

**Georganiseerde criminaliteit
en rechtshandhaving op St. Maarten**

Georganiseerde criminaliteit en rechtshandhaving op St. Maarten

M.A. Verhoeven

R.J. Bokhorst

F.L. Leeuw

S. Bogaerts

P.C.M. Schotborgh-van de Ven

Met medewerking van:

R.M. Allen

B. van Leeuwen

Justitie



**Wetenschappelijk Onderzoek-
en Documentatiecentrum**

Bju

Boom Juridische uitgevers



Forensic Services Caribbean N.V.
Forensic Experts & Investigators

Drs. M.A. Verhoeven en mr. R.J. Bokhorst zijn verbonden aan het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie te Den Haag.

Prof. dr. F. L. Leeuw is directeur van het WODC en tevens hoogleraar 'Recht, openbaar bestuur & sociaal-wetenschappelijk onderzoek' aan de Universiteit Maastricht.

Prof. dr. S. Bogaerts is hoofd van de afdeling Criminaliteitspreventie, Rechtshandhaving en Sanctietoepassing van het WODC en tevens hoogleraar 'Forensische Psychologie' aan de Universiteit van Tilburg en professor 'Gerechtelijke geestelijke gezondheidszorg en forensische hulpverlening' aan de Katholieke Universiteit Leuven.

Drs. P.C.M. Schotborgh-van de Ven is directeur van het onderzoeksbureau Forensic Services Caribbean N.V. te Curaçao en is tevens docente Criminologie aan de Universiteit van de Nederlandse Antillen.

Dr. R.M. Allen is zelfstandige onderzoeker op sociaal-cultureel gebied van de Nederlandse Antillen en heeft op freelance basis aan dit onderzoek bijgedragen.

B. van Leeuwen is werkzaam bij Forensic Services Caribbean N.V. te Curaçao.

Exemplaren van dit rapport kunnen worden besteld bij het distributiecentrum van Boom Juridische uitgevers:

Boom distributiecentrum te Meppel

Tel. 0522-23 75 55

Fax 0522-25 38 64

E-mail bdc@bdc.boom.nl

© 2007, WODC

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voorzover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-90-5454-933-8

NUR 824

Dankwoord

In opdracht van het Ministerie van Justitie van de Nederlandse Antillen is voorliggende studie verricht naar het vóórkomen van georganiseerde criminaliteit op St. Maarten en de mate waarin de rechtshandhaving voor de bestrijding van georganiseerde criminaliteit is toegerust.

Vele instanties en personen hebben hun welwillende medewerking aan dit onderzoek verleend. Onze dank gaat uit naar alle diensten en respondenten die ons informatie hebben verstrekt en in uitgebreide interviews te woord hebben gestaan, dan wel hebben bemiddeld bij het leggen van contacten met (inter)nationale rechtshandhavende instanties. In hoofdstuk 1 treft u een overzicht aan van de geraadpleegde diensten.

In het bijzonder bedanken we het Openbaar Ministerie en het Recherche Samenwerkingsteam, beide op zowel Curaçao als St. Maarten, waar we naast de gehouden interviews ook dossieronderzoek hebben kunnen verrichten. De leden van de begeleidingscommissie danken we voor hun deskundig commentaar op dit rapport : mevr. T. Haselhoef-Sint Jago (voorzitter), mevr. drs. R. Boyrard-Brewster en dhr. dr. J. Rademaker (secretaris).

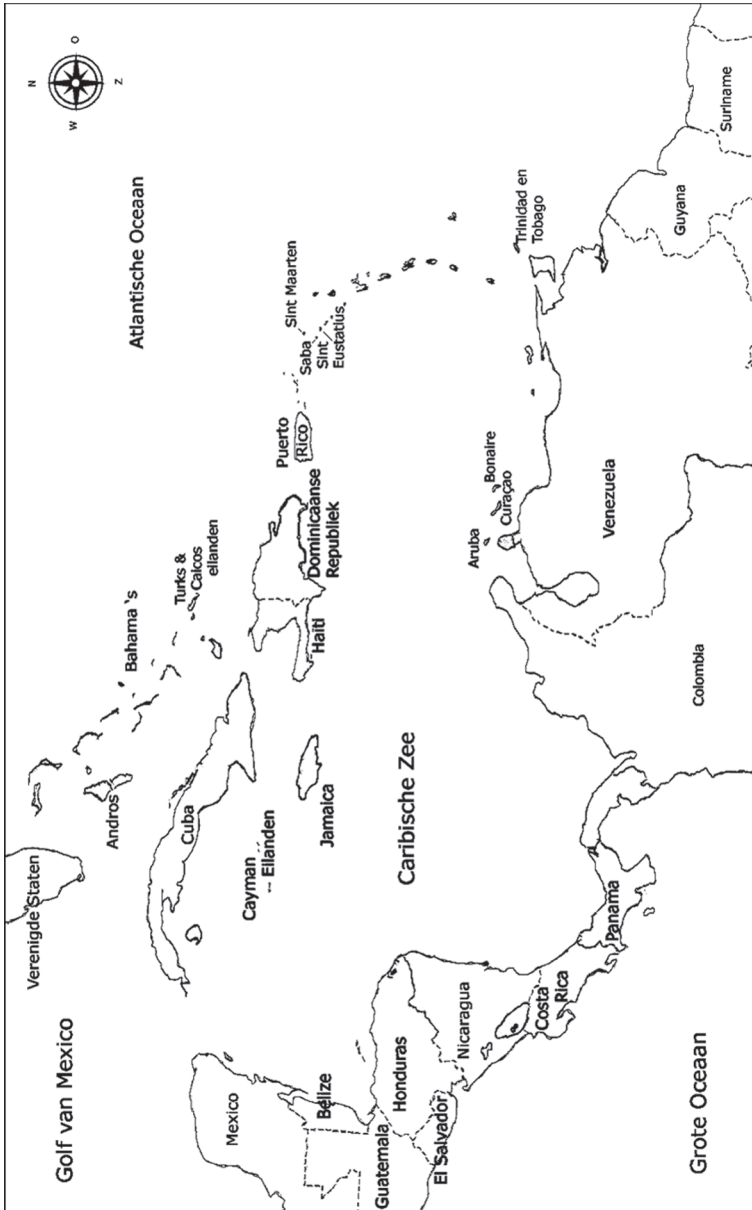
Inhoudsopgave

Lijst van gebruikte afkortingen	11
Samenvatting	13
1 Inleiding	21
1.1 Doelstelling van het project	22
1.2 Probleemstelling van het project	22
1.3 Onderzoeksmethoden	24
1.4 Verantwoording en beperkingen van dit onderzoek	27
1.5 Leeswijzer	28
2 Karakteristieken van St. Maarten	29
2.1 De geografie van St. Maarten	29
2.2 Enkele historische feiten van St. Maarten	30
2.3 Bevolkingsgroei	32
2.3.1 Illegaal verblijvende migranten	34
2.4 Sociale structuur en ontwikkeling van St. Maarten	36
2.5 De financieel-economische situatie sinds de jaren vijftig	37
2.5.1 Hoogwaardige faciliteiten	37
2.5.2 Economische ontwikkelingen sinds 2000	39
2.6 Politiek en bestuur	41
2.6.1 Overheidsfinanciën	43
2.7 Ontwikkelingen op St. Maarten en de gelegenheidsstructuur voor criminaliteit	43
2.8 Conclusies	45
3 Van migratie naar mensensmokkel	47
3.1 Migratie in het Caribisch gebied	47
3.2 Migratie van en naar St. Maarten	48
3.3 De omvang van illegale migratie	50
3.4 Mensensmokkel	53
3.5 Routes	54
3.6 Manieren van binnenkomst	57
3.6.1 Per boot	57
3.6.2 Per vliegtuig	58
3.6.3 Met valse of vervalste papieren	59
3.7 Facilitering van migratie door criminele netwerken	62
3.7.1 Taken binnen het smokkelnetwerk	63
3.8 Organisatietypen	64
3.9 Organisaties op St. Maarten	65
3.10 Afscherming	67
3.11 Risico's en gevolgen	67
3.12 Conclusies	69

4	Mensenhandel	71
4.1	Wat is mensenhandel?	71
4.2	Wetgeving	72
4.3	Mensenhandel op St. Maarten	73
4.4	Prostitutie	74
4.5	Huishoudelijk werk	77
4.6	Conclusie	79
5	Drugscriminaliteit	81
5.1	Drugscriminaliteit en St. Maarten: drugsmokkel, smokkelwegen en afzetgebieden	81
5.2	Drugsmokkel in het Caribisch gebied	82
5.2.1	Cocaïne	82
5.2.2	Heroïne	84
5.2.3	Marihuana	85
5.2.4	Synthetische drugs	85
5.3	Drugsmokkel en St. Maarten	86
5.3.1	Cocaïne en heroïne	87
5.4	Hoofdroutes naar St. Maarten	88
5.5	Hoofdroutes vanaf St. Maarten	90
5.6	Synthetische drugs	95
5.7	De ernst van de situatie	96
5.8	Inzicht in de organisaties	98
5.9	Conclusies	101
6	Financiële criminaliteit	103
6.1	Economische groei en financiële criminaliteit	103
6.2	Witwassen	106
6.2.1	Begripsomschrijving	106
6.2.2	Ernst en omvang	106
6.2.3	Aard witwassen	109
6.2.4	(Investerings)gelden met onbekende herkomst	111
6.2.5	Fysieke cashgeldverplaatsing	112
6.2.6	Money remitters	113
6.2.7	Informeel bankieren	114
6.2.8	Trust- en offshore-sector	115
6.3	Enkele specifieke economische delicten	116
6.3.1	Merkenfraude	116
6.3.2	Fraude met betaalmiddelen	119
6.4	De gelegenheidsstructuur	119
6.4.1	Fiscale controle	120
6.4.2	Onvoldoende checks and balances ten aanzien van bedrijfseconomisch handelen door de overheid	122
6.4.3	Controle op vestiging en identiteit	124
6.5	Conclusies	125

7	Illegale wapenhandel en terrorisme	129
7.1	Wapenhandel	129
7.2	Terrorisme	131
8	Rechtshandhaving gericht op de bestrijding van georganiseerde criminaliteit	135
8.1	‘Goed bestuur’ en criteria waaraan een doelmatige en doeltreffende rechtshandhaving dient te voldoen	135
8.1.1	Criteria voor een adequate rechtshandhaving	136
8.2	Rechtshandhaving, wettelijke regelingen en beleidskader	139
8.3	Rechtshandhavingsorganisaties: samenwerking en afstemming	139
8.3.1	De organisaties	139
8.3.2	Samenwerking tussen de rechtshandhavingsorganisaties	151
8.4	Kennis en expertise	156
8.4.1	Drugsmokkel	157
8.4.2	Mensensmokkel	158
8.4.3	Mensenhandel	159
8.4.4	Financieel-economische criminaliteit	160
8.5	Operationele infrastructuur	163
8.5.1	Personele capaciteit	163
8.5.2	Informatiesystemen	164
8.6	Conclusies	166
9	Conclusies en aanbevelingen	171
9.1	Achtergronden onderzoek	171
9.2	Conclusies	171
9.3	Aanbevelingen	178
	Summary	183
	Resumen	191
	Literatuur	199
Bijlage 1	Samenstelling begeleidingscommissie	213
Bijlage 2	Overzicht beleidsinitiatieven met betrekking tot de bestrijding van georganiseerde criminaliteit	214

