme impact op hen heeft gehad. Stuk voor stuk voelen betrokkenen zich diep gegriefd. Verdenking, aanhouding en onderzoek aan het lichaam grijpen diep in en worden als zeer beledigend en vernederend ervaren. Betrokkenen voelen zich persoonlijk geraakt en uiten zich in hun klachtbrieven daarover zeer emotioneel.

Over het aantal aanhoudingen van reizigers die naar later bleek geen drugs in hun lichaam hadden vervoerd, merkte de leider van het Veegeteam van de Koninklijke Marechaussee District Schiphol onder meer op dat het aantal aanhoudingen afneemt, maar dat in verhouding het aantal aanhoudingen van “negatieve slikkers” fors oploopt.

Indicatie tijdsbeslag 100%-controle

max. 120 minuten	1. Controle door Douane
15 - 30 minuten	2. Overbrenging van E-pier naar G-pier
15 - 120 minuten	3. Overdracht verdachten door Douane aan KMar
20 - 90 minuten	4. Vervoer van Schiphol naar detentiecentrum
60 - 360 minuten	5. Opsporingsonderzoek in detentiecentrum
20 - 90 minuten	6. Vervoer van detentiecentrum naar Schiphol-Plaza na heenzending

Beoordeling

Faciliteiten

Zoals in het vorige hoofdstuk al is aangegeven, wordt het ontbreken van een aparte ophoudruimte op de E- en de G-pier op Schiphol voor reizigers die zijn aangehouden zowel door de Douane als de KMar als een groot gemis ervaren. Ook voor het overige zijn de faciliteiten op beide pieren niet optimaal. Er zijn geen faciliteiten voor het verstrekken van voedsel of drank (met uitzondering van water). Ook ontbreken bijzondere medische voorzieningen, hetgeen gezien de medische risico's van het slikken van bolletjes een probleem kan vormen.

Het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen impliceert dat een bestuursorgaan zijn voorzieningen hoort in te richten op een wijze die een behoorlijke dienstverlening aan burgers verzekert. De Nationale ombudsman is van oordeel dat de inrichting van de pieren met name vanwege het ontbreken van een geschikte ophoudruimte voor arrestanten in strijd is met dit vereiste.

Ook het ontbreken van geschikte ruimte voor de opvang van de niet langer verdachte “negatieve slikkers” in het Detentiecentrum Schiphol-Oost, wordt door de KMar zelf ervaren als een gemis. Omdat het detentiecentrum moeilijk te bereiken is, biedt de KMar deze “negatieve slikkers” de mogelijkheid hen met de arrestantenbus terug te brengen naar Schiphol-Plaza. Van deze mogelijkheid maken betrokkenen vrijwel altijd gebruik. In afwachting van het vervoer, dat soms nog een uur op zich laat wachten, wordt de betrokkene bij gebrek aan andere geschikte ruimte terug geplaatst in de ophoudcel.

Het verbod op onrechtmatige vrijheidsontneming houdt in dat een bestuursorgaan, buiten de bij of krachtens wet bepaalde gevallen, niemand zijn vrijheid mag ontnemen. De Nationale ombudsman is van oordeel dat de opsluiting na vaststelling dat er geen verdenking meer is en betrokkene in vrijheid moet worden gesteld, in strijd is met dit verbod op onrechtmatige vrijheidsontneming.

Zowel de Douane als de KMar liet weten behoefte te hebben aan een snelle methode om de aanwezigheid van drugs in het lichaam aan te tonen. Bij de start van de 100%-controles beschikte de KMar nog niet over een scanapparaat. De aangehouden konden hun onschuld alleen bewijzen door driemaal “schoon te produceren”. Deze methode nam al gauw drie dagen in beslag en de betrokkene bleef al die tijd in verzekering. Het in gebruik nemen van het scanapparaat is in die zin een enorme verbetering. Met een scan kan snel duidelijkheid worden

verkregen over de aanwezigheid van bolletjes in het lichaam. De plaatsing van het scanapparaat in het Detentiecentrum Schiphol-Oost heeft het grote nadeel dat alle aangehouden personen naar het detentiecentrum moeten worden vervoerd, hetgeen veel tijd kost. Het vervoer per arrestantenbus en de opsluiting in de cel in het detentiecentrum maken, hoewel dit in het kader van het strafrechtelijk onderzoek geoorloofd is, de impact die het onderzoek op deze manier op met name onschuldige betrokkenen heeft veel groter dan wanneer het scanapparaat meteen op Schiphol ter beschikking zou zijn. De wenselijkheid het proces in die zin anders in te richten werd zowel door medewerkers van de Douane als van de KMar uitgesproken.

De Nationale ombudsman heeft er dan ook met instemming kennis van genomen dat er momenteel een experiment loopt bij de KMar met de inzet van een mobiel scanapparaat op de G-pier. Hierdoor kunnen verdachte reizigers direct na hun aanhouding indien zij dat wensen hun onschuld aantonen. Overbrenging naar het detentiecentrum is dan niet meer nodig. Na de start met het experiment is de gedachte gerezen om het scanapparaat al vóór eventuele aanhouding in te zetten, zodat – in het geval van onschuld – aanhouding achterwege kan blijven. In het slot van dit hoofdstuk wordt hier verder op ingegaan.

Tijdbeslag onderzoek

Wat opvalt in het onderzoek is dat de “negatieve slikker” in de meeste gevallen urenlang wordt opgehouden voor het onderzoek. Allereerst kost de controle door de Douane tijd. Tot het moment van aanhouding was dit in de meeste gevallen al een uur. Vervolgens kost de overdracht door de Douane aan de KMar al snel één tot anderhalf uur. In geval van aanhouding op de E-pier, moet de betrokkene eerst nog per bus vervoerd worden naar de G-pier. Daarna worden de arrestanten in het enige beschikbare arrestantenbusje naar het detentiecentrum vervoerd, en dit kost minimaal twintig minuten. Indien de bus niet direct beschikbaar is, kan dit soms wel negentig minuten duren. Eenmaal aangekomen in het detentiecentrum kosten het registreren, het verhoor door de (hulp)officier van justitie en het wachten op het maken van een scan weer geruime tijd. Vervolgens moet men wachten op de uitslag. Indien men “schoon” wordt bevonden, duurt het vervolgens weer geruime tijd voordat vervoer terug naar Schiphol-Plaza kan plaatsvinden. Al met al waren de meeste “negatieve slikkers” na hun aankomst op Schiphol ongeveer vijf tot acht uur kwijt aan de 100%-controle.

In reactie op klachten daarover antwoordde zowel de Douane als de KMar dat ze hun onderdeel van de 100%-controle zo voortvarend mogelijk afronden. De KMar liet daarbij weten dat ze de wettelijke termijn van zes uur voor onderzoek na aankomst in het Detentiecentrum Schiphol-Oost nimmer had overschreden.

Opvallend hierbij is het verschil in perceptie. De “negatieve slikker” kijkt

naar de totale duur van het oponthoud en klaagt daarover. Het bestuursorgaan kijkt slechts naar het eigen aandeel in de totale procedure en acht de klacht ongegrond omdat op dat onderdeel voldoende voortvarend te werk is gegaan.

De Nationale ombudsman is van mening dat juist gezien de grote impact die een en ander voor betrokkenen heeft de duur van het proces zo kort mogelijk moet worden gehouden. Weliswaar betreft het hier deels een strafrechtelijk onderzoek waarvoor de in het Wetboek van Strafvordering voorgeschreven norm (van zes uur) niet is overschreden, dan nog duurt het totale onderzoek in zijn algemeenheid te lang. Voor een belangrijk deel wordt deze lange duur bepaald door de inrichting van het onderzoek waarbij de scan in het detentiecentrum staat. Hierdoor is het noodzakelijk alle verdachten voor het maken van de scan daarheen te vervoeren.

Het vereiste van voortvarendheid houdt in dat bestuursorganen slagvaardig en met voldoende snelheid moeten optreden. De Nationale ombudsman is van oordeel dat het onderzoek van de Koninklijke Marechaussee in het geval van “negatieve slikkers” in het algemeen te lang duurt en dat de Koninklijke Marechaussee daarmee handelt in strijd met het vereiste van voortvarendheid.

Bejegening

Uit de klachten en de signalen die de Nationale ombudsman bereikten, is duidelijk geworden dat de aanhouding en het verdere opsporingsonderzoek een enorme impact hebben op met name de “negatieve slikkers”. Ook in deze fase is een correcte bejegening door de Douane, de KMar en de DJI van essentieel belang. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat zowel bij de KMar als de DJI in de opleiding en de dagelijkse praktijk veel aandacht is voor een correcte bejegening van de aangehouden en uit de 100%-controle. De Nationale ombudsman merkt daarbij op dat ook de medische begeleiding van de arrestanten door de medische dienst van DJI goed is georganiseerd. De Nationale ombudsman heeft niet veel

concrete klachten ontvangen over de bejegening door de KMar of de DJI op Schiphol of in het detentiecentrum. Niettemin is het opvallend dat de “negatieve slikkers” unaniem klaagden dat zij zich ook nadat hun onschuld was vastgesteld nog steeds als een crimineel behandeld voelden. Wat zij misten bij de KMar was een begripvolle en hulpvaardige houding.

Negatieve slikkers

De Douane, de Koninklijke Marechaussee en het Openbaar Ministerie gebruiken voor personen die zijn aangehouden op verdenking van het slikken van bolletjes en die via een bodyscan of door middel van het “driemaal schoon produceren” hebben aangetoond géén bolletjes te hebben geslikt, de term “negatieve slikkers”. Vanwege de negatieve bijklank van deze term acht de Nationale ombudsman deze misplaatst. Betrokkenen hebben immers aangetoond onschuldig te zijn. Daarom stelt de Nationale ombudsman voor deze personen voortaan aan te duiden als “onschuldige slikverdachten”.

