

# Samenvatting

## Het onderzoek: achtergrond, onderzoeksvragen en gegevensverzameling

### *Achtergrond*

De georganiseerde criminaliteit op de eilanden van de Nederlandse Antillen is een zorg voor bestuurders en samenleving. Het meeste onderzoek naar criminaliteit op de Nederlandse Antillen heeft betrekking op Curaçao. Daardoor ontbrak tot op heden een goed inzicht in de aard, ernst, omvang en aanpak van de georganiseerde criminaliteit op St. Maarten.

Wat betreft het niveau en de kwaliteit van de rechtshandhaving op de Nederlandse Antillen bestond in 2002 bij zowel de toenmalige Minister van Justitie van de Nederlandse Antillen als bij de Nederlandse regering de indruk dat het Antilliaanse rechthandavingsapparaat onder meer door personele onderbezetting en een gebrek aan materiaal onvoldoende in staat was de criminele ontwikkelingen, vooral op het terrein van de drugsgerelateerde criminaliteit, aan te pakken. De gezamenlijke inspanningen op het gebied van rechtshandhaving binnen het Koninkrijk werden dan ook verder opgevoerd. In dat kader zijn in het tripartiet overleg van september 2002 afspraken gemaakt over het opstellen van een criminaliteitsbeeldanalyse voor St. Maarten. In 2004 heeft de toenmalige Minister van Justitie van de Nederlandse Antillen opdracht gegeven tot een onderzoek dat inzicht diende te geven in de vormen van georganiseerde criminaliteit die zich op de Bovenwindse Eilanden (St. Maarten, Saba en St. Eustatius) voordoen en de wijze waarop de georganiseerde criminaliteit wordt bestreden.

### *Onderzoeksvragen*

De probleemstelling die in het onderzoek centraal staat luidt:

Wat is de aard, ernst en omvang van de georganiseerde criminaliteit op de Bovenwindse Eilanden van de Nederlandse Antillen en op St. Maarten in het bijzonder en in welke mate zijn de betrokken (rechtshandhaving)instanties toegerust om deze vorm van misdaad effectief te bestrijden?

De probleemstelling valt uiteen in onderzoeksvragen die enerzijds gericht zijn op het fenomeen van de georganiseerde criminaliteit en anderzijds op de rechtshandhaving. Deze twee aandachtsgebieden vallen uiteen in subvragen.

- 1 Wat is de aard, ernst en omvang van de georganiseerde criminaliteit op de Bovenwindse Eilanden?
  - a Welke vormen van georganiseerde criminaliteit worden aangetroffen?
  - b Is er informatie over de wijze waarop deze vormen van georganiseerde criminaliteit worden voorbereid en gepleegd?

- 2 In welke mate zijn de betrokken rechtshandhavende instanties toegerust om georganiseerde criminaliteit effectief te bestrijden?
- Welke instanties zijn betrokken bij het voorkomen en bestrijden van georganiseerde criminaliteit?
  - Hoe zijn deze instanties toegerust om georganiseerde criminaliteit te voorkomen en te bestrijden?
  - Zijn deze middelen voldoende?
  - Welke aanbevelingen voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit vloeien voort uit het onderzoek (in termen van preventie, regelgeving, opsporing en vervolging)?

### *Gegevensverzameling*

Het onderzoek is in de periode 2004-2007 uitgevoerd. Er zijn 89 semi-gestructureerde interviews afgenomen met vertegenwoordigers van organisaties op de Nederlandse Antillen, in Nederland en in de Verenigde Staten/Puerto Rico. Verder zijn 15 opsporingsonderzoeken en 53 rechtshulpverzoeken bestudeerd bij het Recherche Samenwerkingsteam (RST) en het Openbaar Ministerie (OM) op St. Maarten en op Curaçao. Van de 15 strafdossiers hadden 4 dossiers betrekking op mensensmokkel en 11 dossiers betroffen drugssmokkel. Van de 53 rechtshulpverzoeken hadden er 24 betrekking op drugshandel, 22 op financieel-economische criminaliteit (4 verzoeken hebben zowel betrekking op drugshandel als financieel-economische criminaliteit), 2 op moord en 9 op overige delicten. In het onderzoek is verder gebruikgemaakt van literatuuronderzoek, rapporten en verslagen. Ook zijn *briefings* bijgewoond die door de Homeland Security speciaal voor dit project zijn georganiseerd. Na de briefings was er tijd om aanvullende vragen te stellen en met de verschillende diensten te discussiëren over de onderzochte problematiek.