Figuur 1 Het Caribisch gebied



Lijst van gebruikte afkortingen

ACCP	Association of Caribbean Commissioners of Police
AIVD	Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst
ANG	Antilliaanse Gulden
ARNA	Algemene Rekenkamer Nederlandse Antillen
art.	Artikel
CBA	Criminaliteitsbeeldanalyse
CID	Criminele Inlichtingen Dienst
CPD	Centrale Politiedienst
DEA	Drug Enforcement Agency
EC\$	East Caribbean Dollar
EU-LAC	Europese Unie, Latijns-Amerika en het Caribisch gebied
FATF	Financial Action Task Force
FBI	Federal Bureau of Investigation
FSC	Forensic Services Caribbean
HARM	Hit and Run Money Laundering
HvB	Huis van Bewaring
HMC&E	Her Majesty's Customs and Excise
ICT	Informatie- en Communicatie Technologie
INCSR	International Narcotics Control Strategy Report
IOM	International Organisation for Migration
JIATF	Joint Interagency Taskforce
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten
KPNA	Korps Politie Nederlandse Antillen
KPSSS	Korps Politie St. Maarten, Saba en St. Eustatius
KW	Kustwacht
LIF	Landsverordening Identificatie bij Financiële dienstverlening
LSD	Lysergsäure-diäthylamid (lyserginezuurdiethylamide) (synthetische drug)
LTU	Landsverordening Toelating en Uitzetting
Lv	Landsverordening
MDMA	Methyleendioxymethamphetamine (ecstasy)
MOT	Meldpunt Ongebruikelijke Transacties
NA	Nederlandse Antillen
NV	Naamloze Vennootschap
OCRTIS	Office Central pour la Répression du Trafic Illicite de Stupéfiants
OM	Openbaar Ministerie
OPINTEL	Operational Intelligence
OvJ	Officier van Justitie
PVNA	Plan Veiligheid Nederlandse Antillen
RC	Rechter-Commissaris
RST	Recherche Samenwerkingsteam
SOAB	Stichting Overheidsaccountantsbureau
SOCA	Serious Organised Crime Agency

Sr	Wetboek van Strafrecht
Sv	Wetboek van Strafvordering
UK	United Kingdom
UNA	Universiteit van de Nederlandse Antillen
UNDCP	United Nations Drug Control Programme
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
USCG	United States Coast Guard
USD	United States Dollar
USONA	Uitvoeringsorganisatie Stichting Ontwikkeling Nederlandse Antillen
VD	Vreemdelingendienst
VKS	Vrijwilligers Korps St. Maarten
VN	Verenigde Naties
VNA	Veiligheidsdienst Nederlandse Antillen
VS	Verenigde Staten
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum
XTC	Ecstasy (synthetische harddrug)

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 straf dossiers hadden 4 dossiers betrekking op mensensmokkel en 11 dossiers betroffen drugsmokkel. 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. Mensensmokkelaars 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 bureau-politieke. 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.

1 Inleiding

De georganiseerde criminaliteit op de eilanden van de Nederlandse Antillen is een zorg voor bestuurders en samenleving. Op grond van een recent onderzoek van de Verenigde Naties en de Wereldbank naar criminaliteit, geweld en ontwikkeling blijkt dat deze zorg zich uitstrekt tot het gehele Caribische gebied (UNODC/World Bank, 2007). Het meeste onderzoek naar criminaliteit op de Nederlandse Antillen heeft betrekking op Curaçao. Daardoor ontbreekt tot op heden een goed inzicht in de aard, ernst, omvang en aanpak van de georganiseerde criminaliteit op de Bovenwindse Eilanden. Daarom richt het voorliggende onderzoek zich in de eerste plaats op St. Maarten. Dit betekent niet dat de andere twee eilanden die deel uitmaken van de Bovenwindse Eilanden (Saba en St. Eustatius) volledig buiten beeld blijven. Waar mogelijk, relevant en als de beschikbare informatie het toelaat, worden ook uitspraken gedaan over deze eilanden.

Inzicht in de aard, ernst en omvang van de georganiseerde criminaliteit is van belang bij de verdere vormgeving en invoering van een effectief en efficiënt politie- en justitiebeleid, waar de rechtshandhaving een wezenlijk onderdeel van uitmaakt. 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 rechthandhavingsapparaat 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 (Tweede Kamer, 2002-2003, 28600 IV, nr. 3: 5). De gezamenlijke inspanningen op het gebied van rechtshandhaving binnen het Koninkrijk werden dan ook verder opgevoerd (Tweede Kamer, 2002-2003, 28 600 IV, nr. 2: 7). In dat kader zijn in het tripartiet overleg van september 2002 afspraken gemaakt over het opstellen van een criminaliteitsbeeldanalyse voor St. Maarten (inmiddels ook voor St. Eustatius en Saba) (Tweede Kamer, 2002-2003, 28 600 IV, nr. 5: 3). De afspraken zijn bevestigd tijdens het tripartiet overleg van september 2003. Tevens is het Programma Rechtshandhaving voor de Nederlandse Antillen opgesteld, wat later is overgegaan in het Plan Veiligheid Nederlandse Antillen (PVNA). Binnen dat kader loopt een aantal projecten en onderzoeken. Daarnaast is door de Commissie Römer e.a. begin 2006 de evaluatie van de rechtshandhaving openbaar gemaakt (Camelia-Römer, 2006).

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. De opdracht voor dit onderzoek werd verleend aan een samenwerkingsproject van de Universiteit van de Nederlandse Antillen (UNA) en het Wetenschappelijk

Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC). Het projectleiderschap lag in eerste instantie bij de UNA, maar is in maart 2006 overgedragen aan het WODC. Vervolgens is het WODC een samenwerkingsverband aangegaan met Forensic Services Caribbean N.V. (FSC).

De financiering van het onderzoek is afkomstig van de Nederlandse Ministeries van Binnenlandse Zaken (en Koninkrijksrelaties) en Justitie. Een deel van het onderzoeksgeld is beschikbaar gesteld via de Uitvoeringsorganisatie Stichting Ontwikkeling Nederlandse Antillen (USONA).

Het onderhavige rapport heeft vertraging gekend. Oorzaken zijn velerlei, zoals veranderingen in de samenstelling van het onderzoeksteam, verschillende wisselingen van bewindspersonen, de complexiteit van de materie en het feit dat zowel in 2004, 2005, 2006 en, zij het zeer beperkt, in 2007 interviews zijn afgenomen ter plaatse.

1.1 Doelstelling van het project

Het doel van het onderzoek is tweeledig:

- Ten eerste dient inzicht te worden verschaft in de aard, ernst en omvang van de georganiseerde criminaliteit op de Bovenwindse Eilanden en in het bijzonder St. Maarten.
- Ten tweede dient inzicht te worden verschaft in de mate waarin de instanties die betrokken zijn bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit (korthedshalve: de rechtshandhaving), daarvoor zijn toegerust.

Het uiteindelijke doel is te komen tot een betere aanpak van de georganiseerde criminaliteit. In deze rapportage zullen daartoe ook aanbevelingen gedaan worden.

1.2 Probleemstelling van het project

De probleemstelling die tijdens het onderzoek is gehanteerd luidt als volgt:

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 (rechtshandavings)-instanties toegerust om deze vorm van misdaad effectief te bestrijden?

Onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen zijn enerzijds gericht 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?
 - a Welke instanties zijn betrokken bij het voorkomen en bestrijden van georganiseerde criminaliteit?
 - b Hoe zijn deze instanties toegerust om georganiseerde criminaliteit te voorkomen en te bestrijden?
 - c Zijn deze middelen voldoende?
 - d Welke aanbevelingen voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit vloeien voort uit het onderzoek (in termen van preventie, regelgeving, opsporing en vervolging)?

In dit onderzoek wordt de volgende begripsbepaling van georganiseerde criminaliteit gehanteerd:

‘Er is sprake van georganiseerde criminaliteit indien groepen die primair gericht zijn op illegaal gewin, systematisch misdaden plegen met ernstige gevolgen voor de samenleving, en in staat zijn deze misdaden op betrekkelijk effectieve wijze af te schermen’ (vgl. Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden, Bijlage VII, 1996: 24 en Kleemans e.a., 2002).

Wanneer wordt gesproken over georganiseerde criminaliteit, ligt er vaak een nadruk op bepaalde vormen en uitingen daarvan, zoals drugshandel. Andere vormen, zoals milieucriminaliteit, krijgen minder aandacht (vgl. Sheptycki, 2005: 3). Tijdens interviews in dit onderzoek en op grond van dossiers is in eerste instantie ingegaan op wat de *aard* van georganiseerde criminaliteit is. Daarnaast is een aantal *vormen* daarvan onderzocht, zoals de handel in verdovende middelen, mensenhandel, mensensmokkel, fraude en corruptie, witwassen, wapenhandel en terrorisme. Hier is voor gekozen om aansluiting op het beleidskader en thema’s van het Programma Rechtshandhaving en het PVNA te waarborgen. Vermeld dient te worden dat terrorisme (het plegen van of dreigen met op mensenlevens gericht geweld, of het veroorzaken van ernstige maatschappijontwrichtende zaakschade, om maatschappelijke veranderingen te bewerkstelligen of politieke besluitvorming te beïnvloeden¹) niet onder de definitie van georganiseerde criminaliteit valt. We hebben tijdens dit onderzoek wel

1 Voor de definitie van terrorisme verwijzen we naar www.nctb.nl.

aandacht aan het fenomeen besteed, gezien de mogelijke verwevenheid tussen georganiseerde criminaliteit en terrorisme.

Met betrekking tot de toerusting van rechtshandhavende instanties is uitgegaan van een aantal eisen dat aan moderne samenlevingen worden gesteld. Van de ‘maatschappij van tegenwoordig’ en van organisaties daarbinnen wordt verwacht dat ze voldoen aan de criteria van goed bestuur; resultaatgerichtheid, rechtszekerheid, effectiviteit, efficiëntie, transparantie, verantwoordelijkheid (afleggen), en toezicht (houden, respectievelijk genieten).² Kenmerkend is daarnaast dat organisaties ook zodanig functioneren en rapporteren dat het door een systeem van *checks and balances* voor anderen mogelijk is om te beoordelen of ze aan deze criteria (transparant, effectief etc.) voldoen. Met andere woorden, er dient een systeem van *checks and balances* te worden nagestreefd, zowel als uitgangspunt als in termen van praktisch handelen. Mede vanuit dit kader zullen we (in hoofdstuk 8) bezien hoe een en ander is geregeld op het gebied van de rechtshandhaving.

1.3 Onderzoeksmethoden

In de taakverdeling binnen het onderzoek heeft het WODC mensensmokkel, mensenhandel, drugssmokkel, wapenhandel en terrorisme en de weerbaarheid van instanties hiertegen op de Bovenwindse Eilanden van de Nederlandse Antillen in kaart gebracht. Forensic Services Caribbean heeft de financieel-economische criminaliteit (fraude, corruptie en witwassen) voor haar rekening genomen.

De uitvoering van het onderzoek door het WODC ging van start in mei 2004 met een eerste bezoek aan een aantal instanties uit de rechtshandhavingketen op de Nederlandse Antillen. In eerste instantie is nagegaan bij welke binnen- en buitenlandse instanties relevante informatie aanwezig is. Daarna zijn contacten gelegd met respondenten en is verzocht om medewerking aan interviews. In mei-juni 2005 zijn interviews afgenomen en is dossieronderzoek verricht op Curaçao, St. Maarten, Puerto Rico, Miami en Key WeSt. Een tweede dataverzamelingsbezoek aan St. Maarten heeft plaatsgevonden in maart-april 2006. In het voorjaar van 2007 zijn nog enkele interviews afgenomen. De meeste interviews zijn opgenomen op geluidsdragers en vrijwel letterlijk uitgetypt.

Forensic Services Caribbean heeft in 2004 in de periode juni-oktober op Curaçao interviews gehouden en schriftelijke informatie verzameld. Vervolgens zijn in 2005 verschillende interviews afgenomen. In de periode

2 Zie ook www.rekenkamer.nl/9282000/d/p402_rapport.pdf.

april-juni 2006 heeft wederom een informatieronde naar schriftelijke bronnen plaatsgevonden en zijn interviews gehouden op zowel Curaçao, St. Maarten als in Nederland.

Interviews

Er zijn 89 interviews afgenomen, waarbij sommige personen meermalen zijn gesproken. Interviews vonden plaats met (verschillende) vertegenwoordigers van organisaties op de Nederlandse Antillen, in Nederland en in de Verenigde Staten/Puerto Rico.