De Nationale ombudsman signaleert een duidelijke discrepantie tussen enerzijds de betrokkene, die emotioneel geraakt is omdat hij in zijn beleving onterecht is aangehouden en een belastend en tijdrovend onderzoek heeft moeten ondergaan en anderzijds de KMar die in termen van strafvordering correct heeft gehandeld. Het gaat hier niet om beoordeling door de Nationale ombudsman van de rechtmatigheid van de aanhouding, maar om de vraag of hier sprake is van correcte bejegening en anderszins gepaste behandeling van betrokkenen.

Sinds januari 2006 reikt de KMar de “onschuldige slikverdachte” een algemene onpersoonlijke excuusbrief uit. Daarin staat het volgende:

“Naar aanleiding van het strafrechtelijk onderzoek door de Koninklijke Marechaussee is de aanvankelijk gerezen verdenking NIET komen vast te staan en wordt u weer in vrijheid gesteld.”

De Nationale ombudsman heeft ernstig bezwaar tegen deze passage. Daarin wordt immers de mogelijkheid opengelaten dat betrokkene wel degelijk schuldig is aan het feit waarvan hij is verdacht. In het geval van onschuldige slikverdachten is dat echter niet aan de orde. Uit het onderzoek is immers gebleken dat zij onschuldig zijn. Dat behoort hun klip en klaar te worden meegedeeld.

De brief bevat voorts uitleg over de verdere gang van zaken en de mogelijkheid van het indienen van een klacht of een schadeclaim. Aan het slot van de brief staat het volgende:

“Onze excuses voor het ongemak.”

De Nationale ombudsman vindt een dergelijk excuus wel erg mager wanneer dit wordt aangeboden aan onschuldige reizigers die zijn aangehouden op verdenking van het slikken van bolletjes, die in verband daarmee zijn overgebracht naar het detentiecentrum en die al met al – na een transatlantische vlucht – nog eens uren oponthoud hebben gehad als gevolg van een 100%-controle.

Sinds maart 2006 werkt de KMar met zogenoemde “charme-officieren” voor het persoonlijk overbrengen van excuses namens de KMar en voor het bieden van praktische begeleiding. Het effect daarvan is in het onderzoek niet duidelijk geworden. Vanuit de KMar zelf is aangegeven dat het beoogde doel er niet mee wordt bereikt.

Het vereiste van correcte bejegening impliceert onder meer dat bestuurorganen burgers respecteren als mens en hen beleefd behandelen, alsmede dat zij zich tegenover burgers hulpvaardig opstellen. De Nationale ombudsman is van oordeel dat de KMar en het Openbaar Ministerie jegens onschuldige slikverdachten in strijd met dit vereiste handelen omdat zij tegenover hen een onvoldoende positieve en onvoldoende hulpvaardige houding aannemen.

De Nationale ombudsman is onder andere van mening dat het op de weg van de betrokken autoriteiten ligt om onschuldige slikverdachten enige vorm van

compensatie te bieden voor het ongemak. Op zijn minst kan samen met de betrokkene worden bekeken hoe hij op de plaats van bestemming komt. Van de KMar mag daarbij worden verlangd dat het betrokkene aanbiedt de reiskosten voor haar rekening te nemen.

In gevallen waarin de billijkheid vraagt om een vergoeding, is er reden voor een gebaar uit coulance. De Nationale ombudsman is van oordeel dat die situatie zich voordoet bij onschuldige slikverdachten die als gevolg van hun aanhouding extra kosten moeten maken om hun bestemming te bereiken. Daarom acht de Nationale ombudsman het uit een oogpunt van coulance gewenst dat de KMar hun uit eigen beweging een reiskostenvergoeding aanbiedt.

Afgezien daarvan mag van de KMar worden verwacht dat aan betrokkene oprecht begrip wordt getoond voor de situatie waarin deze is beland en wel op een zodanige manier dat er geen twijfel over bestaat dat de KMar het betreurt dat betrokkene als verdachte aangemerkt is geweest.

Voor de volledigheid merkt de Nationale ombudsman in dit verband op dat een groot deel van de pijn bij de onschuldige slikverdachten zal worden weggenomen door het bodyscanapparaat op Schiphol in te zetten.

Zwarte lijst

Bevindingen

De minister van Justitie heeft in het kader van de drugsbestrijding met een aantal luchtvaartmaatschappijen die rechtstreekse verbindingen verzorgen tussen Schiphol en de Nederlandse Antillen, Aruba, Suriname en Venezuela, afgesproken dat die maatschappijen personen die op Schiphol worden aangehouden wegens het smokkelen van cocaïne gedurende drie jaar niet zullen vervoeren op de vluchten tussen die landen en de luchthaven Schiphol. Daartoe heeft de minister van Justitie convenanten afgesloten met bedoelde maatschappijen. Het doel hiervan is om te voorkomen dat aangehouden drugskoeriers opnieuw drugs kunnen invoeren en om het criminele organisaties daarmee moeilijker te maken drugskoeriers te ronselen. Sinds eind december 2003 houdt de Koninklijke Marechaussee daartoe de zogenoemde “zwarte lijst drugskoeriers” bij. De persoonsgegevens van degenen die in het kader van de 100%-controles worden betrapt op drugssmokkel worden op de zwarte lijst geplaatst. Wekelijks verstrekt de KMar een bijgewerkte lijst aan de betrokken luchtvaartmaatschappijen. Reizigers die door de Douane zijn aangehouden op verdenking van drugssmokkel krijgen van de KMar een folder (de zogenoemde zwartelijstbrief) waarin het volgende staat:

“...Er zijn aanwijzingen dat u verdovende middelen heeft ingevoerd of daaraan medeplichtig bent. Middels deze brief wordt u meegedeeld dat uw persoonsgegevens (...) zullen worden opgenomen op een zogenaamde zwarte lijst. Deze zwarte lijst wordt met het oog op het voorkomen van recidive verstrekt aan de luchtvaartmaatschappijen die het rechtstreeks vervoer tussen Nederland en Aruba, de Nederlandse Antillen, Suriname en Venezuela verzorgen. De zwarte lijst wordt aan deze maatschappijen verstrekt teneinde hen in staat te stellen u het vervoer van Nederland naar de Nederlandse Antillen, Aruba, Suriname en Venezuela en omgekeerd te kunnen weigeren gedurende een periode van drie jaar.

De zwarte lijst wordt tevens verstrekt aan door de Minister van Justitie aangewezen andere landen en geplaatst in het Schengen Informatie Systeem.

Plaatsing in het Schengen Informatie Systeem houdt in dat u binnen het Schengen-gebied gecontroleerd kunt worden als mogelijke drugskoerier. Deze maatregelen passen binnen het beleid van de overheid om de smokkel van verdovende middelen naar Nederland tegen te gaan.

(...)

Mocht overigens na onderzoek blijken dat u geen verdovende middelen heeft ingevoerd of daaraan medeplichtig bent, dan zal de Koninklijke Marechaussee uw naam van de lijst afhalen alsmede uit het Schengen Informatie Systeem verwijderen...”

In de hiervoor al genoemde algemene excuusbrief die de KMar sinds begin 2006 verstrekt aan personen die worden heengezonden, staat over de zwarte lijst het volgende:

Zwarte Lijst: Uw persoonsgegevens worden niet op de zogenaamde zwarte lijst vermeld.

Feitelijke plaatsing van persoonsgegevens op de zwarte lijst vindt volgens de KMar pas plaats na feitelijke constatering van drugsmokkel. Indien het Openbaar Ministerie een zaak seponereert, een verdachte vrijspreekt of hem ontslaat van rechtsvervolging, stuurt het Openbaar Ministerie een afloopbericht naar de KMar. De KMar verwijdert de persoonsgegevens van betrokkene dan van de zwarte lijst.

In het kader van het onderzoek van de Nationale ombudsman deelden twee privacyfunctionarissen van de Staf KMar mee dat veel reizigers de zwartelijstbrief die ze na aanhouding krijgen, niet goed lezen of niet begrijpen. Achteraf krijgt de KMar dan te horen dat men van niets wist. Zij gaven voorts aan dat de betrokkenen er door de KMar niet afzonderlijk over worden geïnformeerd dat als gevolg van sepot, van vrijspraak of van ontslag van rechtsvervolging hun persoonsgegevens van de zwarte lijst worden verwijderd. Het grootste probleem is volgens deze functionarissen dat de informatie kennelijk niet goed overkomt bij de betrokkenen.

Beoordeling

Vermelding van persoonsgegevens op een zwarte lijst kan door betrokkenen worden gezien als een bijkomende straf, naast een eventuele veroordeling door de strafrechter. De Nationale ombudsman is van oordeel dat over het opleggen van zo'n "sanctie" – gezien ook de consequenties daarvan – duidelijk moet worden gecommuniceerd met betrokkenen. Omdat het een op de persoon toegesneden sanctie betreft, behoort betrokkene daarover persoonlijk bericht te ontvangen, en niet een standaardbrief. In dat persoonlijke bericht behoort ook te zijn vermeld wanneer de sanctie precies ingaat en tot welke datum die loopt.