Hoewel de opdracht de Bovenwindse Eilanden betrof, is nauwelijks informatie gevonden over georganiseerde criminaliteit op Saba en St. Eustatius, het onderzoek beperkt zich hierdoor in grote mate tot St. Maarten.

### **Beschrijving van de onderzoeksbevindingen**

Wat St. Maarten (en de andere twee Bovenwindse Eilanden) kenmerkt is ten eerste de *kleinschaligheid*. De economie is daar een duidelijk voorbeeld van, gericht op en daarmee afhankelijk van voornamelijk één sector, te weten het toerisme. Het eiland is niet alleen aantrekkelijk voor toeristen, ook arbeidskrachten en andere migranten trekken naar St. Maarten. Een tweede kenmerk is dat het eiland zich bevindt in een *transitgebied*, gelegen tussen drugsproducerende en drugsconsumerende landen. De kleinschaligheid en ligging temidden van een veelheid aan landsgrenzen zorgt in velerlei opzicht voor een internationaal karakter.

Daarbij spelen ook de banden met andere landen van het Koninkrijk der Nederlanden een belangrijke rol. Daarnaast is het voor de ‘tekening’ van de omstandigheden waarin de eilandengroep verkeert, belangrijk te weten dat er sprake is van problematische overheidsfinanciën en schulden. Om economische activiteiten te stimuleren is St. Maarten een vrij-handelsgebied. Daarnaast wordt geïnvesteerd in de infrastructuur (de zee- en luchthaven) en worden buitenlandse investeerders aangetrokken. Ligging en infrastructuur, gecombineerd met een nog beperkte rechtshandhaving, vormen een ideale *gelegenheidsstructuur* voor het ontplooiën van criminele activiteiten.

Het onderzoek schetst dan ook een beeld van een *aanzienlijke criminaliteitsproblematiek* op St. Maarten. Informatie over georganiseerde criminaliteit op de twee andere Bovenwindse Eilanden (Saba, St. Eustatius) is zeer beperkt aanwezig en geeft geen aanleiding om te spreken van een aanzienlijke en ‘duurzame’ problematiek, zoals op St. Maarten het geval is. Duurzaam duidt op de structurele aard van de problematiek en het punt dat deze reeds een aantal jaren voortduurt.

Welke vormen van georganiseerde criminaliteit worden aangetroffen, hoe worden deze vormen van (georganiseerde) criminaliteit gepleegd en wat is de ernst ervan?

De criminaliteit op St. Maarten kenmerkt zich in belangrijke mate door het transitkarakter ervan. Het duidelijkst is daar sprake van bij de *drugs-criminaliteit*. Zo speelt St. Maarten een belangrijke en veelzijdige rol met betrekking tot de (internationale) drugshandel. St. Maarten vervult een belangrijke rol in het transport van verschillende soorten drugs als cocaïne, heroïne, marihuana, en in mindere mate synthetische drugs. Mensen van verschillende nationaliteiten of afkomst op het eiland zijn daarbij betrokken en werken daarbij ook samen. De handel vindt meer of minder georganiseerd plaats. Dat wil zeggen dat het transport van drugs soms op grote afstand wordt geregeld waarbij een belangrijke mate van coördinatie noodzakelijk is. Dit speelt bij ontmoetingen tussen boten en overdracht van de smokkelwaar op volle zee, maar ook bij de opvallend grote groep koeriers die op de Prinses Juliana luchthaven werd aangehouden. Daarnaast zien we drugssmokkel die meer ad hoc, op korte termijn, wordt gepland en daarbij afhankelijk is van praktische factoren.

Er is geen registratie van inbeslagnemingen op basis waarvan een goed inzicht te geven is over de ernst van de situatie. Allereerst omdat de inbeslagnemingen op St. Maarten niet eenduidig en centraal worden vastgelegd. Ten tweede omdat er een belangrijk *dark number* is van drugstransporten dat niet wordt ontdekt, zo blijkt uit opsporingsinformatie. Ten derde raakt lang niet altijd bekend wanneer drugs elders in beslag zijn genomen die St. Maarten als bestemming hadden dan wel van St. Maarten afkomstig waren.

Tot slot is vast te stellen dat via een veelheid van naast elkaar bestaande wegen en methoden drugs worden gesmokkeld, met vliegtuigen en met alles wat vaart, naar evenzoveel verschillende bestemmingen. Deze diversiteit roept het beeld op dat de drugsmarkt vrij toegankelijk is. Het gebrek aan controle van personen- en goederenstromen begunstigt deze drugs-handel.