Nederlandse Antillen:

Openbaar Ministerie (Curaçao en St. Maarten, Guadeloupe/Saint-Martin), Recherche Samenwerkings Team (RST), Korps Politie St. Maarten (vreemdelingendienst, Recherche en CID), Kustwacht NA&A, Criminele Inlichtingen Eenheid /CID (Curaçao en St. Maarten), Douane St. Maarten, Veiligheidsdienst Nederlandse Antillen (VNA), Koninklijke Marine Curaçao, Landsrecherche Nederlandse Antillen, Meldpunt Ongebruikelijke Transacties (MOT), Internationaal Monetair Fonds (IMF), Team Inlichtingen Opsporing (TIO), Centrale Politiedienst, Bureau Intellectuele Eigendommen, Belasting Accountants Dienst, Consulaat van de Dominicaanse Republiek te St. Maarten, Womens Desk te St. Maarten, Gaming Control Board, Kabinet Gezaghebber St. Maarten, Liaison posten Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD), Nederlandse Vertegenwoordiging (Curaçao en St. Maarten), US Drug Enforcement Administration (DEA) (Curaçao, St. Maarten).

Nederland:

Bovenregionaal Rechercheteam Schiphol, Dienst Internationale Netwerken van het Korps Landelijke politiediensten, Douane Informatie Centrum Schiphol, MOT, Bureau ter ondersteuning van de Landelijk officier van Justitie inzake MOT-aangelegenheden (BLOM, Unit Financiële Criminaliteit), Koninklijke Marechaussee (KMAR), Korps Politie Haaglanden, Militaire Inlichtingen en Veiligheidsdienst (MIVD) Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Ministerie van Financiën, Nationale Recherche, Politie Gelderland-Zuid, US Drug Enforcement Administration (DEA).

Verenigde Staten/Puerto Rico:

Federal Bureau of Investigation (FBI)(Miami en Puerto Rico), Joint Interagency Task Force (JIATF) Key West, United Kingdom Her Majesty's Customs and Excise (Miami), US Coast Guard (Miami en Puerto Rico), US Customs and Border Protection (CBP), US Department of Homeland Security, US Drug Enforcement Administration (DEA) (Puerto Rico) en de US Immigration and Customs Enforcement (ICE).

Daarnaast zijn enkele interviews afgenomen bij mensen uit de private sector: een vertegenwoordiger van een van de grotere accountantskantoren op St. Maarten, een vertegenwoordiger van het bankwezen en een financieel adviseur.

De interviews waren semi-gestructureerd, wat betekent dat de hoofdvragen op voorhand waren geformuleerd, maar dat veel ruimte werd gelaten om door te vragen en op thema's in te gaan. Een van de voordelen van deze aanpak is dat de geïnterviewde het gevoel heeft dat hij/zij de punten die op de agenda moeten komen, ook op de agenda kán brengen. Een ander voordeel is dat de geïnterviewde niet het gevoel krijgt (volledig) gestuurd te worden door de onderzoeker, iets wat aanleiding kan geven tot een bepaald antwoordgedrag (bijvoorbeeld sociaal-wenselijk). En tegelijkertijd zorgt het semi-gestructureerde interview ervoor dat de interviewer de interviewleidraad toch systematisch kan 'afwerken'.

In dit rapport is op twee manieren over deze interviews gerapporteerd. Enerzijds door bevindingen eruit te systematiseren en dan weer te geven en anderzijds door een letterlijke weergave van een fragment uit het gesprek. In het laatste geval wordt gebruikgemaakt van een box met een verwijzing naar het jaar waarin het interview plaatsvond. De fragmenten worden gebruikt wanneer de strekking van het citaat exemplarisch is voor een verhaal dat door meerdere respondenten ondersteund wordt.

Naast interviews met sleutelfiguren bij diverse opsporingsinstanties en rechtshandhavende instellingen, hebben wij bij de Homeland Security in de Verenigde Staten, *briefings* bijgewoond die voor dit project waren georganiseerd. Na de briefings was er tijd om aanvullende vragen te stellen en met de verschillende diensten te discussiëren over de onderzochte problematiek.

Literatuurverkenning

De bestaande literatuur op het gebied van de georganiseerde criminaliteit, voornamelijk betrekking hebbend op het Caribisch gebied, is verzameld en bestudeerd. Er bestaan echter weinig wetenschappelijke studies die primair ingaan op de criminaliteit op de Bovenwinden. Wel zijn er veel Europese en Amerikaanse publicaties waarin verwezen wordt naar het Caribisch gebied of in het bijzonder de Antillen. Daarnaast bestaan er verschillende journalistieke werken, zowel boeken als artikelen, waarin voornoemde onderwerpen centraal staan.

Rapporten en verslagen

Publicaties van diverse internationale organisaties, waaronder de Wereldbank, het Internationaal Monetair Fonds (IMF), de Financial Action Task Force (FATF), de Caribbean Action Task Force (CFATF), de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) en de United Nations

Office on Drugs and Crime (UNODC), zijn verzameld en geanalyseerd. Vaak rapporteren deze organisaties jaarlijks, waarbij de aandacht tevens uitgaat naar de Nederlandse Antillen. Daarnaast zijn relevante lokaal verschenen rapporten, (jaar)verslagen, beleidsnotities en andere schriftelijke bescheiden in deze studie betrokken. In een aantal gevallen zijn deze rapporten en verslagen voorzien van kwantitatieve gegevens. In andere gevallen zijn deze gegevens, daar waar voorhanden, zoveel mogelijk apart opgevraagd en verwerkt.

Dossieranalyse

Onderzoek van strafdossiers heeft plaatsgevonden bij het Openbaar Ministerie te Curaçao en St. Maarten en bij het Recherche Samenwerkingsteam (RST) te St. Maarten. In totaal zijn 15 strafdossiers bekeken. Daarvan hadden 4 dossiers betrekking op mensensmokkel en 11 dossiers betroffen drugssmokkel. In de voorliggende rapportage worden soms fragmenten uit strafdossiers op geanonimiseerde wijze als illustratie weergegeven.

Analyse rechtshulpverzoeken

Ook rechtshulpverzoeken, zoals deze worden gedaan aan de politie en het RST te St. Maarten, zijn onderzocht op hun relevantie voor dit onderzoek en afhankelijk daarvan betrokken in de analyse. In totaal zijn 53 rechtshulpverzoeken bestudeerd, die in de periode 2004-2006 aan het RST zijn gedaan. 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.

1.4 Verantwoording en beperkingen van dit onderzoek

We hebben in de verslaglegging van dit onderzoek onze gesprekspartners geciteerd. Vanwege de privacy hebben we bij de duiding van deze citaten *uitsluitend* het jaar van het interview vermeld. De omvang van de diensten is doorgaans klein, waardoor citaten met vermelding van de werkplek van de respondent tot herkenning zouden kunnen leiden.

Zoals eerder al werd gesteld, beperkt het onderzoek zich in grote lijnen tot St. Maarten, hoewel de opdracht de Bovenwindse Eilanden betrof. Er is echter nauwelijks informatie gevonden over georganiseerde criminaliteit op de andere twee eilanden. Waar de mogelijkheid het toelaat en informatie beschikbaar is over Saba en St. Eustatius, zal daar specifiek naar worden verwezen.

Een andere beperking heeft betrekking op de kwaliteit van de beschikbare gegevens. Er bleek een beperkte data-infrastructuur beschikbaar te zijn op de Bovenwinden; dat betekent dat er nauwelijks gesystematiseerde en geautomatiseerde databronnen zijn. Het materiaal dat op basis van interviews is verkregen kan daardoor niet of nauwelijks worden afgezet tegen kwantitatieve gegevens. Naast de door ons geïnterviewde ervaringen en ervaringskennis van geïnterviewden en (hun) percepties, zouden andersoortige gegevens zoals tijdreeksen, gecontroleerde opsporingspercentages en recidivecijfers wenselijk zijn geweest. Die waren echter doorgaans niet beschikbaar. Wel hebben we dossieronderzoek verricht.

1.5 Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd. In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de karakteristieken van St. Maarten om een achtergrondschets te geven van het onderzoeksgebied. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op illegale migratie en mensensmokkel. Hoofdstuk 4 behandelt mensenhandel. Hoofdstuk 5 bespreekt de drugsmokkel en in hoofdstuk 6 wordt op de onderwerpen fraude, corruptie en witwassen ingegaan. Hoofdstuk 7 behandelt wapenhandel en terrorisme. In hoofdstuk 8 wordt de rechtshandhaving beschouwd met betrekking tot de georganiseerde criminaliteit op St. Maarten. We ronden af met conclusies en aanbevelingen.

2 Karakteristieken van St. Maarten

2.1 De geografie van St. Maarten

Het Caribische eiland St. Maarten/Saint-Martin is een relatief klein eiland met een totale oppervlakte van 89 vierkante kilometer. Het is onderverdeeld in een Frans deel (Saint-Martin) en een Nederlands deel (St. Maarten). De grens met Frans Saint-Martin loopt dwars door het eiland en is vooral symbolisch van aard. De omvang van het Nederlandse deel van St. Maarten bedraagt 34 vierkante kilometer. Dit deel behoort samen met de eilanden Saba en St. Eustatius tot de Nederlandse Bovenwindse Eilanden. De Benedenwindse Eilanden, Curaçao, Aruba en Bonaire, liggen 900 kilometer meer naar het zuiden.

Het eiland St. Maarten bevindt zich in het uiterst noordelijke deel van de Kleine Antillen, te midden van enkele voormalige Engelse kolonies en dicht in de buurt van Puerto Rico en het Franse eiland Guadeloupe. Het ligt centraal op de handelslijn tussen de Engelse, Franse en Spaanse Cariben met Europa en de Verenigde Staten. Dankzij deze gunstige geografische ligging, alsmede door de groei in de toeristische sector, biedt het eiland voor veel mensen uit de arme omringende eilanden een toekomstperspectief.

Vervolgens is het ook de *stepping-stone* tussen deze eilanden en het dichtbijzijnde Puerto Rico, dat aantrekkelijk is (voor bijvoorbeeld immigratie) vanwege de staatkundige banden die dit eiland heeft met de Verenigde Staten.³

St. Maarten is bergachtig met uitzondering van de Lowlands in het westen. Vijf vierkante kilometer van het totale eiland is bedekt met lagunes en zoutmeertjes. De zoutpannen zijn één van de typische natuurverschijnselen en hebben heel lang de sociale geschiedenis van het eiland bepaald. De kust van St. Maarten heeft een groot aantal baaien, dat het eiland bij uitstek geschikt maakt(e) voor toerisme maar uiteraard ook voor smokkel.

De hoofdstad van de Nederlandse kant Philipsburg ligt aan de 'Great Bay Salt Pond', die met haar oppervlakte van omstreeks 225 hectare één van de grootste zoutpannen in het Caribisch gebied is.⁴ Eind jaren zestig van de vorige eeuw is aan de kant van de 'Great Salt Pond' een strook drooggelegd ter uitbreiding van de stad, die *Pondfill* is genoemd. Philipsburg is het bestuurscentrum van het eiland, waar alle overheidsdiensten van het eilandgebied en de centrale regering zijn gevestigd. Het bestaat uit twee belangrijke hoofdstraten, te weten 'Frontstreet' en 'Backstreet'.

³ Puerto Rico is onderdeel van het gemeenebest geassocieerd met de Verenigde Staten.

⁴ Philipsburg is vernoemd naar John Philips, die in 1691 geboren werd in Schotland. Zie voor meer informatie over deze stad het boek geschreven door Will Johnson, *For the love of St. Maarten*, 1994. Zie ook www.caribseek.com 2003.

2.2 Enkele historische feiten van St. Maarten

St. Maarten werd voor de komst van de Spanjaarden door Carib-Indianen bewoond. Op 11 november 1493 komt Columbus op het eiland aan, maar het wordt dan nog door de Spanjaarden met rust gelaten. Het eiland was aantrekkelijk als militair steunpunt. De aanwezigheid van zout was een belangrijk motief voor de Fransen en Nederlanders om zich er rond 1631 te vestigen, maar zij werden door de Spanjaarden verdreven. Pas in 1648 vertrokken de Spanjaarden voorgoed van het eiland (Hartog, 1974: 15,18). In datzelfde jaar tekenden Frankrijk en de Republiek der Verenigde Nederlanden het Verdrag van Concordia, waarbij het eiland werd opgedeeld in het Franse Saint-Martin en het Nederlandse St. Maarten.

