



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Drugsmokkel op Schiphol: een kwestie van slikken en vergeten

Miltenburg, S. van

Citation

Miltenburg, S. van. (2003). Drugsmokkel op Schiphol: een kwestie van slikken en vergeten. *Bestuurskundige Berichten*, 18(2), 15-17. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3211035>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3211035>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

ACHTERGROND

schaarse, dynamische en complexe taakomgeving.

Nu ga ik bepalen of de Nieuwe Wet op de Veiligheids- en Inlichtingendiensten de BVD meer of minder organisch of mechanisch maakt. Ik ga dit doen aan de hand van de theorie van Burns en Stalker.

Organisatiestructuren

Burns en Stalker onderscheiden twee uitersten van organisatiestructuren: een mechanische en een organische organisatiestructuur (Robbins, 1990: 210-220). Eén dimensie van een organisatiestructuur die Robbins onderscheid is de taakomschrijving, oftewel de taakstelling. Een mechanische taakomschrijving is helder en duidelijk, de taakomschrijving van een organische organisatie wordt gekenmerkt door flexibiliteit. Mechanische organisatiestructuren worden gekenmerkt door een hoge mate van complexiteit, formalisatie en centralisatie. Organische organisatiestructuren daarentegen, worden gekenmerkt door een lage mate van complexiteit, formalisering en centralisatie. Volgens de theorie neigt de organisatie naar een organische structuur wanneer de omgeving zeer complex en instabiel is. En wanneer de omgeving stabiel en overzichtelijk is blijkt de organisatie gekenmerkt te worden door een mechanische structuur.

Taakomschrijving

Nu ga ik bekijken of de taakomschrijving van de BVD kenmerkend is voor een mechanische of organische organisatie. De formele taakomschrijving luidt als volgt: de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD) heeft tot taak bij te dragen

aan de verdediging en de versterking van de nationale en internationale veiligheid (BVD 1999). Tijdens de Koude Oorlog was de 'bedreiging' voor de nationale en internationale veiligheid duidelijk in de ogen van de BVD, namelijk de communisten. Echter na de val van de Berlijnse muur in 1989 en de ontduiking van de Koude Oorlog moest de aandacht verlegd worden naar andere bedreigingen, of zoals Doctors van Leeuwen, ex-directeur van de BVD het stelde: "Toen werd met het eind van de Koude Oorlog de wereld opeens instabiel. Van een 'High Noon'-situatie (een duel met twee revolverhelden) kwamen we opeens terecht in een kermisschiettent waar overal tegelijk de poppetjes opdoken." (Mr. A. Doctors Van Leeuwen, 1995)

Volgens de formele taakstelling is er geen probleem wanneer de BVD in het buitenland inlichtingen inwint, maar intern was de BVD verdeeld over dit onderwerp. Op zich was de aanklacht van het Europese Hof enkele jaren daarna, om de BVD meer opener te maken, een kans om deze kwestie op te lossen (Parool,

"Van een 'High Noon'-situatie kwamen we na de Koude Oorlog opeens terecht in een kermisschiettent waar overal tegelijk de poppetjes opdoken."

20 maart 2001). Volgens de Nieuwe Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten mag de AIVD inlichtingen uit het buitenland halen waardoor er een unieke organisatie ontstaat in vergelijking met andere (Westerse) landen, namelijk een veiligheidsdienst voor zowel het

binnenland als het buitenland ineem (<http://www.aivd.nl>).

De BVD krijgt door de nieuwe wet een bredere taakstelling. Onder bedreigingen van de staatsveiligheid vanuit binnen- en buitenland kan veel worden verstaan. Bovendien krijgt de BVD meer bevoegdheden bij het informatie inwinnen op het internet. Ik zou dus stellen dat de taakomschrijving flexibel is geworden.

Conclusie

Ik heb proberen vast te stellen wat voor invloed de omgeving uitoefent op de taakstelling van de BVD. Met het einde van de Koude Oorlog was de omgeving in één klap veranderd en de BVD zag zich gedwongen om zich aan te passen. De omgeving eiste min of meer dat de BVD een meer organische organisatiestructuur moest krijgen wil het haar taken goed kunnen en mogen uitvoeren.