Wat betreft reizigers die worden aangehouden op verdenking van het slikken van bolletjes vraagt de Nationale ombudsman zich af waarom zij al onmiddellijk de zogenoemde "zwartelijstbrief" krijgen, voordat zij de gelegenheid hebben gehad om – bij voorbeeld door middel van een bodyscan – hun onschuld aan te tonen. Het gevolg van de gekozen aanpak is dat zij al direct de zwartelijstbrief ontvangen waarin staat dat hun persoonsgegevens op de zwarte lijst zullen worden geplaatst. Dit zaait veel verwarring. Indien de informatie van de KMar over het moment van opnemings van persoonsgegevens op de zwarte lijst (nadat drugs zijn aangetroffen) klopt, is de tekst van de zwartelijstbrief bovendien feitelijk onjuist. De plaatsing op de zwarte lijst zou immers pas mogen plaatsvinden nadat het bezit van drugs is aangetoond. Dit betekent ook dat de brief evenmin klopt voor zover daarin staat dat de gegevens van de zwarte lijst zullen worden verwijderd indien uit het onderzoek blijkt dat betrokkene niet schuldig is. Als het goed is, is er van plaatsing op de zwarte lijst immers nog geen sprake geweest. Daarnaast vindt de Nationale ombudsman het onzorgvuldig dat betrokkenen in het geval van sepot, ontslag van rechtsvervolging of van vrijspraak

niet persoonlijk en expliciet bericht krijgen dat hun persoonsgegevens van de zwarte lijst zijn verwijderd.

Het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking houdt in dat bestuursorganen burgers actief en desgevraagd van adequate informatie voorzien. Dit vereiste impliceert dat een bestuursorgaan burgers uit eigen beweging informeert over handelingen van de overheid die hun belangen raken. De Nationale ombudsman is van oordeel dat de informatieverstrekking aan betrokkenen door de Koninklijke Marechaussee over plaatsing op dan wel verwijdering van de zwarte lijst tekort schiet.

Inzet van bodyscan vóór eventuele aanhouding

Zoals hiervoor al is aangegeven, is tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman gestart met een experiment waarbij een mobiele bodyscan is geplaatst op Schiphol, nabij de G-pier. Aan personen die als verdachte van het slikken van bolletjes zijn aangehouden, wordt de mogelijkheid geboden direct bij de G-pier een scan te laten maken. Het grote voordeel daarvan is dat zij, indien de scan uitwijst dat zij “schoon” zijn, direct kunnen worden heengezonden en niet naar het detentiecentrum overgebracht hoeven te worden. Dit beperkt het oponthoud aanzienlijk en bespaart ook ander ongemak. Eerder in dit hoofdstuk is aandacht besteed aan dit experiment. Vanuit het Openbaar Ministerie is tijdens het onderzoek vervolgens het idee geopperd of de bodyscan al niet voorafgaande aan eventuele aanhouding zou kunnen worden ingezet. Het Openbaar Ministerie heeft daarover advies aan de Nationale ombudsman gevraagd. Op dit verzoek is de Nationale ombudsman ingegaan, en bij brief van 17 mei 2006 heeft hij het Openbaar Ministerie zijn opvatting kenbaar gemaakt. De kern van de zaak is dat het aanbod een scan te laten maken wordt verschoven naar de fase die direct aansluit op de controle van de Douane, vóór mogelijke aanhouding en overdracht van betrokkene aan de KMar. De bevoegdheid tot aanhouding bestaat al wel (er is een redelijk vermoeden van schuld), maar die bevoegdheid wordt in afwachting van het mogelijk ontlastende resultaat van de scan niet uitgeoefend.

Geachte heren (...),

Op 15 mei 2006 voerden wij, op verzoek van het Openbaar Ministerie te Haarlem, een gesprek over de inzet van het bodyscanapparaat in het kader van de 100%-controles. Eind maart 2006 is bij wijze van experiment een mobiel bodyscanapparaat op Schiphol geplaatst. Personen die door de Douane worden aangehouden op verdenking van het slikken van bolletjes hoeven daardoor niet meer eerst naar het Detentiecentrum Schiphol-Oost te worden overgebracht alvorens een bodyscan kan worden gemaakt. Deze procedure bespaart diegenen die blijkens de scan “schoon” zijn urenlang oponthoud. Direct na het bekend worden van de scanuitslag kunnen zij immers hun weg op Schiphol vervolgen. Om nog verdere tijdswinst te boeken is inmiddels vanuit het Openbaar Ministerie de suggestie gedaan om in het geval van verdenking van het slikken van bolletjes niet direct over te gaan tot aanhouding. De procedure wordt dan aldus dat de Douane die een passagier verdenkt van het slikken van bolletjes hem daarover informeert en hem aanbiedt een bodyscan te laten maken. Indien de verdachte daaraan meewerkt en de scan uitwijst dat hij geen bolletjes in zijn lichaam heeft, kan hij zijn reis gewoon vervolgen. Er vindt dan geen aanhouding plaats. De inzet van het bodyscanapparaat verschuift in deze opzet van de opsporings- naar de controlefase.

Indien betrokkene weigert mee te werken aan het scanonderzoek of indien het scanonderzoek uitwijst dat hij wél bolletjes in zijn lichaam heeft, vindt aanhouding door de Douane plaats en wordt betrokkene, na overdracht aan de Koninklijke Marechaussee, overgebracht naar het Detentiecentrum Schiphol-Oost alwaar hij de gebruikelijke procedure in gaat.

Vanuit het Openbaar Ministerie is de opvatting van de Nationale ombudsman over de inzet van het scanapparaat in de controlefase gevraagd.

Tijdens ons gesprek, waaraan ook de heer mr. E.J.W.M. van Dooren, substituut-ombudsman, en de heer P.P.F. Schets, onderzoeker bij het Bureau Nationale ombudsman, deelnamen, hebben wij verkend welke voor- en nadelen verbonden zijn aan de inzet van het scanapparaat in de controlefase.

Een duidelijk voordeel is tijdswinst. Met het administratieve proces van aanhouding is volgens de informatie van het Openbaar Ministerie al gauw een half uur tot een uur gemoeid, en dit proces kan achterwege blijven indien uit de scan blijkt dat de verdachte “schoon” is. Daarnaast hoeft er geen voor betrokkene op zichzelf vaak zeer belastende aanhouding plaats te vinden.

Van bijzondere waarborgen die de betrokkene eventueel zou mislopen indien hij niet wordt aangehouden alvorens te worden gescand, is niet gebleken.

Een punt dat aandacht verdient, is dat van de mogelijkheid dat al bij een “lichte” verdenking, die in de oude situatie onvoldoende zou zijn om iemand al aan te houden, wordt

gevraagd om mee te werken aan een scan. De verleiding daartoe zou kunnen ontstaan omdat het waarschijnlijk is dat het gros van degenen die onterecht worden verdacht van het slikken van bolletjes zullen meewerken aan een scan teneinde hun onschuld snel te kunnen aantonen.

U hebt in dit verband aangegeven dat het van groot belang is dat alleen bij reële verdenking (op basis van de slikkerscriteria) gevraagd wordt zich aan een scan te onderwerpen, en dat de beoordeling door de Douane of er sprake is van een redelijk vermoeden van schuld niet mag veranderen. U voorziet dat, indien het scanapparaat lichtvaardig zou worden ingezet, daartegen met succes verweer zou kunnen worden gevoerd bij de (straf)rechter. Daarom is het ook voor het Openbaar Ministerie van belang dat de verhouding tussen negatieve en positieve scanuitslagen wordt geregistreerd.

Ik onderken de voordelen die de inzet van het scanapparaat in de controlefase met zich mee kan brengen: in het geval van onschuld tijdswinst en voorkoming van aanhouding. Op zichzelf sta ik dan ook positief tegen deze aanpassing van het proces. Wel ben ik van mening dat daarbij aan enkele randvoorwaarden moet worden voldaan. In de eerste plaats behoort de Douane betrokkene er ter voorkoming van misverstanden duidelijk op te wijzen dat hij als verdachte wordt aangemerkt alvorens hem te vragen of hij wil meewerken aan een scanonderzoek. Het mag immers niet zo zijn dat er materieel sprake is van omkering van de bewijslast. Daarnaast dienen de uitslagen van de scanonderzoeken zorgvuldig te worden geregistreerd. Voorts is het van belang dat er periodiek, bij voorbeeld ieder kwartaal, door middel van een openbare rapportage publiekelijk verantwoording wordt afgelegd over de resultaten van de inzet van de scan in de controlefase en dat de inzet van de scan in de controlefase zorgvuldig wordt geëvalueerd. Ik ga er daarbij van uit dat een en ander zal plaatsvinden onder (eind)verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie.

Zoals tijdens ons gesprek al is aangegeven, zal het punt van de inzet van de scan in het kader van de 100%-controles ook aan de orde komen in het openbare rapport dat ik volgende maand verwacht uit te brengen.

Hoogachtend,



Dr. A. F. M. Brenninkmeijer
De Nationale ombudsman

Na ontvangst van de brief van de Nationale ombudsman liet het Openbaar Ministerie te Haarlem op 8 juni 2006 weten dat het idee verder zal worden uitgewerkt, en dat met name het punt van de overdracht van taken van de KMar aan de Douane nog aandacht behoeft.

III. Interne klachtbehandeling

Inleiding: relevante behoorlijkheidsvereisten

Burgers die worden geconfronteerd met een 100%-controle kiezen daar niet vrijwillig voor. In het algemene belang van de bestrijding van de invoer van drugs worden zij geconfronteerd met overheidsoptreden waaraan zij zich niet kunnen onttrekken. Bij de controles gaat het grotendeels om gedragingen die niet ter toetsing aan een rechter kunnen worden voorgelegd. Voor dit soort van overheidsoptreden is bij uitstek het klachtrecht van betekenis. Een burger die problemen heeft met de wijze waarop de Douane de controle heeft uitgevoerd of de wijze waarop de KMar hem na zijn aanhouding heeft behandeld, kan daarover een klacht indienen bij de Douane respectievelijk de KMar. Een burger die zo'n klacht indient, geeft aan dat hij ontevreden is over die organisatie. Tegelijkertijd spreekt uit de indiening van een klacht bij de betrokken organisatie zelf vertrouwen in die organisatie. Als er geen vertrouwen meer was, zou betrokkene evengoed kunnen afzien van indiening van een klacht. Nog afgezien van de lessen die uit klachten kunnen worden getrokken, is behoorlijke interne klachtbehandeling van belang om het vertrouwen van de betrokken klagers te behouden of te versterken. Bij de interne behandeling van klachten spelen onder andere voortvarendheid, actieve en adequate informatieverstrekking en adequate organisatorische voorzieningen een rol.