Zowel het Nederlandse als het Franse deel veranderde tot 1816 herhaaldelijk van vlag. Tussen 1648 en 1816 is het Nederlandse deel drie keer Brits en vier keer Frans geweest. Pas in 1817 viel het permanent onder Nederlands en Frans bestuur (Hartog, 1964: 706-711). De bevolking fluctueerde in die tijd heel sterk. Soms trokken groepen mensen weg en keerden andere terug; ook kwamen er grote groepen migranten bij. Al naar gelang de bevolkingsgroep die op het eiland in relatief grote getale aanwezig was, maakte het eiland op de bezoeker de indruk Hollands, Frans of Engels te zijn. Reeds in die periode bleek de Britse culturele invloed groot te zijn op zowel het Franse als het Nederlandse deel van St. Maarten. De blanken die in de achttiende eeuw op het Nederlandse deel woonden, waren allen van Britse herkomst.⁵ Al in 1763 meldde een Nederlandse dominee dat niemand hem op St. Maarten kon verstaan (Hartog, 1964: 48). Teenstra, die het eiland in 1829 bezocht, trof er slechts vier mensen aan die Nederlands konden spreken (Hartog, 1964: 230-235). Teenstra schreef hier het volgende over:

‘Volkomen anti-hollands en daarentegen volkomen engelsgezinds is, en dat dan ook de zeden en gewoonten dier laatst gemelde natie worden nagevolgd. Alles is hier english fashion en de oud-vaderlandsche zeden en gebruiken staan bij de bewoners van St. Maarten even laag als de hollandsche producten’ (Teenstra, 1836: 183).

De economie bestond in die periode uit de oogst van tabak, later suikerriet, enige katoen en indigo. De zoutindustrie was zeer wisselvallig. De neerslag varieerde van jaar tot jaar en het eiland heeft periodes van langdurige droogte gekend. Eind achttiende eeuw had St. Maarten 92 plantages, waarvan er ongeveer 35 suikerriet produceerden. In 1790 telde het

5 De Britse invloed is duidelijk aanwezig in achternamen. Voorbeelden zijn: Halley, Hassell, Pantophlet, Peterson, Romney, Hodge, Gumbs, Illidge, Cooks, Bell en James. Enkele Nederlandse achternamen zijn: van der Poele (Vanterpool), Valaen of Vlaun, Cannegieter en De Weever (Zie Sypkens Smit, 1995: 59).

aantal inwoners 5571 personen, waarvan 1151 blanken, 4226 slaven en 195 kleurlingen (Sypkens Smit, 1981: 47). De slaven kwamen op St. Maarten via St. Eustatius, dat het slavendepot voor de eilanden in de omgeving was. De slaven in dit gebied onderhielden contacten met elkaar. Veel slaven vluchtten van St. Maarten naar Saint-Barthélemy en Puerto Rico en van St. Kitts naar St. Maarten. Dit heeft er ook toe bijgedragen dat cultuurelementen zich over een wijd gebied hebben verspreid (Sypkens Smit, 1981: 49).

Toen op 28 mei 1848 de slaven in de Franse kolonies hun vrijheid kregen, leverde dit problemen op voor de slaveneigenaren aan de Nederlandse kant van St. Maarten. De slaven weigerden te werken en velen vluchtten naar de Franse kant. De Franse autoriteiten weigerden de gevluchte slaven uit te leveren. De slaven in het Nederlandse gedeelte dreigden in opstand te komen. Pas in 1863 kregen de slaven officieel hun vrijheid (Paula, 1992). St. Maarten had de op één na grootste slavenpopulatie van de Nederlandse Antillen (Hartog, 1981: 140).

Na de slavenemancipatie ging de economie sterk achteruit. Er volgde een uittocht van planters en ook veel voormalige slaven gingen elders op zoek naar werk. Emigratie vond plaats naar St. Kitts, Sombbrero, Redonda, Connetable, Frans Guyana en de Verenigde Staten. Later ging men seizoenarbeid verrichten in de Dominicaanse Republiek (Sypkens Smit, 1995: 140).

Begin jaren twintig van de twintigste eeuw was er een grote migratiestroom van mensen uit St. Maarten, St. Eustatius en Saba naar Curaçao en Aruba, die destijds een economische bloei doormaakten vanwege de olie-raffinaderijen aldaar. Omdat het merendeel van de mannen migreerde, ontstond er op St. Maarten een vrouwenoverschot. De achtergebleven vrouwen waren voor hun levensonderhoud afhankelijk van het geld dat door familieleden werd opgestuurd. Hartog noemt deze periode die van de *postwisseleconomie*.

Bij de doorgevoerde automatisering van de Lago raffinaderij op Aruba en de Shell op Curaçao, waarbij de werkgelegenheid sterk afnam, vertrokken velen weer naar St. Thomas, St. Croix of de Verenigde Staten. Sommigen bleven achter op de Benedenwinden of keerden terug naar het stukje grond dat zij nog bezaten op hun geboorteland (Sypkens Smit, 1995: 127).⁶

De situatie op St. Maarten bleef armoedig totdat het toerisme eind jaren vijftig de voornaamste pijler van de economie werd. Dit begon in 1955 met de bouw van het eerste moderne hotel Little Bay. In de 15 jaar daarna

6 De meeste stukken grond op St. Maarten zijn in handen van particulieren en er is weinig overheidsland. Evenals op St. Eustatius kent men hier het fenomeen successieland. Het zijn vaak tot een onverdeelde boedel behorende landerijen, waarop een groot aantal erfgenamen rechten kunnen doen gelden (Hoetink, 1969: 514, 517).

worden verschillende kleine guesthouses en hotels geopend. Claude Wathey, de leider van de toen heersende politieke partij, trachtte op allerlei manieren toeristische investeerders naar het eiland te trekken. Vanaf het begin van de jaren zeventig worden er grootschalige hotelprojecten gebouwd. Begin jaren tachtig telt St. Maarten zo'n veertig hotels en guesthouses.⁷ Het aantal hotelgasten aan de Nederlandse kant van St. Maarten bedraagt in die tijd zo'n kleine 200.000 per jaar. Het toerisme is zo in de loop der jaren de grootste economische pijler geworden, en daarmee de grootste werkgever van het eiland. Dit is mede te danken aan de opkomst van het cruisetourisme. Ten aanzien van het verblijfstoerisme is het aantal geregistreerde hotels en guesthouses volgens de registraties bij de Kamer van Koophandel St. Maarten in 2006 uitgebreid tot 63. Op Saba zijn in totaal 17 hotels en restaurants gevestigd, op St. Eustatius bedraagt dat aantal 20. Hoewel de Antilliaanse gulden (ANG) het officiële betaalmiddel is, wordt over het algemeen betaald met Amerikaanse dollars. Dit heeft er mede voor gezorgd dat redelijk welgestelde Amerikanen elk jaar neerstrijken op de Bovenwindse Eilanden. Velen van hen bezitten er inmiddels een tweede huis, een appartement of een *time-share* gelegenheid. Met de opkomst van het toerisme in de afgelopen decennia is de samenleving enorm veranderd. Nieuwkomers waren noodzakelijk om de toeristenindustrie draaiend te houden (vgl. Guadeloupe, 2005: 2, 212).

2.3 Bevolkingsgroei

Op het eiland St. Maarten vonden er in de periode van 1965 tot met 2003 grote demografische veranderingen plaats. Na een afname van de bevolking in de jaren twintig van de twintigste eeuw volgde er in het midden van de jaren zestig een bevolkingstoename.⁸

Tabel 1 laat de bevolkingsfluctuatie in de periode 1930 tot en met 1970 zien.

Tabel 1 Bevolkingsgroei St. Maarten, 1930-1970

Jaartal	Totale bevolking per 1 januari	Absolute groei	Relatieve groei (%)
1930	2.335	n.v.t.	n.v.t.
1940	2.004	-331	-14
1950	2.300	296	15
1960	2.728	428	19
1970	6.881	4.153	152

Bron: Bevolkingsregister, 2003

7 Encyclopedie van de Nederlandse Antillen, Dr. J.P.H. de Palm, De Walburg Pers, 1985, p. 439.

8 Doordat mensen zich niet in- of uitschrijven bij het bevolkingsregister (vanwege bijvoorbeeld illegale migratie) is de registratie niet sluitend.

In de jaren tachtig groeide de bevolking van St. Maarten jaarlijks. De demografische ontwikkelingen, die het eiland in een tijdsbestek van dertig jaar in cultureel opzicht veranderd hebben, zijn vooral bepaald door de relatief grote immigratiestromen die er plaatsvonden. Op St. Maarten nam de immigratie gedurende de jaren 1981-1992 in absolute zin toe van ongeveer 5.000 personen per jaar naar rond de 9.500 personen per jaar. Tegelijkertijd steeg de emigratie ook van ongeveer 4.000 personen naar rond de 8.000 personen. Het migratiesaldo nam toe van gemiddeld 1.000 personen naar gemiddeld 1.500 personen per jaar (Van Dam, 1995: 40)⁹.

Door de komst van grote groepen migranten veranderde het karakter van de samenleving. Deze immigratiestroom heeft op een klein eiland met een kleine bevolking een aanzienlijke invloed op de structuur van de bevolking. In 1981 was slechts 41% van de totale bevolking op St. Maarten geboren en 20% op de andere eilanden van de Nederlandse Antillen (inclusief Aruba). In 1992 was dit gedaald naar 30% van de totale bevolking (CBS, 1993: 47). In 2002 is nog steeds 59% van de totale bevolking niet op de Nederlandse Antillen en Aruba geboren (George, H. e.a. 2004: 11). Een vaak gehoorde uitspraak is dat de 'authentieke' St. Maartenaar zich een vreemdeling voelt in 'eigen land'.

Tabel 2 geeft een bevolkingsoverzicht van de periode 1981 tot en met 2005. Van 1981 tot en met 1992 nam de bevolking ieder jaar toe. Daarna nam in de periode 1992 tot 1998 de bevolkingssomvang weer af. Het eiland heeft in die periode veel te maken gehad met tropische stormen tijdens het orkaanseizoen. Deze orkanen hebben grote schade aangericht. Veel bedrijven waren genoodzaakt hun activiteiten te staken. Vooral in de hotelsector ging de werkgelegenheid achteruit. Als gevolg van de orkaan Luis in 1995 werd de beschikbare hotelcapaciteit van St. Maarten gereduceerd. Veel werknemers in hotels, restaurants, *duty-free shops*¹⁰ en casino's werden ontslagen. In 1998 en 1999 was er weer een stijging te zien in het aantal inwoners. Vervolgens zien wij in de jaren 2000 en 2001 een negatief groeicijfer¹¹ maar in van 2002 tot 2005 is er weer een stijging (zie ook Maduro-Jeandor, 2003). De daling van de bevolking heeft te maken met de gevolgen die de orkaan Lenny¹² heeft gehad voor de toeristenindustrie. De hotelcapaciteit van het eiland daalde destijds nog verder.¹³

9 Van Dam verrichtte van september 1993 tot juli 1994 sociaal-geografisch onderzoek naar migratie en migratiepatronen in de Nederlandse Antillen.

10 Op St. Maarten worden geen accijnzen geheven op inkomende en uitgaande goederen. Met *duty-free shops* worden hier de winkels bedoeld die hierop inspelen door luxe goederen te verkopen die elders wel belast worden, zoals juwelen, elektronica, parfum en drank.