Volgens de theorie hoort bij een meerschaarse, complexe en dynamische omgeving een meer flexibele taakstelling. Bij de casus van de organisatieverandering van de BVD naar de AIVD is dit ook het geval. Er kan dus geconcludeerd worden dat de BVD na de identiteitscrisis van na de Koude Oorlog zich weer hervonden had in de Nieuwe Wet van 15 maart 2001. De kanttekening hierbij is echter dat de Nieuwe Wet is gebaseerd op veranderingen kort na de Koude Oorlog (begin jaren negentig) en dat de wet pas begin 2000 is ingevoerd is, daar zit tien jaar tussen (!). Of de organisatie, en taakstelling, van de 'nieuwe' AIVD na de gebeurtenissen van onder andere 11 september 2001 en 6 mei 2002 nog toereikend is moet nog maar blijken.

Jeroen van Nierop
reacties:
jeroeneyob@hotmail.com

ACHTERGROND

Drugsmokkel op Schiphol: een kwestie van slikken en vergeten

Sinds januari 2002 is er veel ophef rond de vermeende horden bolletjesslikkers die Nederland zouden overspoelen vanuit de Nederlandse Antillen. Vanwege het cellentekort moesten ze weggestuurd worden. Toenmalig minister van Justitie Korthals kwam in een lastig parket en de Tweede Kamer bemoeide zich volop met deze kwestie.

In dit stuk zal ik allereerst beknopt de kwestie omtrent de bolletjesslikkers chronologisch beschrijven. Vervolgens ga ik in op de rol van de Tweede Kamer als controlerend orgaan en de verdediging van de betrokken ministers Korthals en Donner. Ik zal tot slot eindigen met het antwoord op de vraag of in een jaar tijd sprake is geweest van een leerproces in deze zaak.

Een chronologische weergave

In januari 2002 werd via de media bekend dat bolletjesslikkers niet alleen op grote schaal Nederland binnenkwamen, maar dat zij eigenlijk net zo snel Nederland ongestraft weer verlieten. De zaak werd door de minister van Justitie Korthals in een brief aan de Tweede Kamer toegespitst op slechts een tiental drugskoeriers, die tussen 11 en 31 december 2001 niet zijn gearresteerd, maar zijn heengezonden met medeweten van het Openbaar Ministerie (OM). De minister voegt een plan van aanpak bij om de drugsmokkel op Schiphol tegen te gaan.

Op 23 januari 2002 werd een kamerdebat gehouden inzake de kwestie. De leden van de Tweede Kamer gingen hierbij met name beschuldigend te werk. De minister zou reeds langer op de hoogte zijn van de problemen die zich op Schiphol voordoen omtrent de aanpak van de drugsmokkel. De media maakten uiteraard gretig gebruik van alle misstanden en de felle kritiek op minister Korthals. Bijna dagelijks verschenen krantenartikelen, waarin de kwestie vanaf januari 2002 uitgebreid werd besproken. De

minister presenteerde een plan van aanpak, waarin onder andere het voorstel werd gedaan om meerdere gevangenen in een cel te plaatsen. Uiteindelijk werd in maart 2002 ingestemd met het voorstel voor een noodwet, die het mogelijk maakte bolletjesslikkers en andere drugskoeriers op te sluiten buiten het officiële gevangeniswezen en met maximaal vier personen in een cel.



Reeds half maart 2002 werd duidelijk dat van de strengere controles op Curaçao weinig terecht kwam wegens het tekort aan opvang aldaar. Inmiddels is zelfs de KLM bereid medewerking te verlenen aan de acties. De drugskoeriers zijn klanten en betekenen een bron van inkomsten voor de luchtvaartmaatschappij. Omdat de luchtvaartmaatschappij echter voor de kosten van de terugvlucht moet opdraaien, is het logisch dat de kosten te hoog opliepen om er niets tegen te doen. De KLM ging daarom over op preventieve controles, die succesvol bleken.