Ook ten aanzien van de *financieel-economische criminaliteit* is er sprake van een problematische situatie. Echter, door een gebrekkige inzet vanuit de opsporing en de rechtshandhaving is precieze kennis over de aard en de omvang en de verwevenheid met de georganiseerde criminaliteit moeilijk te verkrijgen. Doordat er geen strikte controle van geld en geldstromen plaatsvindt, zijn er geen geavanceerde constructies nodig voor het transporteren en witwassen van de (criminele) opbrengsten. Wel is bekend dat een deel van de winsten die met de verschillende beschreven vormen van criminaliteit worden verdiend, op enigerlei wijze op St. Maarten terecht komt in de vorm van investeringen en betalingen voor verleende (transport)diensten. Een ander deel van de winsten vindt via St. Maarten zijn weg naar opdrachtgevers van de smokkel. Soms gaat het hierbij om relatief geringe bedragen, die op een weinig geavanceerde manier worden getransporteerd en witgewassen. Gelden voor koeriers worden bijvoorbeeld via *money transfers* betaald. Verder zien we cashtransporten uitgevoerd door koeriers die per vliegtuig of boot naar St. Maarten gaan of St. Maarten juist verlaten.

Ook zijn er aanwijzingen dat er grote sommen misdadgeld worden verplaatst of geïnvesteerd. Zo hebben buitenlandse financiële opsporingsonderzoeken waarin grote bedragen in de smokkel omgaan, uitlopers naar St. Maarten. Ook de frequentie waarmee (crimineel) geld verplaatst wordt, is uiteraard van belang.

Uit het onderzoek zijn diverse vormen van financieel-economische criminaliteit naar voren gekomen. De geïnterviewde diensten spreken hier hun zorg over uit. Al met al is een beeld ontstaan dat er malafide investeringen worden gedaan, dat er verdenkingen zijn tegen bepaalde groepen van (etnische) ondernemers en dat de economische groei en bloei van St. Maarten op zijn minst vragen oproept. Tegelijkertijd is er nauwelijks zicht op verschillende vormen van (georganiseerde) financieel-economische criminaliteit, zodat deze beelden moeilijk te toetsen zijn. De financiële kant van de criminaliteit komt niet voldoende aan bod in opsporingsonderzoeken.

Naast drugs- en financieel-economische criminaliteit zijn *mensensmokkel* en mensenhandel ook onderwerp van deze studie. Daarover is echter nog minder bekend uit opsporingsonderzoek. St. Maarten is een aantrekkelijk reisdoel voor migranten, maar door de aanscherping van het migratiebeleid zijn migratiemogelijkheden beperkt. Een deel van de migratie

blijft echter bestaan en vindt op illegale wijze plaats. Deze illegale migratiestromen spelen een aanzienlijke rol op St. Maarten. Mensensmokke-laars spelen hierop in en verdienen geld aan het faciliteren van illegale migratie. Mensen worden vervoerd of voorzien van valse documenten. De smokkel vanaf St. Maarten met boten gaat voornamelijk richting de US Virgin Islands en Puerto Rico. St. Maarten heeft vooral te maken met smokkel van migranten uit Haïti en de Dominicaanse Republiek, maar ook van Chinezen. De routes worden zo gekozen dat ze langs plaatsen gaan waar de controle van rechtshandhavende diensten *het kleinst* is. Ten aanzien van *mensenhandel* was ten tijde van ons onderzoek één opsporingsonderzoek verricht. Er zijn aanwijzingen die duiden op een aantal misstanden (met betrekking tot uitbuiting) in bepaalde sectoren, namelijk in de prostitutiesector en in de huishoudelijke dienstverlening. Ondanks deze aanwijzingen is de handhaving en controle op de naleving van het prostitutiebeleid nog minimaal.

Met betrekking tot *wapenhandel* is tot eind 2006 geen opsporingsonderzoek verricht. Desondanks zijn er wel zorgen over de beschikbaarheid van wapens en over toenemende vuurwapencriminaliteit op het eiland. Wat betreft terrorisme lijkt er op grond van onze gegevensverzameling geen acuut dreigingsgevaar te zijn voor terroristische aanslagen. Wel zijn er aanwijzingen dat er geldstromen via het eiland lopen naar organisaties in het Midden-Oosten die mogelijk te relateren zijn aan terrorismegerelateerde activiteiten.

Ons onderzoek heeft niet alleen *beeld en betekenis* van de georganiseerde criminaliteit op St. Maarten in kaart gebracht en geduid maar ook expliciet gekeken naar de vraag of de huidige inzet op het gebied van de opsporing en de handhaving toereikend is. We hebben die thematiek aan de hand van vier criteria geanalyseerd.