11 Parlementair Contactplan 2000 nr. 1, Verslag vastgesteld 22 februari 2000.

12 In december 1999 werd St. Maarten getroffen door de orkaan Lenny.

13 Parlementair Contactplan 2000 nr. 1, Verslag vastgesteld 22 februari 2000.

Tabel 2 Bevolkingsgroei St. Maarten, 1970-2005

Jaartal	Totale bevolking per 1 januari	Absolute groei	Relatieve groei (%)
1970	6.881	4.153	152
1981	13.156	6.275	91
1982	14.680	1.524	12
1983	16.031	1.351	9
1984	17.228	1.197	7
1985	18.498	1.270	7
1986	19.960	1.462	8
1987	21.804	1.844	9
1988	23.777	1.973	9
1989	25.173	1.396	6
1990	28.388	3.215	13
1991	30.184	1.796	6
1992	32.219	2.035	7
1993	31.423	-796	-2
1994	30.380	-1.043	-3
1995	30.097	-283	-1
1996	28.955	-1.142	-4
1997	28.909	-46	0
1998	30.906	1.997	7
1999	31.577	671	2
2000	30.599	-978	-3
2001	30.291	-308	-1
2002	31.882	1.591	5
2003	33.101	1.219	4
2004	33.186	85	0
2005	35.035	1.849	6
2006*	37.760	2.785	7
2007*	39.451	1.691	4

* voorlopige cijfers

Bron: Bevolkingsregister en Centraal Bureau voor de Statistiek (www.cbs.an)

2.3.1 *Illegaal verblijvende migranten*

De bevolkingsgroei bleef niet zonder gevolgen voor de samenleving. Een van de problemen die St. Maarten heeft, is dat de emigratie en immigratie van mensen niet voldoende geregistreerd wordt. Mensen schrijven zich niet uit bij het bevolkingsregister wanneer zij het eiland verlaten. Bovendien verblijft een deel van de immigranten illegaal op het eiland (Van Dam, 1995: 37). Dit zijn mensen die zonder geldige verblijf- en werkvergunning op het eiland wonen en dus ook niet in de demografische statistieken zijn terug te vinden (zie hiervoor ook hoofdstuk 3).

Over het aantal illegaal verblijvende migranten en hun karakteristieken is weinig bekend. Zij vallen vaak buiten het bereik van wetenschappelijk

onderzoek, omdat zij niet geregistreerd staan. Het is hierdoor moeilijk om deze groep in onderzoek te betrekken, alsook om deze mensen te motiveren medewerking aan onderzoek te verlenen.¹⁴ Van Dam heeft door middel van *matching* kunnen berekenen dat in de periode 1982 en 1992 de geregistreerde immigratie ruim een kwart van de totale immigratie was.¹⁵ Het Centraal Bureau voor de Statistiek is voornemens deze *matching*-methode opnieuw toe te passen om zicht te krijgen op de huidige situatie.

De censuscijfers van 1992 hebben laten zien dat binnen de beroepsbevolking, het aantal niet-Antillianen steeds groter was geworden ten opzichte van de Antilliaanse bevolking van St. Maarten. Het verblijf van meer dan de helft van de niet-Nederlandse bevolking op St. Maarten is niet officieel geregistreerd in het bevolkingsregister.

Tabel 3 Aandeel ongeregistreerden in de totale bevolking van St. Maarten, per nationaliteit in 1992

Nationaliteit	% niet ingeschreven
Jamaica	68
Haïti	61
Dominicaanse Republiek	59
Frankrijk	56
St. Lucia	54
Dominica	52
Verenigde Staten	27
Groot-Brittannië	47
India	37
St. Kitts en Nevis	32
Nevis	22
Nederland	9

Bron: (Van Dam, 1995)

In hoofdstuk 3 wordt uitgebreider op de omvang en herkomst van de groep migranten op St. Maarten ingegaan.

14 Dit vormde een probleem bij het onderzoek van de Task Force Antilliaanse Jongeren naar de belevingswereld van jongeren op het eiland. De illegaal verblijvende jongeren waren niet in de steekproef vertegenwoordigd (Jeugdmonitor, 2001).

15 Van Dam heeft een herberekening gemaakt op grond van de matching die er is geweest tussen de adresstrookjes van de census van 1992 en de gegevens uit het bevolkingsregister. De matching geeft aan hoeveel mensen wel in de census en niet in het bevolkingsregister voorkomen. Deze zijn de illegale migranten en de (nog) niet-ingeschrevenen. Het geeft ook aan hoeveel mensen niet in de census en wel in het bevolkingsregister voorkomen. Dat zijn de niet-getelden en niet-uitgeschrevenen. De uitkomsten van de matching zijn gecorrigeerd voor de niet-getelden. Het cijfer van personen dat wel in het bevolkingsregister, maar niet in de census gevonden zijn, kan geïnterpreteerd worden als onderregistratie van de emigratie en het cijfer van personen dat niet in het bevolkingsregister maar wel in de census is gevonden, als de onderregistratie van de immigratie (van Dam, 1995: 33).

2.4 Sociale structuur en ontwikkeling van St. Maarten

St. Maarten is geen typisch Caribische plantagesamenleving geweest, maar kende evenals de rest van het Caribisch gebied, een aan ras gereleerd klassensysteem. Keur en Keur, die eind jaren vijftig etnografisch onderzoek hebben verricht op de Bovenwinden, noemden economische positie, opleiding en kleur als drie criteria die destijds iemands klassenpositie op St. Maarten konden bepalen (Keur en Keur, 1960: 248).¹⁶

De samenleving van St. Maarten bestond destijds uit een elite, die Keur en Keur de *'up-street whites'* noemden (Keur en Keur, 1960: 247).¹⁷ Dit waren veelal nakomelingen van de oude plantersfamilies. Daarnaast bestond er een groep van ongeveer vijf andere families. Oorspronkelijk was deze groep niet zo welvarend, maar de families wisten wel een economisch dominante positie in de maatschappij te verwerven.¹⁸ Claude Wathey, afkomstig uit een van deze families heeft gedurende veertig jaar het politieke leven op het eiland gedomineerd.

De in Nederland geboren Nederlanders werden sociaal hoog aangeslagen. Zij vormden wat hun sociale leven betreft een aparte groep (Winkel, 1986: 55).¹⁹

Daarnaast kende men ook een *'upper coloured group'*. Dit waren gekleurde nakomelingen, vaak buitenechtelijke kinderen van veelal blanke mannen en Afrikaanse slavinnen, die vanwege hun afkomst in de loop der tijden beter onderwijs hadden genoten en mede daardoor invloedrijke(re) posities in de samenleving gingen bezetten. Volgens Keur en Keur functioneerden deze twee als afzonderlijke groepen en was de relatie tussen beide groepen vrij formeel van aard (Keur en Keur, 1960: 250-251).

De rest van de bevolking behoorde tot de midden- en lagere klasse. Tot de middenklasse behoorden vooral de kleine zelfstandigen. Dit waren personen met een winkel of een taxi of mensen die in vaste dienst waren bij de overheid. Tot de lagere klasse behoorden zij die afhankelijk waren van het geld dat familieleden in het buitenland hen toestuurden. Dit gold ook voor degenen die voor hun bestaan afhankelijk waren van overheidshulp (Keur en Keur, 1960: 249).

Ook immigranten uit de omliggende eilanden behoorden tot de lage en middenklasse. Zij assimileerden met de St. Maartenaren uit deze groepen. Door de economische vooruitgang in de laatste decennia is er een grotere sociale mobiliteit ontstaan onder de bevolking van St. Maarten. De raciale

16 Volgens hen was het moeilijk te zeggen welke van de drie het belangrijkste was, daar de verschillende groepen andere prioriteiten stelden (Keur en Keur, 1960: 248). Vier jaar later stelden Keur en Keur in hun artikel *'The nature of recent change in the Dutch windward islands'*, dat de strikte scheiding op basis van kleur in 1963 minder werd (Winkel geciteerd in Keur en Keur, 1986: 55).

17 Deze plantersfamilies woonden in het westelijke deel van de *Front Street*, dat nog steeds *'Up Street'* genoemd wordt.

18 G.J. Kruijer, Boekbespreking Windward children. In: *W.I.Gids*, 1963, p. 89-98. Deze groep wordt de *Up-street so-called whites* genoemd.

19 Deze zijn werkzaam als onderwijzers, ambtenaren, artsen en politieagenten.

verhoudingen zijn niet helemaal verdwenen, maar kwaliteiten zoals opleiding en economische positie beginnen een steeds grotere rol te spelen in de bepaling van sociale posities (Winkel, 1985: 55).

2.5 De financieel-economische situatie sinds de jaren vijftig

De economische situatie op St. Maarten, Saba en St. Eustatius was tot aan het eind van de jaren vijftig relatief armoedig. De landbouw op St. Maarten, zoals de suikerrietteelt, de katoenteelt en teelt van andere tropische handelsgewassen, was te gronde gegaan als gevolg van verschillende omstandigheden. Tevens verdween de ooit zo belangrijke zoutwinning.

2.5.1 Hoogwaardige faciliteiten

Zowel de verblijfs- als de cruisetouristen hebben gezorgd voor een uitgebreide en hoogwaardige infrastructuur: lucht- en zeehavenverbindingen, telecommunicatie, leef- en verblijfsfaciliteiten. De hoofdstad heeft een belangrijke voorzieningsfunctie voor de bevolking. Zo zijn bijvoorbeeld de meeste grote winkels daar gevestigd. Ook in financieel opzicht neemt het een belangrijke positie in, omdat de hoofdkantoren van de banken daar gevestigd zijn. Het karakter van de hoofdstad wordt in belangrijke mate bepaald door toerisme. De Frontstreet bestaat tegenwoordig voornamelijk uit *duty-free shops*, restaurants, bars, hotels en casino's en heeft nagenoeg geen woonfunctie meer.

St. Maarten is per boot en per vliegtuig te bereiken. In de jaren zestig kreeg het eiland regelmatige scheepvaartverbindingen met de Benedenwindse Eilanden, Amsterdam, de Verenigde Staten en de omliggende grote eilanden (Hoetink, 1969: 518). Met de komst van het toerisme is de verbinding met de buitenwereld steeds meer verbeterd. Het begon in 1964 toen bij Point Blanche de A.C. Wathey-pier in gebruik werd genomen, waar grotere zeeschepen konden aanmeren²⁰ (Hoetink, 1969: 517, 518). In de jaren zestig bezochten jaarlijks 72 cruiseschepen en 155 vracht- en passagierschepen het eiland (Hoetink, 1969: 518). Tegenwoordig ontvangt St. Maarten jaarlijks ongeveer 1,4 miljoen cruisepassagiers.²¹

In dezelfde periode werd de Prinses Juliana Luchthaven, die in 1943 werd gebouwd aan de zuidzijde van de Simpson Bay Lagoon uitgebreid. Door de uitbreidingen en verbeteringen groeide het in 1973 uit tot een moderne

20 Deze pier was gebouwd met steun van de toenmalige EEG voor een bedrag van 2,3 miljoen gulden (Hoetink, 1969: 517, 518).