Na de verkiezingen in mei 2002 werd door het nieuw gekozen

kabinet een regeerakkoord opgesteld, waarin de volgende passage inzake de verbetering van de veiligheid, en in verband daarmee ook de aanpak van drugsmokkel, werd opgenomen: "Knelpunten op het punt van celcapaciteit dienen bij voorrang opgelost te worden om de doeltreffendheid van voorgaande schakels in de justitiële keten te verhogen. Tegelijk zullen evenwel mogelijkheden en alternatieven moeten worden voorgesteld om het groeiend beroep op de rechter af te remmen..."

Na de zomer bleek het probleem nog niet te zijn opgelost. De extra celcapaciteit is niet voldoende gebleken en de nieuwe minister, Piet Hein Donner, ziet zich hierdoor genoodzaakt een andere aanpak te realiseren. De ministerraad stemde vervolgens in met het plan van Donner

om de drugskoeriers niet meer in Nederland te berechten, maar terug te sturen naar het land van herkomst en het paspoort van de persoon in beslag te nemen. In oktober 2002 werd in een artikel in het NRC Handelsblad duidelijk dat de politieke partijen, die begin 2002 fel hadden uitgehaald naar toenmalig minister van

Justitie Korthals, nu minister Donner steunen in het voorstel de drugskoeriers heen te zenden. Men ziet in dat het probleem niet op de gewenste manier is aan te pakken. Van kritiek en verdediging is men nu overgegaan op acceptatie en afschuiven.

In de Kamer

Het Parlement heeft de taak de bestuurders en hun handelen te controleren en erover te oordelen. Deze taak van toezicht en evaluatie noemt Paul 't Hart de alledaagse vorm waarin het bestuurlijke verleden wordt geproblematiseerd. Het Parlement werd in januari 2002 voor het eerst bekend met de omvang van het probleem met de bolletjesslikkers.

ACHTERGROND

Hiervoor waren zij wel op de hoogte gesteld van de door toenmalig minister van Justitie Korthals zo genoemde incidenten met drugsmokkel. De Tweede Kamer reageerde furieus op de berichten die in de pers verschenen over het op grote schaal heen zenden van drugskoeriers. Nog pijnlijker werd het toen bleek dat de minister zelf al geruime tijd op de hoogte was van het probleem en de omvang ervan, maar verzuimd had de Kamer hierover in te lichten. In het kamerdebat op 23 januari 2002 werden met name vragen gesteld aan de minister omtrent de kennis, die de minister zou hebben gehad en waarom deze kennis niet is gedeeld met de kamerleden.

De vraag waarom sommige sociale kwesties in de schijnwerpers komen en als affaire in ons collectieve geheugen worden bijgezet, wordt door Bovens beantwoord en hij formuleert hiertoe een viertal elementen. "Allereerst moet een bepaalde toestand of gebeurtenis als onwenselijk worden bestempeld. (...) Vervolgens [worden de gebeurtenissen] geheel of ten dele toegeschreven aan het handelen of nalaten van (...) publieke bestuurders (...). Voorts wordt het betreffende overheidsoptreden (...) bestempeld als het product van vermijdbare fouten van de kant van de betreffende (...) personen. Ten slotte heerst er een algemeen gevoel dat het optreden ook verwijtbaar was en dat schuldigen gestraft moeten worden." In het geval van het probleem omtrent de aanpak van bolletjesslikkers werd al snel duidelijk dat de Tweede Kamer het ongestraft heen zenden van bolletjesslikkers op zichzelf als gebeurtenis als bijzonder onwenselijk ervoer. Het heen zenden werd vervolgens door de kamerleden toegeschreven aan het onvoldoende voortvarende handelen van toenmalig minister van Justitie Korthals. Hierbij werd Korthals voortdurend herinnerd

"Korthals hanteerde de tactiek van ontkenning"

aan zijn eigen uitspraken, die hij deed toen hij als kamerlid in 1993 toenmalig minister van Justitie Hirsch Ballin confronteerde met nalatigheid omtrent het cellentekort. In het debat op 23 januari 2002 kondigde Femke Halsema van Groenlinks aan dat "minister Korthals vaker met Kamerlid Korthals zou worden geconfronteerd". De reactie van