Wat betreft de *wet- en regelgeving en het rechtshandhavingsbeleid* is sprake van voortgang. Omdat het Wetboek van Strafrecht van de Nederlandse Antillen en de aanverwante landsverordeningen en -besluiten sterk verouderd waren, is in 2003 een aanvang genomen met de herziening van dit Wetboek. Begin december 2006 is het nieuwe concept-Wetboek aan de Minister van Justitie aangeboden. De afgelopen jaren zijn daarnaast verschillende *beleidsvoornemens* tot stand gebracht om de (georganiseerde) criminaliteit een halt toe te roepen. Er was ten tijde van dit onderzoek echter nog nauwelijks weerslag te zien van deze initiatieven op St. Maarten. Bij het komen tot beleidskeuzen, zoals ten aanzien van de vraag of (vooral) te investeren is in controle of juist in meer actieve opsporingsactiviteiten en ten aanzien van het stellen van prioriteiten (zoals de terreinen binnen de georganiseerde misdaad waar de aandacht primair naar uit dient te gaan), zullen de nodige stappen nog gezet moeten worden.

Wat betreft de *diensten en de samenwerking tussen diensten*, die gericht is op voorkoming en bestrijding van georganiseerde criminaliteit, is het volgende geconstateerd. Er zijn 25 diensten actief op lokaal niveau, binnen de Nederlandse Antillen en op internationaal niveau. Samenwerking tussen deze diensten vindt plaats wanneer men gezamenlijk participeert in onderzoek, informatie-uitwisseling plaatsvindt en wanneer men elkaars expertise gebruikt. Omdat St. Maarten kleinschalig is, lijkt een effectieve samenwerking eenvoudig te organiseren. Verschillende diensten geven inderdaad aan de korte lijnen werkbaar te vinden. Lastige aspecten aan de samenwerking doen zich voor wanneer verschillende organisaties elk vanuit hun eigen invalshoek op hetzelfde terrein actief zijn. Het niet delen van informatie met elkaar is dan problematisch. Terughoudendheid in het uitwisselen van informatie komt onder andere voort uit angst voor het uitlekken ervan. Gebrek aan vertrouwen, respectievelijk wantrouwen speelt een rol. Deze vrees schaadt de verschillende vormen van samenwerking. Daarnaast zien we een niet optimale verhouding tussen het RST en het KPSSS terug in een beperkte samenwerking tussen beide diensten. Debet hieraan is ook het verschil in taken. Waar het RST zich hoofdzakelijk op georganiseerde criminaliteit richt, is de lokale criminaliteit juist het aandachtsgebied van het KPSSS. Dat laat echter onverlet dat samenwerking en kennisoverdracht van belang blijven. Op het gebied van financieel-economische criminaliteit vindt verminderde samenwerking plaats met diensten die geen lokale vestiging op St. Maarten hebben. Internationale samenwerking loopt over het algemeen adequaat. In de samenwerking met de 'Franse kant' ontbreekt een adequaat verdrag voor politietsamenwerking. Samenvattend kunnen we zeggen dat er voornemens zijn om effectief samen te werken, maar dat dit er niet altijd van komt. Deels door organisatorische omstandigheden, waaronder praktische en deels door culturele ('wantrouwen') en bureaupolitieke. Ook speelt mee dat doelen die in gezamenlijkheid bereikt moeten worden doorgaans niet geformaliseerd zijn, waardoor er ruimte is voor een eigen invulling. Juist bij de rechtshandhaving op een klein en 'vernetwerkt' eiland, zouden doelen en een zogenoemd 'samenwerkingsbeleid', voor alle partijen duidelijk moeten zijn. Dat reduceert ook de kans op het personalistisch invullen van onderdelen van de beleidsuitvoering, zoals bij het verstrekken van vergunningen.

Voor een adequaat *kennis- en expertiseniveau*, wil er van een toereikende rechtshandhaving sprake zijn, is kennis- en expertisedeling noodzakelijk om de gefragmenteerde kennis en expertise van diensten die elk vanuit hun specifieke invalshoek opereren, te completeren. Algemeen kan worden gesteld dat er op een aantal terreinen een discrepantie bestaat tussen de aanwezige en de benodigde kennis om de georganiseerde criminaliteit te bestrijden. Over drugs is het meeste bekend, op dat terrein is kennis, mede door internationale contacten, over het algemeen voldoende

beschikbaar. Gebrek aan kennis met betrekking tot de mate van georganiseerdheid van mensensmokkel en -handel houdt verband met de prioriteit die binnen de opsporing gesteld wordt (die gaat voornamelijk uit naar drugs), verder zijn het lastig te onderzoeken delicten en is de verantwoordelijkheid (taakstelling) voor de opsporing ervan onduidelijk. Op het gebied van financieel-economische criminaliteit ontbreekt voldoende gespecialiseerd personeel om inzicht te krijgen in witwasconstructies, geldstromen en dubieuze investeringen. Door het algemene gebrek aan structurele controlemechanismen op stromen van mensen, geld en goederen is slechts beperkte informatie/kennis voorhanden om in die stromen malafide activiteiten te herkennen.