21 Bron: www.internationalreports.net/theamericas/stmartin/2006/commissioner.html en www.centralbank.an/tables/tables/main-10-1.htm.

luchthaven die nu ook geschikt was om straalverkeersvliegtuigen uit de Verenigde Staten te ontvangen. De – nieuwe – uitbreiding van 1983 leidde tot een grotere groei en drukte op de luchthaven, steeds meer het stempel van toerisme krijgend. In 1963 was het aantal passagiers nog 13.419, in 2005 was dit gestegen tot 1.663.226 passagiers.²² De meeste toeristen zijn afkomstig uit de Verenigde Staten. De nieuwe luchthaven die in 2006 in gebruik is genomen, zal 2,5 miljoen passagiers per jaar moeten verwerken.²³ Er zijn dagelijkse verbindingen met New York, Miami, Puerto Rico, Curaçao, Saba en St. Eustatius. Ook landt er, vooral in de drukke decemberperiode, een groot aantal privéjets per dag. Tussen 22 december 2006 en 5 januari 2007 bijvoorbeeld heeft het vliegveld meer dan 833 vluchten van privéjets afgehandeld.²⁴ Deze vliegtuigen brengen in deze tijd van het jaar ook de *rich and famous* naar het eiland. Het vliegveld op St. Maarten biedt specifieke voorzieningen voor deze privéjets. Er is bijvoorbeeld een gebouw naast de reguliere terminal, waar de specifieke diensten voor privéjets zijn ondergebracht. Bedrijven die privéjets van diensten voorzien, kunnen zich er vestigen en er zijn aparte *security*-, immigratie- en douanediensten. Volgens informatie van het vliegveld wordt gezorgd voor een omgeving zonder al te veel gedoe (*a hassle-free environment*).²⁵

St. Maarten is met haar internationale vliegveld, Prinses Juliana International Airport, een uitstekende *gateway* tot zowel de Verenigde Staten, als Europa en de vele kleine eilanden in de omgeving. Zo kan rechtstreeks op New York, Miami en San Juan gevlogen worden. Seizoensgebonden wordt (rechtstreeks) gevlogen vanaf Newark, N.J., Detroit, Minneapolis, Charlotte en Philadelphia. Daarnaast zijn er verschillende vluchten beschikbaar vanuit de Verenigde Staten. Verder zijn er rechtstreekse vluchten naar St. Maarten vanuit o.a. Aruba, Curaçao en Bonaire, Antigua, St. Croix, St. Kitts, St. Thomas, St. Kitts/Nevis, Saba, St. Eustatius, Anguilla, Saint-Barthélemy, Dominica, de Dominicaanse Republiek en Tortola.²⁶

Ook vanaf zee is St. Maarten de laatste jaren toegankelijker geworden. In 2003 werd de Simpson Bay Bridge geopend, waardoor grote zeil- en motorjachten moeiteloos hun weg kunnen vinden naar de van alle luxe voorziene jachthavens in Simpson Bay. Daarnaast werd de megajachthaven 'Isle De Sol' op Snoopy Island in de lagune en de Marina van Port de Plaisance gerealiseerd.

22 Bron: www.pjiae.com/business-movements.html.

23 Quaterly Bulletin, 2003. Bank van de Nederlandse Antillen: 67.

24 Bron: www.pjiae.com/pdfs/company-profile.pdf.

25 Ibid.

26 Bron: Website Toeristen Bureau St. Maarten, www.st-maarten.com.

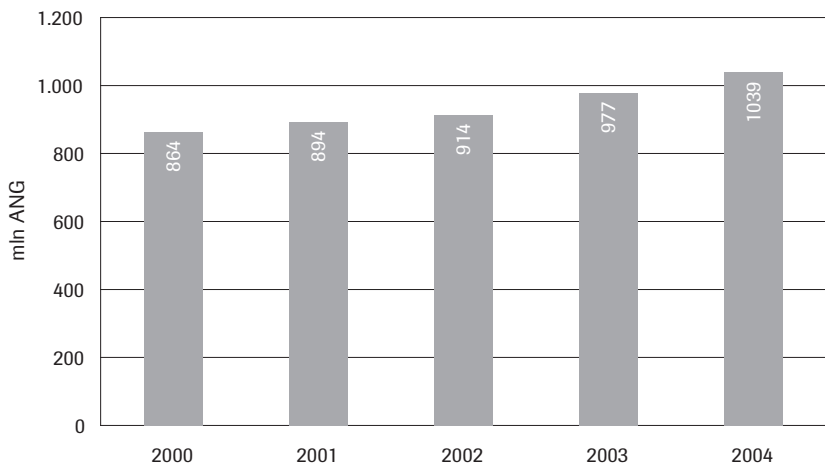
Met de toename van het toerisme heeft tevens het dienst- en serviceverlenend apparaat van St. Maarten een vlucht genomen: autoverhuurbedrijven, restaurants, nachtclubs, watersportondernemingen, casino's, toeristenwinkels, dancings, et cetera.

Vooraf door de infrastructuur, de hoogwaardige faciliteiten, het uitgebreide dienst- en serviceverlenende apparaat, de zon, de zee en de relatief korte afstand tot de Verenigde Staten, zijn de afgelopen dertig jaar niet alleen veel Amerikaanse massatoeristen naar de eilanden gekomen, maar ook Amerikaanse sterren en politieke machthebbers. Ze worden vervolgens per helikopter naar Saint-Barthélemy of St. Kitts gevlogen of huren een jacht om te varen in de Caribische zee.²⁷ Niet onbelangrijk daarbij is dat St. Maarten een redelijke mate van anonimiteit biedt: megasterren, politieke machthebbers en zakenlui kunnen in relatieve anonimiteit hun zaken behartigen of juist relaxen.

2.5.2 Economische ontwikkelingen sinds 2000

Sinds begin jaren 2000 groeit de economie van St. Maarten volop (zie figuur 2). In 2004 is er volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) sprake van een groei van 4,5% en in 2005 een groei van 4,8%. De groei is gemeten naar de toename van het inkomen van de bevolking (het Bruto Nationaal Product).

Figuur 2 Ontwikkelingen in het bruto nationaal product van St. Maarten, 2000-2004



²⁷ Amigoe, Napa reportage, Grenzeloze serviceverlening op St. Maarten, 26 april 2003.

Vooraf de bouwsector maakt de laatste jaren een belangrijke groei door; tussen 2004 en 2005 was sprake van een groei van 10%. De afgelopen jaren zijn er zowel door de overheid als door de private sector verschillende grote bouwprojecten gestart, waaronder de Wathey Pier voor de aanleg van grote cruiseschepen, de nieuwe luchthaven (90 miljoen US dollar) en het project 'Beautification Philipsburg'. De weg- en waterbouwsector op St. Maarten is grotendeels in handen van twee Nederlandse bouwbedrijven (Windward Roads N.V. en Koop N.V.).

Ook de financiële sector heeft in 2005 een groei van 7% gekend ten opzichte van 2004. De op het toerisme gebaseerde economie kent een intensieve geldomloop. Volgens informatie van de Bank van de Nederlandse Antillen zijn momenteel op St. Maarten elf verschillende financiële instellingen gevestigd.²⁸

Op het Benedenwindse Eiland Curaçao is in de jaren zeventig en tachtig de *trust*-²⁹ en de *offshore*-sector populair geworden. Grote buitenlandse financiële instellingen openden vestigingen op Curaçao, waaronder de ING bank, de Rabobank, Citco en Fortis. Daarnaast werden diverse lokale trustkantoren geopend. Deze ontwikkeling heeft in veel mindere mate plaatsgevonden op St. Maarten. In die periode hebben slechts enkele trustkantoren hun deuren op St. Maarten geopend, en ook in de periode daarna is deze financiële dienstverlening relatief beperkt gebleven.

Op de nabij gelegen eilanden Anguilla, Antigua en Barbuda heeft echter wel een snelle groei van de financiële sector plaatsgevonden. Alleen al het eiland Antigua met een inwonertal van ongeveer 63.000, telt meer dan 125 banken. Het is niet ongebruikelijk voor ondernemers op St. Maarten om voor één of meerdere rechtspersonen een trustrekening bij een bank te hebben op één van deze eilanden.

De handelssector op St. Maarten draagt 30% bij aan het totale BNP. De handel heeft in 2005 ten opzichte van 2004 een groei doorgemaakt van 9%. Wat St. Maarten bijzonder aantrekkelijk maakt voor de handel in tegenstelling tot een aantal omringende landen, is het belastingvrije handelsverkeer: er worden op St. Maarten geen invoerrechten geheven.

28 Eén lokale retailbank, te weten de Windward Islands Bank N.V.; één lokale dochteronderneming van een buitenlandse bank, namelijk R.B.T.T. bank N.V.; twee filialen van een buitenlandse bank, te weten 'First Caribbean International Bank (Cayman) Limited' en de 'the Bank of Nova Scotia'; twee (gespecialiseerde) kredietmaatschappijen, namelijk de 'Christian Kingdom Cooperative' en 'Island Finance'; vijf trustkantoren, namelijk: Amaco (St. Maarten) N.V., Citco St. Maarten N.V., Ideal Management N.V. (Twin Trust), St. Maarten International Trust Company N.V., Standard Trust Company (St. Maarten) N.V. Bron: Bank van de Nederlandse Antillen, www.centralbank.an.

29 Een trust is een rechtsvorm waar vermogen in ondergebracht kan worden dat door derden wordt beheerd. De eigenaar van de trust kan anoniem blijven.

Dit bijvoorbeeld in tegenstelling tot Curaçao, waar dit alleen in de vrije zone het geval is.

Het verblijfstoerisme is in 2005 teruggelopen met 1,5% (ten opzichte van het jaar daarvoor). Het cruisetoeerisme daarentegen steeg met ruim 10%, dit terwijl het aantal bezoekende toeristenschepen met 4% is gedaald in 2005. De Simpson Bay Lagoon Authority registreerde in 2005 een toename van 5% in het aantal bezoekende megajachten.³⁰

Wat betreft Saba en St. Eustatius zijn weinig tot geen gegevens bij het CBS bekend inzake de economie op de eilanden.

2.6 Politiek en bestuur

St. Maarten heeft een 'gecompliceerde status', zo omschrijft Guadeloupe (2005: 211) de staatkundige status van het eiland. Sinds 1954 maken de Antillen, Aruba en Nederland deel uit van het Koninkrijk der Nederlanden en zijn de eilanden niet langer een kolonie van Nederland. Dit is geregeld in het *Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden* dat op 15 december 1954 in werking trad. De Nederlandse Antillen worden niet geheel onafhankelijk, maar ze krijgen zelfbestuur en worden een afzonderlijk land (en onderdeel van het Koninkrijk der Nederlanden).³¹ Er is een landsregering voor de Nederlandse Antillen en daarnaast hebben de vijf eilandgebieden (Bonaire, Curaçao, Saba, St. Eustatius en St. Maarten) elk hun eigen eilandsregering. Het eilandgebied St. Maarten kent weer drie bestuursorganen, te weten: de Eilandsraad, het Bestuurscollege en de Gezaghebber.³²

De Eilandsraad van St. Maarten (11 leden) vertegenwoordigt de bevolking van het eilandgebied. De leden worden voor vier jaar gekozen. Het Bestuurscollege en de Gezaghebber kunnen worden vergeleken met het college van burgemeester en wethouders in een Nederlandse gemeente. Het Bestuurscollege (bestaande uit vijf *commissioners*, ofwel gedeputeerden) vormt het dagelijkse bestuur van het eilandgebied en voert de besluiten van de Eilandsraad uit.

De kleinschaligheid van het eiland stelt het bestuur niet automatisch voor een kleine taak. Munneke beschrijft dat het allerlei risico's met zich meebrengt in termen van bestuurscapaciteit en bestuurlijke integriteit. De Onderzoekscmissie Besluitvorming St. Maarten, de Commissie Pourier, kwam in haar rapport, dat begin 1992 werd gepubliceerd, tot de

30 Bron: Central Bureau of Statistics, Amigoe 11 juni 2006.

31 Bron: www.cmo.nl/pe/pe-pdf/pe25-ll.pdf.

32 bron: www.governorsxm.com/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=28&Itemid=46.

conclusie dat het eilandgebied St. Maarten bestuurlijk een chaos was. Dit was het gevolg van een aanzienlijke toename van het toerisme en de daarmee samenhangende stroom van illegale migranten en criminaliteit. In 1992 werd St. Maarten formeel onder bestuurlijk toezicht gesteld (Munneke, 2002: 53).

Munneke (2002: 62) bespreekt de invloed van kleinschaligheid op het bestuur. Hij zegt hierover dat allerhande relaties de bestuurlijke zakelijkheid in de weg kunnen staan en wijst op affectieve, economische en partijpolitieke banden. Dit maakt het kleinschalige bestuur kwetsbaar (zie voor meer hierover hoofdstuk 6). Tegelijkertijd is er een internationale omgeving gekomen die steeds meer vraagt van het bestuur, bijvoorbeeld in verband met de *War on Drugs*. Munneke (2002) beschrijft dat dit op de Antillen heeft geleid tot een forse investering in de rechtshandhaving: grotere rechnercapaciteit, meer openbare aanklagers en meer rechters. De internationale omgeving verwacht in toenemende mate van de overheden op de Antillen dat zij bestand zijn tegen internationale misdaad. In die zin zou gesproken kunnen worden van een 'wapenwedloop'.