Korthals op de beschuldigingen kan worden getypeerd aan de hand van de door 't Hart beschreven *bestuurlijke verdedigingsretoriek*. Korthals reageerde in de gehele zaak allereerst ontkenning. Er was geen sprake van een onhandelbare situatie. Korthals stelde dat, toen duidelijk werd dat steeds meer drugskoeriers op Schiphol aankwamen, extra acties zijn uitgevoerd om de drugskoeriers op te kunnen pakken. Aan het probleem werd dus wel degelijk iets gedaan. Korthals achtte het probleem niet van dermate grote omvang, dat de Tweede Kamer met spoed moest worden ingelicht. VVD-kamerlid Niederer verdedigde de minister door te stellen dat Korthals het probleem in het interpellatiedebat wel degelijk heeft aangestipt. Toen de minister bekend werd dat er ook personen ongestraft werden heengezonden, heeft hij een onderzoek ingesteld en heeft hij de kamerleden wel degelijk ingelicht. Korthals verzekerde de Tweede Kamer ervan dat het slechts incidenten betrof. Hier kan dus gesteld worden dat Korthals de tactiek van ontkenning hanteerde.

Een andere tactiek die Korthals samen met VVD-kamerlid Niederer gebruikte, was de verantwoordelijkheid bij anderen leggen. Allereerst stelde

Niederer met betrekking tot de beschuldiging jegens Korthals inzake het achterhouden van informatie, dat de Tweede Kamer ook had kunnen vragen om inlichtingen. De verantwoordelijkheid werd hiermee bij de kamerleden zelf gelegd. Ten tweede werd douanepersoneel beschuldigd van plichtsverzuim omdat zij zonder overleg zouden hebben besloten personen heen te zenden. Niederer stelt in dit kader dat de voor de douane verantwoordelijke staatssecretaris van Financiën Bos, orde op zaken zou moeten stellen. Niederer gaat verder met het verleggen van de verantwoordelijkheid en zegt dat het niet alleen een kwestie is voor de minister van Justitie, maar voor het hele kabinet.

Voorts probeerde Korthals de schade te beperken door te stellen dat de aanpak van het probleem moeilijk was uit te voeren door overige omstandigheden. Zo wilde Korthals al in het voorjaar van 2001 acties uitvoeren om de drugskoeriers op te pakken, maar werd dit belemmerd door de zomerdrukke op Schiphol. Toen de zomerdrukke eenmaal was afgenomen, eisten de gebeurtenissen van 11 september 2001 alle aandacht op. Zo werd de prioriteit op Schiphol gelegd bij verscherpte veiligheidsmaatregelen met het oog op terrorisme. Op grond van deze verzachtende omstandigheden probeerde

Korthals zijn zogenaamde nalatigheid te verklaren en te rechtvaardigen. Korthals heeft het debat overleefd en hem werd het voordeel van de twijfel gegund. Uiteindelijk hebben de

Tweede Kamer en de Eerste Kamer ingestemd met het plan van aanpak, dat volgens de Tweede Kamerleden te laat kwam en te haastig leek opgesteld. Er werd een noodwet aangenomen voor de

"De gebeurtenissen van 11 september eisten alle aandacht op."

ACHTERGROND

duur van een jaar, die het mogelijk maakte bolletjesslikkers en andere drugskoeriers op te sluiten in tijdelijke noodcellen. Korthals deed wat de volksvertegenwoordiging van hem verwachtte en de kamerleden leken tevreden. Het probleem bleek echter niet zo gemakkelijk oplosbaar.