Naast kennis en expertise zijn voldoende *mensen en middelen* nodig, ofwel een operationele infrastructuur voor een effectieve rechtshandhaving. Tegenover een verscheidenheid aan gelegenheidsverschaffende omstandigheden voor drugssmokkel, mensensmokkel en illegaal geldverkeer die voortvloeien uit de logistieke (haven, luchthaven) en economische infrastructuur (bankwezen) van St. Maarten, staan controlesystemen en -mogelijkheden die hier niet of nauwelijks mee in evenwicht zijn. Noch op het terrein van douane, kustwacht en vreemdelingendienst, noch op het terrein van toezicht op (illegaal) geldverkeer waren de verantwoordelijke diensten tijdens de periode van onderzoek berekend, zowel qua personeel, organisatie als automatisering, op de stromen van goederen, diensten en personen die via St. Maarten lopen. Meerdere diensten als het Openbaar Ministerie, de douane, de vreemdelingendienst, de CID, het RST, de kustwacht en diensten die betrokken zijn bij de financiële opsporing, signaleren een tekort aan personele capaciteit en personele kwaliteit. Hierdoor kunnen controles en opsporingsonderzoeken niet voldoende worden uitgevoerd. Verder is van het bestaan en gebruik van registratie- en informatiesystemen weinig sprake. Hierdoor is kennis niet goed toegankelijk en is het lastig om informatie tussen diensten onderling uit te wisselen. Het beleid om met tijdelijke detacheringen te werken vraagt er ook om dat door middel van kennisborging voorkomen wordt dat kennis en expertise verloren gaat. Daarnaast zijn *online* verbindingen tussen verschillende diensten voor het raadplegen van (opsporings)informatie nog niet operationeel. Waar gesproken wordt over gebrek aan personeel doemt direct de vraag op waar bij schaarste de prioriteit moet worden gelegd. Tot nu gaat de meeste aandacht uit naar drugs, waardoor de kennis op andere terreinen van georganiseerde criminaliteit beperkt blijft. Hier is sprake van een vicieuze cirkel. Het ontbreken van aandacht van de opsporing heeft tot gevolg dat de 'informatiepositie' slecht is en blijft, waardoor ook de input om opsporingsonderzoeken te beginnen opdroogt. Zowel bij mensensmokkel en -handel, als bij financieel-economische criminaliteit doet deze situatie zich voor. Opgemerkt moet worden dat de intentie bestaat om hierin verandering aan te brengen.

Er zijn kritische geluiden geuit over een gebrek aan *checks and balances* waardoor structureel sprake zou zijn van het niet conform procedures handelen ten gunste van bepaalde economische belangen, waarbij bewust dan wel onbewust bepaalde vormen van (georganiseerde) criminaliteit worden gefaciliteerd. Ook hier geldt dat het uitblijven van onderzoek deze verdenkingen in stand laat, evenzeer als de verhalen die hierover ook in de St. Maartense samenleving rondzingen. Ook om die reden lijken zowel bestuur als bevolking gebaat te zijn bij meer transparantie en duidelijkheid op dit terrein.

De vraag of op St. Maarten sprake is van georganiseerde criminaliteit laat zich eenvoudig met 'ja' beantwoorden. De belangrijke rol die St. Maarten speelt in de smokkel van drugs is evident. Opsporingsonderzoeken en inbeslagnemingen van drugs in binnen- en buitenland getuigen daarvan. Bij het witwassen van drugsgelden, als vorm van financieel-economische criminaliteit, is de link met georganiseerde criminaliteit ook gauw gelegd. Dit wordt in diverse opsporingsonderzoeken overtuigend aangetoond. Er bestaan echter ook andere vormen van criminaliteit die afhankelijk van de context onder de noemer georganiseerde criminaliteit kunnen worden gevat, waarnaar nauwelijks concreet opsporingsonderzoek is verricht. Dit ondanks het feit dat er (reeds lang) bestaande verdenkingen zijn. Het gaat hier om mensensmokkel en -handel en bepaalde vormen van financieel-economisch criminaliteit. Het onderzoek geeft aanleiding tot aanbevelingen, die in de afsluitende paragraaf van dit rapport zijn geformuleerd.