Bevindingen

Inleiding

In het door de betrokken ketenpartners afgesloten Handhavingarrangement is ook aandacht besteed aan de behandeling van klachten die samenhangen met de 100%-controles. In het arrangement is geregeld dat de klachten als volgt worden behandeld:

- klachten omtrent het gedrag van een ambtenaar worden door de betreffende dienst afgehandeld conform de reguliere klachtprocedure;
- klachten over toepassing van de Douanewetgeving (controle, onderzoek goederen et cetera) worden door de Douane behandeld;
- klachten over justitiële interventie zoals inbeslagneming, heenzending, strafrechtelijk onderzoek, opsporing, vervolging et cetera worden door het Openbaar Ministerie afgehandeld;
- klachten over het uitwisselen van gegevens met de luchtvaartmaatschappijen worden afgehandeld in een te ontwikkelen klachtprocedure.

Klachtbehandeling door Douane

In de Nota instructie behandeling van klachten en verzoeken om schadevergoeding Douane West is de behandeling van klachten over gedragingen van Douane West beschreven. Bij de afhandeling van klachten is de Douane gebonden aan de bepalingen die in hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht over klachtbehandeling zijn opgenomen.

Voor de afhandeling van klachten over gedragingen van medewerkers van Douane West is een klachtencoördinator verantwoordelijk. In 2005 heeft de Douane West in totaal 259 klachten ontvangen waarvan er 78 gerelateerd konden worden aan de 100%-controles. Deze 78 klachten bevatten tevens schadeclaims als gevolg van de uitvoering van de 100%-controles. De klachten die samenhangen met 100%-controles worden door de Douane als volgt gerubriceerd:

- algemene klachten over de controle als zodanig;
- de wachttijden;
- de bejegening;
- toepassing bevoegdheden (bijvoorbeeld bij kledingvisitatie);
- schadeclaims;
- fiscale en niet fiscale taken van de Douane;
- cargo (het openmaken van vracht en postzendingen).

Klachten bereiken de klachtencoördinator rechtstreeks, via de KMar of het Openbaar Ministerie, via de luchthaven, via het klachtenformulier op de website van de Belastingdienst en door tussenkomst van de Nationale ombudsman.

Na ontvangst van een schriftelijke klacht wordt zo spoedig mogelijk een ontvangstbevestiging gezonden. In de ontvangstbevestiging is aangegeven dat binnen zes weken een reactie op de klacht dient te worden gegeven. Tevens wordt erop gewezen dat de afhandeling van de klacht mogelijk vertraging kan oplopen tot tien weken. In de ontvangstbevestiging wordt tevens aangekondigd dat de klager in de gelegenheid kan worden gesteld om gehoord te worden. Daarnaast wordt de klager uitgenodigd om voor nadere vragen dan wel een persoonlijke toelichting contact op te nemen. Indien in de klachtbrief een telefoonnummer is opgenomen, wordt, indien mogelijk, direct telefonisch contact opgenomen met de klager om de klachtenprocedure toe te lichten. Het is ook mogelijk een klacht mondeling in te dienen.

Alle klachten worden geregistreerd. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen algemene klachten die worden afgedaan met een standaardbrief en klachten die snel worden opgelost maar waarnaar toch een onderzoek is ingesteld overeenkomstig hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht.

De terugkoppeling van de uitkomst van een klachtenprocedure gebeurt naar de betreffende unit (in het geval van de 100%-controles is dat de unit fysiek toezicht passagiers) en naar de personeelsmedewerkers.

Klachtbehandeling door KMar

De KMar is bij de behandeling van klachten gebonden aan de bepalingen uit hoofdstuk X (klachtbehandeling) van de Politiewet 1993. Daarin is vastgelegd dat de minister van Defensie regels als bedoeld in artikel 61 van de Politiewet 1993 vaststelt ten aanzien van klachten over een militair van de Koninklijke Marechaussee

Artikel 61 van de Politiewet voorziet in de instelling van een commissie bestaande uit onafhankelijke leden die zijn belast met de behandeling van en advisering over klachten, de registratie van de mondeling en schriftelijk ingediende klachten en, indien van toepassing, de daarop genomen beslissingen, alsmede de jaarlijkse publicatie van de geregistreerde klachten waarin wordt aangegeven in hoeverre bepaalde klachten wijzen op structurele tekortkomingen en waarin zo nodig aandacht wordt geschonken aan de middelen om deze tekortkomingen op te heffen. De termijn waarbinnen dit soort klachten moet worden afgehandeld, is vier weken langer dan de reguliere klachtafhandelingstermijn. In geval van inschakeling van een commissie en verdaging bedraagt de maximale termijn daardoor achttien weken.

“...De behandeling van voornoemde klacht en de uiteindelijke uitslag is in zijn algemeenheid voor mij onaanvaardbaar. Het is ook onaanvaardbaar dat de KMar en de Douane en de Dienst Justitiële Inrichtingen diensgevolge de klacht steeds maar uitsplitsen. Als je het in stukjes knipt wordt het weer een ander verhaal; en gaat de essentie verloren. Het gaat tenslotte om de samenhang van alle gebeurtenissen hoe ik door de diverse instanties behandeld ben. Het geheel is juist vernederend en onrechtmatig. Noch in het klachtbehandelingsverslag van de KMar, noch in het klachtbehandelingsverslag van de Douane wordt vermeld dat de visitaties vernederend zijn...”

Blijkens het *Jaarverslag 2004 Klachten* van de Koninklijke Marechaussee zijn in 2004 in totaal 165 klachten over de KMar ingediend bij de KMar. Daarvan had het overgrote deel, 130 klachten, betrekking op district Schiphol. Van die 130 hadden er elf specifiek betrekking op de 100%-controles. De KMar heeft in 2005 in totaal 36 klachten over de 100%-controles behandeld. De klachten komen langs verschillende wegen bij de KMar terecht. Sommige zijn rechtstreeks bij de KMar ingediend, andere via bijvoorbeeld het Openbaar Ministerie of de Douane. Een klachtencoördinator bij de Korpsstaf Koninklijke Marechaussee en twee coördinerend klachtbehandelaars van de KMar District Schiphol zijn verantwoordelijk voor de afhandeling van klachten die verband houden met de uitvoering van de 100%-controles.

Zodra een klachtbrief wordt ontvangen, wordt daarvan een analyse gemaakt. Als het om klachten gaat die bij het District Schiphol zijn binnengekomen, gaat de klacht met de analyse naar de klachtcoördinator bij de Korpsstaf. Hij controleert de analyse en zorgt voor verzending van een ontvangstbevestiging naar de indiener. Daarbij wordt informatie over de procedure meegestuurd. Vervolgens wordt het feitelijke klachtonderzoek gestart in het district. Van klachten die rechtstreeks bij de Korpsstaf worden ingediend, maakt de klachtcoördinator bij die staf een analyse. Na verzending van een ontvangstbevestiging wordt de klachtbrief vervolgens, samen met de analyse, naar het district gestuurd. De twee klachtenfunctionarissen van de KMar op Schiphol doen klachten eventueel informeel af en horen eventueel de betrokken ambtenaren.

Klachtbehandeling door Openbaar Ministerie

Klachten die onder de verantwoordelijk vallen van het Openbaar Ministerie, zoals die over inbeslagneming, heenzending, strafrechtelijk onderzoek, opsporing en vervolging, worden afgehandeld door een klachtencoördinator bij het Openbaar Ministerie. Deze klachtencoördinator deelde in het kader van het onderzoek van Nationale ombudsman mee dat een relatief gering aantal klachten wordt ontvangen over de uitvoering van de 100%-controles. Daarnaast deelde hij mee dat de klachten die het Openbaar Ministerie krijgt, overwegend afkomstig zijn van onschuldige slikverdachten (“negatieve slikkers”). In geval van een dergelijke klacht wordt meestal een invoelende brief opgesteld, waarin betrokkene excuses worden aangeboden.

Als in een klachtbrief (tevens) om schadevergoeding wordt gevraagd, wordt daarover door het Openbaar Ministerie alleen advies uitgebracht. Het College van Procureurs-Generaal moet daarover beslissen.

Klachten over Detentiecentrum Schiphol-Oost

Het Detentiecentrum Schiphol-Oost is een inrichting in de zin van de Penitentiaire beginselenwet (Pbw). Gedetineerden kunnen zich op grond van de beklagregeling die in de Pbw is opgenomen, beklagen over de wijze waarop zij zijn bejegend in de inrichting waar zij verblijven. Het Detentiecentrum Schiphol-Oost is onderdeel van de Dienst Justitiële

Inrichtingen (DJI). De DJI is onder meer verantwoordelijk voor het beheer en de verzorging van gedetineerden. De verantwoordelijkheid van de DJI voor degenen die in het kader van een 100%-controle als verdachte zijn aangemerkt, begint pas nadat men is ingesloten in het detentiecentrum. De DJI is tevens verantwoordelijk voor de medische verzorging en het gebruik van de bodyscan. Omdat het Detentiecentrum Schiphol-Oost een inrichting is in de zin van de Pbw is er een commissie van toezicht ingesteld. Zo'n commissie heeft een tweeledige taak: het houden van toezicht in de inrichting en de behandeling van beklagzaken. Het beklagrecht geldt alleen voor beslissingen van de directeur van een inrichting gericht tot een ingeslotene. Meer algemene zaken als de kwaliteit van het eten of de temperatuur binnen de inrichting vallen onder de toezichttaak van de commissie. Bijzonder aan het Detentiecentrum Schiphol-Oost is dat niet iedere vleugel onder de Pbw valt. Er is een vleugel met politiecellen, en die valt onder de Koninklijke Marechaussee. Klachten over de inrichting van een politiecel kunnen worden voorgelegd aan de Klachtencommissie Politiecellen. Daarnaast was er een vleugel waar vreemdelingen verbleven die in aanmerking kwamen voor uitzetting. Ook die vleugel viel niet onder de Pbw. Als gevolg van de Schiphol-brand in oktober 2005 is deze vleugel onbruikbaar geworden.