Na de verkiezingen in mei 2002 kreeg de nieuwe minister van Justitie Donner het verleden, namelijk het probleem omtrent de drugskoeriers en de aanpak ervan, als blok aan het been mee. 't Hart stelt dat het geheugen en de herinnering een leidraad kunnen zijn voor goed bestuur. Donner zal in dit kader de herinnering moeten verbinden met het heden. 't Hart beschrijft hiervoor drie strategieën. Allereerst noemt hij het 'erven' van beleid. Huidige bestuurders dragen de verantwoordelijkheid voor het eigen beleid, maar ook dat van het beleid van de voorganger. Het oude beleid zo maar afstoten, zou volgens 't Hart het vertrouwen in de bestuurlijke voorspelbaarheid en betrouwbaarheid schaden. Dit houdt in dat het oude beleid het nieuwe beleid in de weg staat of tenminste minder ruimte biedt. Dit komt met name voor bij succesvol oud beleid.

Omdat het beleid van Korthals reeds als 'minder succesvol' werd erkend, werd de ruimte voor nieuw beleid wat groter. Donner kreeg de kans te breken met het verleden, een strategie die door 't Hart simpelweg 'stoppen' wordt genoemd. De aard van het probleem en de door Korthals geboden oplossingen vergemakkelijkten het stoppen voor Donner. De noodwet was van tijdelijke aard, de extra rechters zijn goed inzetbaar op andere gebieden, de extra beveiliging werd veelal uitgevoerd door tijdelijk aangestelde uitzendkrachten of het leger, dat de eigen taken weer zou kunnen oppakken en de noodcellen

kunnen eventueel gebruikt worden voor andere doeleinden,

voorgestelde beleid is gepresenteerd als vernieuwend en



zoals bijvoorbeeld vreemdelingenbewaring. 't Hart stelt dat de bestuurder die stopt met het oude beleid, zich niet alleen als vernielers, maar ook als vernieuwers zal moeten manifesteren. De bestuurder zal met nieuwe, verbeterde plannen moeten komen om het breken met het verleden te rechtvaardigen.

Donner introduceerde in dit geval het oude beleid van Korthals. Donner wil dat de bolletjesslikkers worden 'gepakt', het 'spul' in beslag wordt genomen, de koeriers worden heengezonden

met een dagvaarding en in het land van herkomst vastgezet. Echt breken met het verleden doet Donner dus niet en echt vernieuwend is hij evenmin. Hij past de oude, door de Tweede Kamer aanvankelijk gehekkelde, situatie toe, zij het dit keer bewust. Donner heeft niets geleerd van het verleden, de herinnering aan de fouten van zijn voorganger stopt hij weg. Het is opmerkelijk dat de Tweede Kamer zich heeft neergelegd bij de mislukking van het door hen gewenste beleid van Korthals. Nog verbazingwekkender is dat het voorstel van Donner is geaccepteerd. Men gaat terug naar de situatie, die aanleiding vormde van de ophef begin januari 2002. Het

oplossend. Men vergeet het verleden compleet, de herinnering wordt weggevaagd, de verbinding tussen verleden, heden en toekomst is weer eens verbroken.

Sabrina van Miltenburg

Bronnen

Brief van de minister van Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 18 januari 2002, 28 192, nr. 1.
Senaat morrend eens met noodwet drugskoeriers. (*De Volkskrant*, 6 maart 2002).
Curaçao laat cokeslikkers voorlopig allemaal door. (*De Volkskrant*, 16 maart 2002).
KLM positief over acties tegen bolletjesslikkers. (20 april 2002). *De Volkskrant*.
Treurnis om 'naïef bolletjesbeleid' (NRC Handelsblad, 4 oktober 2002)
Hart, P. 't, (2001). Verbroken Verbindingen. Over de politisering van het verleden en de dreiging van een inquisitiedemocratie. Amsterdam: De Balie.
Verslag van het kamerdebat 23 januari 2002.
Bovens, M. et al. (1998). De politieke kunst van het ontwijken: beleidselites en defensieve retoriek. In: *Beleid en Maatschappij*, 5, pp. 285-297. Ook 't Hart beschrijft deze ontwikkelingen in vergelijkbare termen, zij het in het kader van de politisering van het bestuurlijke verleden.
Verslag van het kamerdebat 23 januari 2002, pp. 41-3014.

"Men vergeet het verleden compleet"