Nieuwe staatkundige verhoudingen

Alle eilandgebieden van de Nederlandse Antillen hebben referenda gehouden over de bestuurlijke toekomst van hun eiland. In 2000 heeft de bevolking van St. Maarten aangegeven een land binnen het Koninkrijk te willen worden.

De afgelopen jaren hebben vertegenwoordigers van de Landsregering en de eilandgebieden intensieve besprekingen gevoerd over de toekomstige verhoudingen binnen het Koninkrijk. Het streven is om op 15 december 2008 het Antilliaanse staatsverband te beëindigen. Er is een akkoord tot stand gekomen met Curaçao en St. Maarten om een nieuwe, meer autonome positie binnen het Koninkrijk te verkrijgen.³³ In de slotverklaring zijn de voorwaarden neergelegd om een land binnen het Koninkrijk te worden. De Nederlandse Antillen, de vijf eilandgebieden en Nederland zijn een hoofdlijnenakkoord overeengekomen over staatkundige hervormingen, financieel-economische kwesties, rechtshandhaving en 'goed bestuur'.³⁴ Dit sluit aan bij wat wij eerder schreven over het belang van transparantie en 'goed bestuur' voor de praktijk van de rechtshandhaving op St. Maarten. In hoofdstuk 8 zal hierop concreter worden ingegaan.

33 Bonaire, Saba en St. Eustatius krijgen in de toekomst een positie binnen het Nederlands staatsbestel die vergelijkbaar is met die van een gemeente.

34 Bron: www.minbzk.nl, bezocht 21 februari 2007.

2.6.1 Overheidsfinanciën

Hoewel de economie van St. Maarten al jaren een stijgende lijn vertoont, geldt dit niet voor de inkomsten van de eilandkas. Het eilandgebied verkeerde de afgelopen jaren geregeld in liquiditeitsproblemen. Voor het jaar 2006 was reeds in mei sprake van een begrotingstekort van 26 miljoen ANG (Amigoe, 11 mei 2006).

Ingevolge de eilanden Regeling Nederlandse Antillen (ERNA, 1951) kan het eilandgebied St. Maarten alleen bij het Land Nederlandse Antillen geld lenen. Het eilandgebied St. Maarten heeft een schuldverhouding met het Land van ongeveer 100 miljoen ANG (waarvan 48 miljoen ANG aan het Algemeen Pensioenfonds Nederlandse Antillen). Tussen Land en eiland is al geruime tijd een discussie gaande over schulden en vorderingen. Daarnaast zijn er andere schuldeisers, iets wat samenhangt met de *pre-finance* projecten die op St. Maarten worden uitgevoerd. Die betreffen onder meer een aantal (wegen)bouwprojecten zoals de 'Beautification of Philipsburg' en het luchthavenproject. Teneinde projecten gerealiseerd te krijgen, financieren de contractpartijen (tegen relatief hoge rentepercentages) de kosten voor het project vooruit, waarna achteraf periodieke betaling aan de contractpartij dient plaats te vinden. Verder zijn er achterstallige rekeningen die door de overheid betaald dienen te worden.

2.7 Ontwikkelingen op St. Maarten en de gelegenheidsstructuur voor criminaliteit

In het streven het eiland snel te ontwikkelen en daarmee een hoogwaardig welvaartsniveau te bereiken, werden aan het begin van de jaren zeventig de eerste buitenlandse investeerders aangetrokken. In de periode van de opbouw van de toeristenindustrie op St. Maarten domineerde in de politiek met name de heer Claude Wathey, van de Democratische Partij. Hij was vanaf 1951 lid van de Eilandsraad en sinds 1962 lid van de Staten van de Nederlandse Antillen. Hij kwam uit een dienstverlenende zakenfamilie; luchtvaart, scheepsvaart, verzekeringen, reisbureaus, enzovoort. Wathey was bekend met het internationale zakenverkeer. Hij haalde op allerlei manieren geïnteresseerde investeerders voor de toeristensector naar het eiland. Hij wist de Amerikaanse cruiseorganisaties te lokken, die vanuit Miami naar het Caribisch gebied voeren. De komst van de Amerikaanse toerist betekende de bouw van hotels, casino's en restaurants. In het enthousiasme het eiland te willen ontwikkelen werden investeerders aangetrokken zonder goed te kijken naar de achtergrond van deze personen en organisaties, of naar de herkomst van het geld (zie ook hoofdstuk 6 over financiële criminaliteit). Enkele van die investeerders zijn volgens opsporingsdiensten afkomstig uit internationaal bekendstaande misdaadfamilies.

Daarnaast heeft men in tijden van economische malaise doorgaans de neiging om minder kritisch te zijn ten aanzien van investeerders die zich aanbieden. Van economische malaise was sprake nadat de orkanen Luis (1995) en Lenny (1999) op de eilanden hadden huisgehouden. De druk waaronder St. Maarten toentertijd stond, heeft tevens gelegenheid geboden aan investeerders met een minder goede reputatie, en met geld van onbekende herkomst, om het eiland binnen te komen en investeringen te doen.

Andere eilanden in de Caribische omgeving waren al eerder betrokken geraakt bij activiteiten van de georganiseerde misdaad. Met de opkomst van de drugseconomie breidde de Amerikaanse maffia (*The Mob*) in de jaren zestig haar territorium uit naar onder meer Cuba. Onder aanvoering van Meyer Lansky begon *The Mob* op Cuba een casino-imperium en werden hotels geopend. Toen Fidel Castro hier begin jaren zeventig een einde aan maakte, verplaatste de maffia zich naar havenplaatsen in de Dominicaanse Republiek, naar St. Maarten en Aruba (vgl. Ilegems en Sauviller, 1995).

De logistieke voorzieningen zoals havens, luchthavens en de economische inrichting (belastingstructuur) die ontstonden, bieden tevens een gelegenheid aan criminele samenwerkingsverbanden. St. Maarten vormt namelijk door de geografische ligging van het eiland een geschikte plaats voor de doorvoer van verschillende soorten drugs van het Latijns-Amerikaanse continent naar de VS en Europa en binnen de Cariben zelf. Daarnaast maakt de ligging van St. Maarten in het Caribisch gebied dat er enerzijds veel illegale (arbeids)migratie is naar St. Maarten vanuit omliggende eilanden en anderzijds dat St. Maarten als tussenstation wordt gebruikt voor illegale immigranten die als uiteindelijke bestemming de VS hebben.

Naast de geografische positie bepalen de *strength* van de overheid en de integriteit van haar ambtenaren het vóórkomen en de concrete manifestatie van georganiseerde criminaliteit (zie ook Fijnaut & Paoli, 2004: 619). Het geldt nog sterker wanneer sprake is van beperkte controle of gebrekkige rechtshandhaving. In het verleden zijn er verschillende signalen geweest die erop wezen dat de rechtshandhaving niet optimaal functioneerde door een gebrek aan capaciteit en door integriteitsproblemen. Zo verscheen in juli 2000 het rapport van de Commissie Wiel over de integriteit van het Korps Politie Nederlandse Antillen.³⁵ En recent verscheen het

35 Wat betreft de georganiseerde misdaad geeft het rapport van de door de Antilliaanse regering ingestelde Commissie Wiel een zorgelijk beeld. De commissie constateert daarin dat de situatie binnen het Korps Politie Nederlandse Antillen op het gebied van integriteit niet rooskleurig is. 5% van de agenten kan volgens de commissie in verband worden gebracht met strafrechtelijk of disciplinair te vervolgen activiteiten. Bron: Brief BZK inzake bezoek staatssecretaris aan Antillen en Aruba, 17 augustus 2000.

Plan Veiligheid Sint Maarten (2007) waarin wordt gesteld dat de handhaving zowel kwalitatief als kwantitatief zorgwekkende tekorten vertoont (2007: 5).

Tegenover een verscheidenheid aan faciliterende omstandigheden voor drugssmokkel, mensensmokkel en illegaal geldverkeer die voortvloeien uit de klassieke (haven, luchthaven) en economische infrastructuur (vrijhandel) van St. Maarten staan controlesystemen en -mogelijkheden die hier niet of nauwelijks mee in evenwicht zijn, zoals zal blijken uit ons onderzoek (zie met name hoofdstuk 8). Noch op het terrein van douane, kustwacht en immigratiedienst, noch op het terrein van toezicht op (illegaal) geldverkeer zijn de verantwoordelijke diensten berekend, zowel qua personeel, organisatie als automatisering, op de stroom van goederen, diensten en personen die via St. Maarten loopt. De veelheid aan mogelijkheden met betrekking tot de facilitering van georganiseerde criminaliteit in combinatie met de gebrekkige rechtshandhaving, vormen een *'gelegenhedsstructuur'* voor het ontplooiën van criminele activiteiten.

2.8 Conclusies

Wat St. Maarten (en de andere twee Bovenwindse Eilanden) ten eerste kenmerkt is de kleinschaligheid. De economie is daar een duidelijk voorbeeld van, voornamelijk gericht op één sector, te weten het toerisme. Daar komt bij dat hoe kleiner de economie, des te meer men afhankelijk is van buitenlandse handel (vgl. Kleemans, 1991 en Butter, 1985). Een tweede kenmerk heeft betrekking op de snelle economische groei die het eiland in korte tijd heeft meegemaakt. De samenleving is hierdoor veranderd van een landbouwgemeenschap naar een samenleving met een bruisende toeristenindustrie van internationale allure.

De geografische ligging van het eiland tussen drugsproducerende en drugsconsumerende landen in maakt dat het eiland zich bevindt in een transitgebied, waarbij criminaliteit zich uitdrukkelijk en in verschillende vormen kan manifesteren. In termen ontleend aan criminologische theorievorming en onderzoek: er is sprake van een *'gelegenhedsstructuur'* voor dit gedrag. Bovendien zorgt de ligging in een regio temidden van verschillende armere landen voor een aantrekkingskracht op migranten, arbeidskrachten en toeristen. De kleinschaligheid en de ligging temidden van een veelheid aan landsgrenzen zorgen daarmee ook voor een internationaal karakter in verschillende opzichten. Daarbij spelen ook de banden met andere landen van het Koninkrijk der Nederlanden een belangrijke rol. De afhankelijkheid van één economische pijler, het toerisme, maakt de economie kwetsbaar. De belastingstructuur van het land is ingericht op het stimuleren van economische activiteiten. Zo zorgt de vrijhandel (en de zee- en luchthaven) voor een economische stimulans. De explosieve

groei van de bevolking van St. Maarten van 6.881 in 1970, naar zo'n 35.000 inwoners in 2006, legt bovendien een druk op de aanwezige voorzieningen op het eiland.

3 Van migratie naar mensensmokkel

3.1 Migratie in het Caribisch gebied

Het Caribisch gebied kent een lange traditie van migratie. De huidige bevolking van het Caribisch gebied is gevormd door recente en minder recente migratiestromen, vrijwillige en onvrijwillige migratie en door legale en illegale migratie. Er wordt dan ook wel gesproken van een 'culture of migration' in dit gebied. Deze 'cultuur' houdt in dat de bevolking mobiel is en dat migratie een geaccepteerde manier is om levenskansen in de beperkte eilandomgeving te vergroten. Daarnaast wordt migratie beschouwd als het (enige) middel om aan negatieve omstandigheden in het thuisland te ontsnappen (Thomas-Hope, 2002: 1). In het Caribisch gebied kent een aantal (ei)landen een aanzienlijke mate van armoede. Mensen migreren vanwege deze armoede, maar ook vanwege natuurgeweld zoals orkanen en vanwege politieke regimes. Een voorbeeld van dit laatste is de onrust in Haïti rondom het vertrek van president Aristide; in die periode werden door de Amerikaanse kustwacht in vier dagen 900 Haïtiaanse migranten onderschept.³⁶

Daarnaast spelen sociale of familienetwerken een belangrijke rol bij de migratie. Binnen het Caribisch gebied komt het regelmatig voor dat familiebanden op *verschillende* eilanden aanwezig zijn. Veel migranten die op St. Maarten aankomen, hebben familie op het eiland wonen. Migrantengemeenschappen vormen daarmee een belangrijk aspect in het voortduren van het migratieproces, zowel regulier als irregulier (Thomas-Hope, 2002: 11). Familie, vrienden en sociale contacten die al eerder migreerden moedigen anderen aan en faciliteren hen hierbij (*kettingmigratie*) (Ferguson, 2003: 4). Ook de relatieve afname van afstanden en migratiekosten maken migratie vanuit het Caribisch gebied gemakkelijker (Verenigde Naties, 2005: 10). Het vooruitzicht op een mogelijke legale status kan migratie ook stimuleren. In Puerto Rico, een van de belangrijke bestemmingen voor mensensmokkel vanuit St. Maarten zo bleek uit ons onderzoek, is in 2004 een piek te zien in de statistieken van illegale aanlandingen. Dit wordt in verband gebracht met uitspraken die door President Bush zijn gedaan over het eventueel verstrekken van visa aan illegaal verblijvende migranten. De Amerikaanse kustwacht meldde in een interview dat migranten destijds massaal probeerden om de Verenigde Staten in te komen.