Blijkens informatie van de voorzitter van de commissie van toezicht ontvangt de commissie een gering aantal klachten die verband houden met de uitvoering van de 100%-controles. De meeste klachten gaan over het zoekraken van bagage en andere spullen. In 2005 heeft de commissie ruim twintig klachten ontvangen. Volgens de voorzitter hangt dit lage aantal waarschijnlijk samen met het feit dat de mensen maar een paar weken in het Detentiecentrum Schiphol-Oost verblijven. Gemiddeld zitten ze daar ongeveer veertien dagen, daarna worden ze in het Detentiecentrum Zeist of het Detentiecentrum Roermond geplaatst.

Gecoördineerde klachtafhandeling

Veel klachten over de uitvoering van de 100%-controles hebben betrekking op diverse aspecten van de uitvoering en op verschillende ketenpartners. Uit verschillende klachten die de Nationale ombudsman heeft ontvangen, komt naar voren dat het voor betrokkenen niet duidelijk is welke organisatie waarvoor verantwoordelijk is, waar ze de klacht moeten indienen, hoe de klachtbehandeling verloopt en waarom ze van verschillende instanties bericht krijgen.

De klachtencoördinator van Douane West gaf aan dat indien er sprake is van een zogenaamde combiklacht, een klacht waarbij sprake is van verschillende klachtonderdelen die betrekking hebben op verschillende ketenpartners, de klachtbrief wordt aangeboden aan de betrokken collega-klachtencoördinator(en). In een begeleidende brief wordt aangegeven welke klachtonderdelen door de Douane in behandeling zijn genomen. De door de KMar ontvangen klachten die onderdelen bevatten over verschillende bestuursorganen worden in principe gesplitst na ontvangst van de klacht. De klacht wordt afgehandeld op het onderdeel dat op de KMar van toepassing is en de brief wordt tegelijkertijd naar de andere ketenpartner(s) gezonden voor verdere behandeling van de klacht. De klager wordt daarover schriftelijk geïnformeerd.

In het jaarverslag 2004 van de Klachtencommissie politietaken Koninklijke Marechaussee/Krijgsmacht constateerde deze commissie dat het door klagers buitengewoon onbevredigend wordt gevonden dat zij voor de behandeling die zij op Schiphol hebben ondergaan bij (tenminste) vier instanties terecht kunnen komen. De commissie wees er op dat de klachten meestal betrekking hebben op de totale procedure waarbij verschillende diensten in het geding zijn die elk verantwoordelijk zijn voor een deel van de keten van aanhouding tot invrijheidsstelling.

In hun vragen van 3 november 2005 aan de minister van Justitie stelden twee leden van de Tweede Kamer de procedure van de behandeling van klachten over de 100%-controles aan de orde. Zij wezen erop dat personen die een 100%-controle hebben ondergaan bij drie verschillende instanties (Douane, KMar en Openbaar Ministerie) moeten klagen over verschillende aspecten van de wijze waarop zij zijn behandeld. Zij vroegen zich af of het wenselijk is de klachtenprocedure te vereenvoudigen zodat men bij één instantie terecht kan in plaats van dat de klachten worden versnipperd over drie instanties.

De minister van Justitie gaf in zijn antwoord op die vragen op 4 januari 2006 aan dat bij de uitvoering van 100%-controles de betrokken organisaties ieder afzonderlijk verantwoordelijk zijn voor hun eigen aandeel. Uitgangspunt blijft derhalve dat ieder van de organisaties zelf de klachten afhandelt die op haar betrekking hebben, aldus de minister van Justitie. Verder gaf de minister aan dat medio 2005 onder leiding van het Openbaar Ministerie te Schiphol-Oost een coördinerende klachtencommissie was ingesteld die de ontvangen klachten indeelt naar organisatie. Teneinde het behandelen van klachten die betrekking hebben op de 100%-controles te stroomlijnen, wordt volgens de minister de klachtafhandeling onder voorzitterschap van het Openbaar Ministerie gecoördineerd.

Uit de gesprekken die onderzoekers van de Nationale ombudsman met de diverse klachtencoördinatoren hebben gevoerd, komt naar voren dat de sinds medio 2005 ingevoerde samenwerking tussen de ketenpartners over de afhandeling van klachten als belangrijke verbetering wordt gezien. Als een van de verbeterpunten die voortvloeien uit het gecoördineerd overleg werd aangegeven dat er sprake is van een verbeterde informatievoorziening. Zo is het plaatsen van informatiepanelen aan het begin van de gate waar een 100%-controle plaatsvindt in plaats van het uitreiken van flyers aan het einde van de procedure een voorbeeld van de uitkomst van het gecoördineerd overleg. Verder zijn er in gezamenlijk overleg initiatieven genomen om afhalers te informeren over het oponthoud als gevolg van de controles door de Douane, het professioneel opstellen van het proces-verbaal van aanhouding, het overdragen van verdachten met hun bagage door de Douane aan de KMar en de inhoud van de excuusbrief aan de zogenoemde “negatieve slikkers”.

Het gecoördineerd overleg tussen de klachtencoördinatoren vindt eens in de zes tot zeven weken plaats onder voorzitterschap van de klachtencoördinator van het Openbaar Ministerie. Tijdens die overleggen worden klachten besproken en afspraken gemaakt over de afhandeling. Los van de reguliere overleggen onderhouden de klachtencoördinatoren contact over klachten door e-mailverkeer en telefonisch overleg.

Klaagschrift ontvangen

Ontvangst schriftelijk bevestigen (Awb) binnen 2 weken (Nationale ombudsman)

- de datum van ontvangst (Nationale ombudsman)
- de behandelingswijze (Nationale ombudsman)
- de behandelingsduur (Nationale ombudsman)
- of een klachtadviesprocedure wordt gevolgd (Awb)

Een ontvangstbevestiging is niet nodig als het klaagschrift binnen 2 à 3 weken wordt afgehandeld. (Nationale ombudsman)

Klacht wel/niet in behandeling?

Wel

Beslissing binnen 6 weken na ontvangst (Awb) (bij klachtadviesprocedure binnen 10 weken (Awb))

Niet

Klager zo snel mogelijk informeren, uiterlijk binnen 4 weken na ontvangst (Awb)

Meer tijd nodig?

- verdagingsbericht sturen (Awb)
- verdagen voor ten hoogste 4 weken (Awb)
- verdagingsbericht sturen vóór afloop termijn (Nationale ombudsman)

De Awb maakt verder uitstel niet mogelijk. Als het ondanks alle inspanningen niet lukt de klacht binnen de verdaagde termijn af te handelen moet de klager vóór het verstrijken van deze termijn worden geïnformeerd. De reden van de vertraging moet worden aangegeven. De klager moet gewezen worden op de mogelijkheid de Nationale ombudsman in te schakelen. (Nationale ombudsman)

In 1994 is de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in werking getreden, waarin eisen staan voor de behandeling van aanvragen, bezwaar- en klaagschriften.

In de Correspondentiewijzer zijn deze wettelijke eisen en de normen van de Nationale ombudsman voor alle vormen van correspondentie tussen overheid en burger op een rij gezet. Hiernaast zijn de normen voor de behandeling van klaagschriften opgenomen.

Termijnen afhandeling

“...Op 23 juli 2004 heb ik een klacht ingediend bij de Koninklijke Marechaussee te Den Haag. Op 23 augustus respectievelijk 10 september 2004 heeft de Koninklijke Marechaussee per brief de ontvangst van mijn klacht bevestigd en tevens meegedeeld dat, afhankelijk van de bevindingen van de onafhankelijke klachtencommissie binnen 10 à 14 weken op mijn klacht zal worden gereageerd. Pas in juni 2005 heeft de Koninklijke Marechaussee mijn klacht afgehandeld...”

De klachtencoördinatoren van Douane West en de KMar, die over de 100%-controles de meeste klachten ontvingen, hebben achterstanden bij de afhandeling van klachten. Volgens de klachtbehandelaars van de KMar is de wettelijke termijn te kort. De klachtencoördinator van de Douane gaf aan dat de Douane klachten binnen uiterlijk tien weken afdoet. De vertraging in de klachtenbehandeling houdt volgens de klachtencoördinatoren verband met een aantal factoren. De complexiteit van de klachten, het feit dat klachten vaak betrekking hebben op diverse ketenpartners en het gegeven dat klagers vaak in het buitenland wonen, zijn factoren die ertoe bijdragen dat de afhandeling van een klacht vaak veel langer duurt dan wenselijk wordt geacht.

Een voorbeeld van de route van een klacht over diverse aspecten van een 100%-controle

Op 4 juli 2005 werd de heer (...) – ruim zes uur na aankomst op Schiphol – door de KMar afgezet op Schiphol-Plaza. Hij was in het kader van een 100%-controle aangehouden en had, na aanhouding wegens verdenking van het slikken van cocaïnebolletjes, in het detentiecentrum een scan ondergaan. Uit de scan was gebleken dat hij geen bolletjes had geslikt.

Op 3 augustus 2005 stuurde de heer (...) zowel het Ministerie van Financiën als het Ministerie van Justitie een brief waarin hij klaagde over de gang van zaken en waarin hij om schadevergoeding vroeg in verband met het zoekraken van waardevolle goederen en in verband met de ondergane behandeling.

Het College van Procureurs-Generaal stuurde op 18 augustus 2005 een ontvangstbevestiging. Bij brief van 8 november 2005 deelde dit college aan betrokkene het volgende mee:

“... Van een medewerker van het arrondissementsparket te Haarlem heb ik heden vernomen dat in onderling overleg met het Openbaar Ministerie te Haarlem en de Douane te Hoofddorp is besloten dat uw verzoek zal worden afgehandeld door de Douane ressorterend onder het Ministerie van Financiën... ”.

Het Ministerie van Financiën stuurde op 5 augustus 2005 een ontvangstbevestiging met de mededeling dat brieven in beginsel binnen acht weken worden beantwoord. Op 9 november 2005 berichtte de Belastingdienst/Douane West aan betrokkene dat het Ministerie van Financiën aan de Belastingdienst had verzocht de behandeling over te nemen voor zover betrokkene verzocht om schadevergoeding en klaagde over de handelwijze van Douanemedewerkers. In deze brief werd de klacht over de onrechtmatigheid van de uitgevoerde 100%-controle ongegrond verklaard en werd over de klacht over de vernederende behandeling van betrokkene geen oordeel gegeven omdat de feiten niet konden worden vastgesteld. Voorts werd aangegeven dat de KMar was verzocht de behandeling van het verzoek om schadevergoeding over te nemen om te onderzoeken of de KMar verantwoordelijk was voor de door betrokkene gestelde ontvreemding van goederen, en dat de Dienst Justitiële Inrichtingen van het Ministerie van Justitie was verzocht de behandeling van de klacht over de toepassing van de bodyscan over te nemen.

Op 19 december 2005 wees de KMar het verzoek van de heer (...) om schadevergoeding af.

Wat betreft het op 9 november 2005 aan DJI doorgestuurde klachtonderdeel over de bodyscan deelde de plaats-

vervangend directeur van het DC Schiphol mee dat hij die kwestie op 7 december 2005 telefonisch met de klachtencoördinator van Financiën/Douane West had besproken omdat de zaak naar zijn mening niet op het terrein van DJI maar op het terrein van het Openbaar Ministerie lag. Met de klachtencoördinator van Financiën/Douane West was toen de afspraak gemaakt dat de zaak in het eerstvolgend reguliere overleg van klachtcoördinatoren zou worden besproken. De plaatsvervangend directeur wist niet wat er verder met de zaak was gebeurd.

Naar aanleiding van het oordeel van de Belastingdienst/Douane West over zijn klacht richtte betrokkene zich bij brief van 11 november 2005 tot de Commissie van de verzoekschriften van de Tweede Kamer. Van die zijde kreeg hij op 5 januari 2006 bericht dat zijn brief als verzoekschrift in behandeling was genomen.

Beoordeling

De interne klachtbehandeling

Uit de klachten die de Nationale ombudsman over de uitvoering van de 100%-controles heeft ontvangen, blijkt dat de wijze waarop klachten door de diverse bij de controle betrokken organisaties worden afgehandeld veel vragen oproept. Zo is het voor betrokkenen niet duidelijk waarom zij na het indienen van een klacht geconfronteerd worden met verschillende manieren van afhandeling van hun klacht. Door klagende burgers wordt dit als “afschuiven van de klacht” ervaren. Bij klachten waarbij het gaat om verschillende aspecten van een 100%-controle waarvoor meerdere ketenpartners verantwoordelijk zijn, bepaalt de traagste het tempo van de definitieve afhandeling van de klacht. De interne klachtbehandeling duurt niet alleen in de ogen van de betrokken klagers maar ook objectief gezien veel te lang. De gevolgde klachtenprocedures worden door klagers als ondoorzichtig aangemerkt. De informatieverstrekking over de afhandeling van klachten is niet eenduidig en helder voor de betrokkene. Alhoewel de uitvoering van de klachtenprocedures in de loop der jaren op belangrijke punten is verbeterd, is er nog lang geen sprake van een gecoördineerde klachtafhandeling op de wijze waarop dit door de minister van Justitie in zijn beantwoording van de kamervragen op 4 januari 2006 is geschetst. Het gecoördineerd overleg heeft, zo blijkt uit de gesprekken met de klachtbehandelaars van de betrokken ketenpartners, een overwegend informeel karakter waarbij op ad hoc-basis informatie over de klachtafhandeling wordt uitgewisseld. Van een coördinerende commissie die de klachten indeelt naar organisatie, zoals door de minister van Justitie aan de Tweede Kamer is meegedeeld, is geen sprake. Gelet op de signalen van klagers blijkt er ook na het invoeren van het gecoördineerde overleg geen concrete, merkbare verandering te zijn in de wijze van afhandeling van klachten. Klachtbehandeling is voor een bestuursorgaan een kans

het vertrouwen van burgers in de overheid opnieuw te vestigen en te onderhouden. De wijze waarop de afhandeling van klachten die verband houden met de uitvoering van de 100%-controles plaatsheeft, leidt in zijn algemeenheid niet tot een beter begrip voor die controles. Integendeel, betrokkenen ervaren de afhandeling van hun klachten eerder als een bevestiging van de in hun beleving grievende behandeling die zij hebben ondergaan bij de uitvoering van de controle. De vaak lange termijn van afhandeling draagt daar aan bij. Een probleem is ook dat de registratie en terugkoppeling van klachten door elk van de betrokken ketenpartners anders wordt ingevuld. Als gevolg daarvan is er bij de betrokken ketenpartners onvoldoende inzicht in de hoeveelheid en aard van de ontvangen klachten en de mogelijke betekenis van de uitkomst van de klachtbehandeling voor de inrichting van het proces.

Het vereiste van voortvarendheid houdt in dat bestuursorganen slagvaardig en met voldoende snelheid moeten optreden. Het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking houdt in dat bestuursorganen burgers met het oog op de behartiging van hun belangen actief en desgevraagd van adequate informatie voorzien. Het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen houdt in dat bestuursorganen hun administratieve beheer en hun organisatorische voorzieningen dienen in te richten op een wijze die behoorlijke dienstverlening aan burgers verzekert. De Nationale ombudsman is van oordeel dat de wijze waarop de Douane, de Koninklijke Marechaussee en het Openbaar Ministerie klachten over de 100%-controles behandelen, op verschillende punten in strijd is met deze drie vereisten.

De Nationale ombudsman pleit er voor om de klachtbehandeling zodanig te structureren dat er ècht sprake is van integrale klachtbehandeling. Zonder iets af te doen aan de verschillende procedures waaraan de betrokken bestuursorganen nu eenmaal wettelijk zijn gebonden, zou een klachtencommissie waarin leden zitting hebben van de diverse ketenpartners een aantal centrale taken kunnen uitvoeren. Door klachten centraal te registreren, te behandelen en te coördineren kan op professionele en effectieve wijze invulling worden gegeven aan klachtmanagement. Niet alleen degenen die 100%-controles ondergaan maar ook de uitvoerende ambtenaren ervaren de controles als ingrijpend. Het is dan ook belangrijk dat de betrokken organisaties structureel samenwerken en op een open manier communiceren over mogelijkheden deze controles verder te verbeteren. Een centrale klachtencommissie met een duidelijke structuur en functie draagt naar de mening van de Nationale ombudsman bij aan verbetering van de samenwerking en communicatie tussen de ketenpartners en daarmee indirect aan de verbetering van de dienstverlening aan reizigers die een controle moeten ondergaan.

Analyse

Vaststaat dat de 100%-controles een enorme feitelijke en emotionele impact kunnen hebben op betrokken reizigers en dat sommige controlemiddelen zelfs als vernederend kunnen worden ervaren. De focus van de Nationale ombudsman in dit onderzoek is gericht op uitvoeringsaspecten van de controles. Uit het onderzoek is onder andere naar voren gekomen dat bij de uitvoering van de 100%-controles de scheidslijn tussen feitelijke controle en feitelijke opsporing niet altijd even scherp valt te trekken. Organisatorisch gezien is er weliswaar een duidelijke scheiding aangebracht maar de praktijk is in dit opzicht minder helder. Afgezien van het belang van de naleving van de behoorlijkheidsvereisten hecht de Nationale ombudsman eraan te benadrukken dat het in een rechtsstaat van wezenlijk belang is dat er duidelijkheid over bestaat of de overheid een burger als gecontroleerde of als verdachte aanspreekt, en dat de inzet van zowel controle- als dwangmiddelen goed is geregeld. Daarom is het een goede zaak dat er een nieuwe Algemene Douanewet in de maak is. De Nationale ombudsman gaat ervan uit dat de bevoegdheden van de Douane daarin helder zullen worden geregeld.

Dat de controles per definitie voor enige overlast – zoals oponthoud – zullen zorgen, is een gegeven. Het is echter de kunst om het doel van de controles, het zoveel mogelijk onderscheppen van de drugs die via Schiphol Nederland binnenkomen, te verwezenlijken en tegelijkertijd de overlast voor passagiers zo beperkt mogelijk te houden. De Nationale ombudsman heeft vastgesteld dat rond de 100%-controles in de afgelopen paar jaar een aantal duidelijke verbeteringen is doorgevoerd.

Verbeteringen

Sinds de start van de 100%-controles op Schiphol is door de verschillende ketenpartners een aantal verbeteringen aangebracht in de wijze van uitvoering zoals:

- de **informatieverstrekking** door de Douane aan reizigers (begin 2006);
- het beeïndigen van **lijfsvisitatie met ontkleding en schouwen** (januari 2006);
- de wijze waarop de Douane de **processen-verbaal** opstelt;
- het experiment met het **mobiele scanapparaat** op Schiphol (maart 2006);
- de aanlevering van de complete **ruim- en handbagage** door de Douane bij overdracht van verdachten aan de KMar;
- het aanbod aan verdachten, direct na hun aanhouding, om **verwanten telefonisch te informeren** (januari 2006);
- het aanstellen van “**charme-officieren**” door de KMar (maart 2006);
- de **introductie van een excuusbrief** door de KMar aan onschuldige slijkverdachten (januari 2006);
- start **gecoördineerd overleg** over klachtbehandeling (medio 2005).

In dit onderzoek is de Nationale ombudsman echter ook op een aantal knelpunten gestuit. Die knelpunten lijken samen te hangen met een drietal factoren:

1. *ketenproblematiek;*
2. *intern gerichte blik van de ketenpartners;*
3. *tekortschietende onderlinge communicatie.*

“...Op werkvloerniveau vindt er geen overleg plaats tussen Douane en de KMar over de 100%-controles. Die zijn er wel op andere niveaus...”⁹

I. Ketenproblematiek

Bij de uitvoering van de 100%-controles zijn onderdelen van drie verschillende ministeries betrokken. Deze onderdelen vormen tezamen een keten die de taak heeft de 100%-controles naar behoren uit te voeren. Voor een optimale taakuitvoering zijn samenwerking, afstemming en overleg tussen de ketenpartners van wezenlijk belang. In het Handhavingsarrangement zijn de taken en verantwoordelijkheden van de betrokken diensten beschreven. Er is gekozen voor een duidelijke afbakening van de uitvoering van de controle- en de opsporingstaak. De Douane doet de feitelijke controles en verricht aanhoudingen, en de KMar is belast met de opsporingstaak. Wat opvalt uit de gesprekken met medewerkers die rechtstreeks bij de uitvoering zijn betrokken, is dat op uitvoerend niveau nauwelijks overleg plaatsvindt tussen Douane en KMar. Het wederzijds begrip tussen beide organisaties lijkt soms beperkt.

“...De aanhoudingen vinden plaats door de Douane, en wij op Schiphol-Oost hebben niets met de Douane te maken. Afgezien van de coördinatoren hebben wij eigenlijk alleen bij de overname na aanhouding contact met de Douane. Volgens mij is er begrip nodig voor de onterecht aangehouden en, en zou er meer terugkoppeling naar de Douane moeten plaatsvinden?”¹⁰

Het lijkt er ook op dat de betrokken organisaties in 2003 zijn “overvallen” met het besluit tot invoering van de 100%-controles en onvoldoende tijd hebben gekregen om na te gaan welke ervaring en expertise noodzakelijk en beschikbaar waren om zo’n taak professioneel uit te voeren. Rond de implementatie van de 100%-controle lijkt vooral de technische kant van de invulling van de 100%-controles te zijn belicht. Wat betreft de personele invulling is door zowel de Douane als de KMar vooral ingezet op het aantrekken van nieuw personeel dan wel het op vrijwillige basis inzetten van beschikbare medewerkers, veelal voor een beperkte periode. Tijdens het onderzoek is niet duidelijk geworden waarom niet is gekozen voor een grootschaliger inzet van het reeds ervaren en goed op elkaar ingespeelde Schipholteam, of voor de inzet van medewerkers van dit team voor de 100%-controles. In dit team – een samenwerkingsverband tussen de Douane en de KMar dat in 1994 is opgericht in het kader van de versterking van de buitengrenzen – werken medewerkers van de Douane en de KMar al jaren

⁹ Citaat uit de verklaring van een ambtenaar van de Douane.

¹⁰ Citaat uit de verklaring van een ambtenaar van de KMar.

hecht samen op het terrein van drugsbestrijding. Deze medewerkers beschikken over een schat aan ervaring en expertise rond het onderscheppen van drugs en het onderkennen van bolletjesslikkers. De problemen die samenhangen met het werken met verschillende organisaties hadden volgens de Nationale ombudsman voor een deel ondervangen kunnen worden door bij de 100%-controles beter gebruik te maken van de ervaring en deskundigheid van het Schipholteam.

De tot op heden gefragmenteerde klachtbehandeling – per organisatie afzonderlijk in plaats van gezamenlijk met de ketenpartners – is een voorbeeld van een ketenprobleem dat zich relatief eenvoudig laat oplossen. Daarvoor is dan wel nodig dat men bereid is over de grenzen van de eigen organisatie heen te zoeken naar werkwijzen die het meest tegemoetkomen aan de behoeften van de burger. Uit de gesprekken met uitvoerende medewerkers valt af te leiden dat zij soms met gemengde gevoelens maar in het algemeen met grote loyaliteit aan de eigen organisatie van start zijn gegaan, ondanks de geringe middelen die op dat moment beschikbaar waren. Aan het samen met de ketenpartners zoeken naar de meest optimale werkwijze lijkt het soms echter te hebben geschort.

2. Intern gerichte blik

“...Het komt best voor dat reizigers zich door de 100%-controle gediscrimineerd voelen. Daar ga ik inhoudelijk niet meer op in. Van de reizigers is 95% gekleurd, van de aangehouden ook. Hoezo dan discriminatie? Ik ga die discussie niet meer aan. Het is wel vervelend als mensen dat zeggen, maar ik merk ook dat je veel begrip krijgt als je rustig uitlegt waarom deze controles gedaan worden...”¹¹

De ketenpartners zijn vooral gericht op een adequate uitvoering van de eigen taak in het proces. Daarbij ligt de focus vooral op het vinden van cocaïne en het traceren van cocaïnesmokkelaars. De reiziger die wordt geconfronteerd met een controle en een op basis daarvan – achteraf gebleken – “onterechte” verdenking, ervaart de 100%-controle echter als langdurig en vernederend vanwege het totale tijdsbeslag, de achtereenvolgende controle-momenten, en het gevoel dat men verdachte blijft ondanks gebleken onschuld. Een en ander lijkt samen te hangen met de wat naar binnen gerichte blik bij de uitvoerende instanties, die weliswaar op basis van hun eigen bevindingen verschillende aanpassingen en verbeteringen hebben doorgevoerd, maar die daarbij onvoldoende de beleving van degenen die zijn gecontroleerd hebben betrokken. Bij de inzet van een ingrijpend middel als de 100%-controle waarmee veel reizigers worden belast, is het van belang om een open oog en oor te hebben voor signalen die worden afgegeven. Daarbij komt dat voor veel reizigers de 100%-controles een eerste contact met de Nederlandse autoriteiten vormen na hun aankomst uit het buitenland. Met name met het optreden van de Douane geeft de overheid daarmee haar visitekaartje af.

Transparantie in wat een bestuursorgaan doet, waarom het bestuursorgaan dat doet en hoe het bestuursorgaan dat doet, is van groot belang, evenals communicatie daarover naar

¹¹Citaat uit de verklaring van een ambtenaar van de Douane.

buiten. Dit geldt niet alleen voor de achtergronden van de controles en de daarbij gemaakte keuzes maar ook de uitvoering van die controles. Aandacht moet er ook zijn voor de wijze waarop de procedure van klachtbehandeling wordt ingericht. Daarbij behoort nadrukkelijk ook vanuit het gezichtspunt van de burger te worden gezien wat de beste aanpak is. In de gesprekken en in klachtbrieven komt regelmatig terug dat betrokken reizigers zich gediscrimineerd voelen vanwege de behandeling die zij hebben ondergaan. Door de Nationale ombudsman is niet vastgesteld dat er bij de uitvoering sprake is van discriminatie op grond van huidskleur. Dat betekent echter niet dat de uitvoeringsinstanties dit soort signalen zonder meer naast zich neer kunnen leggen. Een open en meer naar buiten gerichte opstelling kan veel ongenoegen op met name dit punt voorkomen en de acceptatie vergroten van het gegeven dat dergelijke controles nu eenmaal nodig zijn. Bij een meer naar buiten gerichte blik hoort ook een meer open houding tegenover de betrokken burgers. Daar schort het bij de 100%-controles soms aan. Zo zijn de namen van de Douaneambtenaren die de interviews afnemen voor de reizigers niet kenbaar. De Nationale ombudsman vindt het echter van belang dat ambtenaren met een controletaak burgers op open wijze tegemoet treden. Door middel van bijvoorbeeld een naamkaartje aan de interviewtafel laat een en ander zich eenvoudig verwezenlijken.

3. Onderlinge communicatie

Verder valt op dat er sprake is van een nogal moeizame onderlinge communicatie op het niveau van de uitvoering. In gesprekken met uitvoerende medewerkers wordt de vinger gelegd op de problemen die men ervaart bij overdracht van verdachten en bejegening van reizigers: de communicatie over dit soort knelpunten is pas de laatste tijd en dan nog mondjesmaat op gang gekomen en er is nog geen sprake van een vaste overlegstructuur op het niveau van uitvoering. Bij een professionele opvatting van een gezamenlijke taak hoort dat de betrokken ketenpartners elkaar voortdurend een spiegel voorhouden ten aanzien van de wijze waarop zij uitvoering geven aan hun taak. De ketenpartners kunnen elkaar versterken door open te staan voor kritiek en door bereid te zijn te willen leren van elkaar. Ook in dit opzicht bieden integrale klachtbehandeling en gezamenlijk klachtmanagement kansen voor alle partners in de keten.

Hoe nu verder?

Juist omdat er nog relatief weinig ervaring bestaat met dit soort grootschalige en intensieve controles vindt de Nationale ombudsman het van groot belang dat zowel beleidsmakers als uitvoerenden zich inspinnen om te blijven zoeken naar verbetermogelijkheden bij de uitvoering van de 100%-controles. De Nationale ombudsman waardeert het positief dat uit het onderzoek naar voren is gekomen dat er sinds het begin van de controles daadwerkelijk een aantal verbeteringen is doorgevoerd. Om te bepalen of en zo ja welke verdere verbeteringen mogelijk zijn, vormen integrale klachtbehandeling en klachtmanagement belangrijke instrumenten. In het vorige hoofdstuk is daar al op ingegaan. In de periode december 2003 tot 1 januari 2006 zijn meer dan een miljoen reizigers onderworpen aan een 100%-controle. Uit de door de betrokken bestuursorganen verstrekte gegevens blijkt dat over de uitvoering van die controles relatief weinig klachten zijn ingediend. De Nationale ombudsman is er niet van overtuigd dat in dit geval de kwaliteit van de uitvoering van de controles simpelweg kan worden afgemeten aan het aantal ontvangen klachten. Uit de gesprekken die onderzoekers met betrokken reizigers hebben gevoerd, komt naar voren dat men regelmatig diep gegriefd is over de ondergane behandeling, maar niet daadwerkelijk overgaat tot het indienen van een klacht. Dit heeft, zo bleek uit de gesprekken met betrokkenen en met vertegenwoordigers van de Vereniging Van Reizigers, veelal te maken met de culturele achtergrond van de betrokken reizigers. Het schaamtegevoel over hetgeen men is overkomen en de neiging om problemen binnen de eigen kring op te lossen, zijn daarbij belangrijke factoren. Reizigers die op de Nederlandse Antillen of in Suriname wonen en die voor een (familie-)bezoek naar Nederland komen, zijn vaak onvoldoende op de hoogte van de klachtmogelijkheden. Daarbij speelt ook een rol dat reizigers die niet in Nederland wonen de Nederlandse taal soms niet of onvoldoende machtig zijn. Met name binnen de Surinaamse gemeenschap lijkt veel onvrede te bestaan over de 100%-controles. Het zou een goede zaak zijn indien de betrokken ketenpartners los van individuele klachten meer inzicht zouden krijgen in de weerstanden die bij reizigers leven over de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de 100%-controles. Vanuit de gedachte dat een moderne, lerende overheid zich actief behoort te oriënteren op de vraag wat de betrokken burgers en ambtenaren als behoorlijk ervaren, heeft de Nationale ombudsman zich afgevraagd langs welke wegen de bij de 100%-controles betrokken instanties aan nog meer relevante informatie zouden kunnen komen om de uitvoering daarvan verder te verbeteren. Een belangrijke bron vormen volgens de Nationale ombudsman de opvattingen van collega-ambtenaren in de keten. Een sprekend voorbeeld is in dit verband de opvatting van de leider van het Veegteam van de KMar over de negatieve gevolgen van de wijze van bejegening van reizigers door medewerkers van de Douane voor zijn eigen mensen. Dit soort signalen behoort serieus te worden genomen.

Daarnaast kan de Nationale ombudsman zich voorstellen dat de Douane, al dan niet tezamen met de KMar en/of het Openbaar Ministerie, in algemene zin bij passagiers van

gecontroleerde vluchten navragen hoe zij de controle hebben ervaren. Juist omdat het aantal klachten over de uitvoering van de controles relatief laag is, zou een vorm van enquête onder gecontroleerde reizigers waardevolle en representatieve informatie kunnen opleveren.

In de derde plaats heeft de Nationale ombudsman op basis van de onderzoeksbevindingen vastgesteld dat niet alle relevante gegevens over de effectiviteit van ingezette controlemiddelen worden vastgelegd. Omdat de ingezette middelen alle, in meerdere of mindere mate, een zekere belasting voor zowel de Douane als de reizigers betekenen, is het volgens hem nuttig om per ingezet middel kritisch te bezien in hoeverre dat wezenlijk bijdraagt aan het doel waarvoor het wordt ingezet. Analyse van de verzamelde gegevens zou dan kunnen leiden tot een andere inzet van middelen of tot het niet langer toepassen van bepaalde middelen. Argumenten van doelmatigheid en van proportionaliteit behoren bij dit soort afwegingen een rol te spelen.

Ten slotte is de Nationale ombudsman in dit verband van mening dat het waardevol zou zijn indien de bij de 100%-controles betrokken organisaties zich zouden verdiepen in de cultuur van degenen die worden gecontroleerd. Het is immers zeer goed voorstelbaar dat de wijze waarop bepaalde controleactiviteiten worden ervaren niet in iedere cultuur hetzelfde is. Door ook kennis te nemen van die andere cultuur kunnen misverstanden worden voorkomen.

Mogelijkheden om meer te leren

- ▶ integrale klachtbehandeling/klachtmanagement
- ▶ communicatie met collega's in de keten
- ▶ enquête onder reizigers
- ▶ analyse effectiviteit ingezette middelen
- ▶ verdieping in culturele achtergrond reizigers

In dit rapport geeft de Nationale ombudsman aan in welke opzichten er rond de uitvoering van de 100%-controles verbeteringen mogelijk zijn. De Nationale ombudsman geeft daarmee niet ook een oordeel over de wenselijkheid die controles voort te zetten. In een democratische rechtsstaat als Nederland behoren regering en parlement uiteindelijk te bepalen hoe de toekomst van de 100%-controles eruit zal zien. De Nationale ombudsman stelt zich voor dat in dat kader niet alleen zal worden gekeken naar de hoeveelheid onderschepte drugs, afgezet tegen de geleverde inspanningen, maar dat er ook oog zal zijn voor neveneffecten van de controles. Te denken valt daarbij aan de bijdrage die de controles indirect leveren aan de orde en rust aan boord van de betreffende toestellen en aan de gezondheidsrisico's die bolletjesslikkers lopen. In wezen worden zij door criminele organisaties gebruikt als levend verpakkingsmateriaal en verdienen zij bescherming tegen die organisaties. Doordat de 100%-controles bijdragen aan de ontmoediging van deze methode van drugsmokkel vormen zij zo'n bescherming. Het gegeven dat de 100%-controles in het leven zijn geroepen om de invoer van cocaïne te bestrijden, doet daar niet aan af.

Aandachtspunten en aanbevelingen

Aandachtspunten

1. De 100%-controles vormen geen statisch gebeuren, al was het maar omdat de methoden waarvan cocaïnesmokkelaars zich bedienen en de inzichten over drugsbestrijding aan verandering onderhevig zijn. Het is aan de betrokken autoriteiten om steeds tijdig in te spelen op veranderende omstandigheden. Gezien de gevolgen van de aanhouding van reizigers op verdenking van het slikken van bolletjes acht de Nationale ombudsman het van groot belang dat de verhouding tussen het aantal “terechte” en het aantal “onterechte” verdenkingen goed wordt gemonitord en dat op basis van zorgvuldige analyses voortdurend wordt gezien in hoeverre aanpassing van de slikkerscriteria kan leiden tot een lager percentage onschuldige slikverdachten.

2. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de 100%-controles vooral worden benaderd als een controleproces. De Nationale ombudsman heeft de indruk dat veel ongenoegen bij reizigers kan worden voorkomen door rond de controles veel meer aandacht te besteden aan communicatie met de buitenwereld in het algemeen en de betrokken reizigers in het bijzonder.

Aanbevelingen

De Nationale ombudsman doet hierna een aantal concrete aanbevelingen aan de drie betrokken ministers. Omdat hij deze ministers gezamenlijk verantwoordelijk acht voor de 100%-controles, zijn de aanbevelingen gericht tot de ministers van Financiën, van Defensie en van Justitie gezamenlijk.

De Nationale ombudsman doet de ministers van Financiën, van Defensie en van Justitie de volgende aanbevelingen:

► **stop lijfsvisitatie met ontkleding in het kader van controle;**¹²

► **verbeter de faciliteiten op Schiphol:**

- voorkom dat reizigers moeten wachten in de slurf;
- fouilleer achter scherm of gordijn;
- zorg voor ondoorzichtige deuren van de visitatieruimten op de G-pier;
- zorg voor een ophoudruimte voor aangehouden reizigers;
- biedt bij verdenking van het slikken van bolletjes scan aan op Schiphol;

► **verbeter de informatieverstrekking:**

- verstrek reizigers duidelijke informatie over de duur van de controle;
- informeer reizigers van wie de ruimbagage is geopend daarover;
- geef betere informatie over de zwarte lijst;
- geef betere informatie over de klachtmogelijkheid;

► **ga anders om met onschuldige slikverdachten:**

- toon oprecht begrip voor de situatie waarin onschuldige slikverdachten zijn beland;
- biedt hun praktische hulp en zo nodig compensatie aan;
- creëer een geschikte ruimte waar zij kunnen wachten na invrijheidsstelling;

► **zorg voor integrale klachtbehandeling.**



Dr. A. F. M. Brenninkmeijer
De Nationale ombudsman

¹²Lijfsvisitatie met ontkleding en schouwen wordt sinds januari 2006 al niet meer door de Douane toegepast, naar aanleiding van een aanbeveling van de Nationale ombudsman.

Uitgave: Bureau Nationale ombudsman


Foto bodyscan omslag (groot): Afdeling Forensische Geneeskunde, GGD Amsterdam

Vormgeving: Full House, Waddinxveen

Pre-press: Plaatwerk bv, Waddinxveen

Druk: Drukkerij Van Tilburg, Waddinxveen

Juni 2006



de Nationale ombudsman
Postbus 93122
2509 AC Den haag

Telefoon (070) 356 35 63
Fax (070) 360 75 72
www.nationaleombudsman.nl