Migratie is niet altijd van permanente duur. Er vindt ook 'cirkelmigratie' plaats in dit gebied. Dit houdt in dat mensen heen en weer trekken tussen het herkomstgebied en de plek waar ze werk hebben gevonden. Gezien het feit dat men op St. Maarten dezelfde migranten (die bijvoorbeeld eerder

zijn 'verwijderd'³⁷) ziet terugkomen, vindt er waarschijnlijk cirkelmigratie plaats. De vraag is echter of men op eigen initiatief heen en weer reist, of dat men tegen de eigen wil is verwijderd en weer terugkomt. Ook de kustwacht op Puerto Rico ziet dat sommige migranten uit bijvoorbeeld de Dominicaanse Republiek naar Puerto Rico komen om in korte tijd geld te verdienen. Daarna gaan de migranten weer terug naar het herkomstgebied.

De legale migratiemogelijkheden zijn voor veel Caribische landen beperkt en het vreemdelingenbeleid wordt (onder andere op de Antillen) strenger.³⁸ Desondanks kiezen veel mensen ervoor om zonder de benodigde papieren hun geluk elders te zoeken. Migratie van ongedocumenteerde migranten (vreemdelingen die geen geldige verblijfsvergunning (meer) hebben) heeft een aantal gevolgen voor de migrant zelf. Maar ook het ontvangende land heeft hiermee te maken. Zo lopen ongedocumenteerde of illegale migranten verschillende risico's (zoals de schending van mensenrechten en verwijdering) (Verenigde Naties, 2005: 9). Tegelijkertijd profiteren deze landen ook weer van de immigratie door het aanbod van goedkope arbeidskrachten of van het werk van vakmensen die elders zijn opgeleid (vgl. Verenigde Naties, 2005: 15).

In dit hoofdstuk gaan wij in op de aard, ernst en omvang van illegale migratie en mensensmokkel op de Bovenwindse Eilanden. We gaan ook na in hoeverre georganiseerde misdaadorganisaties deze irreguliere vorm van migratie faciliteren.

3.2 Migratie van en naar St. Maarten

De bewegingen van migranten (langs irreguliere kanalen) in het Caribisch gebied zijn door Thomas-Hope (2003) verdeeld in drie categorieën:

- (1) de migratie naar of door het Caribisch gebied vanuit andere regio's;
- (2) migratie vanuit het Caribisch gebied naar landen buiten de regio; en
- (3) migratie binnen de regio, dus vanuit een Caribisch land naar een andere bestemming in de regio. Op St. Maarten zijn deze drie patronen ook terug te vinden, zo blijkt uit de interviews.

37 Een vreemdeling die illegaal verblijft, kan door (namens) de Gezaghebber verwijderd worden met een terugkeerverbod van drie jaar (artikel 19 van LTU).

38 In de herziene instructie aan de Gezaghebbers m.b.t. toelating en uitzetting (2006: 11) wordt aangegeven dat het eerste uitgangspunt van het Antilliaanse vreemdelingenbeleid een *restrictief* toelatingsbeleid betreft. Met de toelating van vreemdelingen zou een wezenlijk Nederlands-Antilliaans (lees eilandelijk) belang moeten worden gediend, of toelating zou plaatsvinden door verplichtingen die voortkomen uit verdragen (zoals redenen van humanitaire aard). Daarnaast zijn (in het kader van het beleid ten aanzien van terrorismebestrijding) sinds 1 januari 2005 de visumplichtige nationaliteiten binnen het Koninkrijk geharmoniseerd. Dit betekent dat de Nederlandse Antillen voor meer dan honderd nationaliteiten een visumplicht hebben ingevoerd. Hierbij sluiten zij zo veel mogelijk aan bij de lijst die op grond van Europese afspraken in Nederland geldt (Ministerie van BZK, 2006; www.aivd.nl). Zie ook het artikel 'Tussenstop Antillen' (Van Bennekom, 2007).

De *eerste categorie* migranten die (illegaal) naar of door het Caribisch gebied migreren vanuit een andere regio hebben vaak de intentie om door te reizen naar de Verenigde Staten. Vanwege de geografische nabijheid tot de Verenigde Staten wordt het Caribisch gebied wel als *transit point* gebruikt door migranten op weg naar de Verenigde Staten (of Canada). Deze categorie bestaat op St. Maarten vooral uit Chinezen, Indiërs en migranten uit het Midden-Oosten. De Chinezen zijn vanuit Azië (vaak via Suriname) op weg naar de Verenigde Staten. Uit informatie van de kustwacht blijkt dat zij St. Maarten aandoen om over te stappen op een ander schip of dat ze voor de kust blijven liggen, zodat hun 'smokkelschip' vanuit St. Maarten bevoorrad kan worden. Op deze manier blijven ze met de migranten buiten de territoriale wateren. Door de aanwezigheid van een Indische gemeenschap op St. Maarten is er veel arbeidsmigratie van Indiërs. Een groot aantal juweliers en elektronicazaken is in handen van Indiërs en zij laten hun personeel wel overkomen uit India. Het personeel werkt veelal met tijdelijke visa en werkvergunningen in deze winkels. Ook is er een aantal families op St. Maarten, zo vertellen respondenten, die dienstmeisjes (al dan niet illegaal) uit India laten komen om in de huishouding te werken. Het aantal migranten uit het Midden-Oosten dat zich op St. Maarten vestigt, is de afgelopen jaren toegenomen, voornamelijk door kettigmigratie. Een aantal van hen (vooral Palestijnen met een Jordanees paspoort) gebruikt St. Maarten om de Verenigde Staten in te komen, maar het komt ook voor dat ze zich (tijdelijk) vestigen op St. Maarten.

Sinds 1 januari 2005 is een visum nodig, maar voor die tijd kwamen migranten uit India en het Midden-Oosten vooral binnen als toeristen. Volgens verschillende respondenten wordt door een aantal van hen gebruikgemaakt van de mogelijkheid om een nv te kopen en een eigen bedrijf(je) te beginnen. Met de aankoop van een nv krijgt men een directeursvergunning of vestigingsvergunning, waarmee vervolgens gemakkelijk een verblijfsvergunning te verkrijgen is (zie ook hoofdstuk 6).

De *tweede categorie* migranten (vooral Caribische staatsburgers) verlaten het Caribisch gebied en gaan (illegaal) direct naar Noord-Amerika en Europa. Op St. Maarten is dit zichtbaar door de bootjes met migranten die vanuit St. Maarten naar de US Virgin Islands³⁹ of Puerto Rico vertrekken. Ook met directe vluchten worden de Verenigde Staten of Europa bereikt. Amerikaanse opsporingsdiensten geven aan dat Chinese migranten regelmatig politiek asiel aanvragen zodra ze op Amerikaans grondgebied zijn.

De *derde categorie* betreft migratie vanuit het Caribisch gebied naar andere locaties binnen de regio. Het gaat hier vaak om (regionale)migratie van armere naar rijkere Caribische (ei)landen. St. Maarten heeft vanwege het

39 De US Virgin Islands, of Amerikaanse Maagdeneilanden bestaan uit St. Thomas, St. Croix en St. John.

relatief hoge welvaartsniveau ten opzichte van omringende (ei)landen een aantrekkingskracht op migranten uit armere landen. Er vindt geen registratie plaats van illegale migratie, maar volgens respondenten komen de meeste illegale migranten uit Haïti, de Dominicaanse Republiek, Jamaica en Guyana (zie ook IOM, 2005). Ook het feit dat er gemakkelijk werk te vinden is in bijvoorbeeld de bouw, huishoudelijk werk, of de prostitutie speelt een rol.

Of de migratie irregulier, illegaal, of legaal is, wordt bepaald door de manier van binnenkomst in een land en door het gevoerde beleid omtrent asiel⁴⁰, vestiging en burgerschap (Thomas-Hope 2003: 11). Zo bepalen nationale en ook internationale 'migratieregimes' de grenzen en mogelijkheden voor migranten. Bepaalde categorieën migranten zijn zeer welkom (bijvoorbeeld medici, technici), anderen worden gerekruteerd (gastarbeiders), sommigen ontvangen een specifieke verblijfsstatus (werkvergunningen/animeermeisjes) en weer anderen worden buitengesloten en geclassificeerd als illegale vreemdeling (Portes, 1995 in: Engbersen, Van der Leun e.a. 1999: 16).

Vanuit het gezichtspunt van St. Maarten als ontvangend land zijn er verschillende manieren van illegale migratie. Een migrant kan het eiland in eerste instantie legaal binnenkomen, maar zich niet houden aan de termijn die gesteld is aan het verblijf of visum en zogenaamd 'verdwijnen' op het eiland. Een tweede manier is om het land binnen te komen door reguliere kanalen, maar met illegale documenten. En tot slot kan men St. Maarten binnenkomen door de grens illegaal over te gaan (zie ook Thomas-Hope 2003: 9). Ook kan de reis illegaal zijn, waarna men elders asiel aanvraagt (zoals Chinezen en Cubanen in de Verenigde Staten). Op St. Maarten komen *al deze vormen* voor.

3.3 De omvang van illegale migratie

De omvang van de bevolking op St. Maarten telt volgens het CBS (2006) op 1 oktober 2005, 36.165 inwoners (CBS, 2006: 6).⁴¹ De niet-geregistreerde bevolking van St. Maarten maakt volgens schattingen ook een behoorlijk deel uit van de St. Maartense samenleving. De Internationale Organisatie voor Migratie schat het aantal illegale migranten dat op het eiland verblijft op 15.000 (IOM, 2005: 21). Hoewel er geen statistieken worden bijgehouden over de omvang, zijn er wel aanwijzingen die een idee kunnen

40 De Nederlandse Antillen maken geen deel uit van het VN-Vluchtelingenverdrag en hebben geen speciale procedure voor de behandeling van asiolverzoeken ingericht.

41 De bevolkingsomvang van oktober 2005 werd berekend door het cijfer dat resulteerde uit de census te *updaten* met de mutaties (geboorte, sterfte en migratie) die bij de afdeling bevolking van St. Maarten in de periode maart 2003-oktober 2005 waren geregistreerd (CBS, 2006: 3).

geven van de omvang van de verschillende vormen van illegale migratie. Naast de door ons gehouden interviews met opsporingsdiensten zijn ook gegevens verzameld uit rapporten en mediaberichten. Door deze informatie te combineren is een globaal beeld ontstaan van de omvang van de illegale migratie van en naar St. Maarten.

In de periode september 2001- januari 2002 zijn op St. Maarten in het kader van een pardonregeling vergunningen verleend aan ruim zesduizend (6.191) migranten 'zonder papieren' (Bodde, 2003: 32). Deze regeling hield in dat men een werkvergunning kreeg voor de duur van twee jaar. Daarna zou men terug moeten keren naar het land van herkomst en opnieuw een werkvergunning moeten aanvragen om op St. Maarten te mogen werken. Op deze terugkeer is geen controle geweest. Dat maakt het aannemelijk dat een deel van de migranten na die twee jaar opnieuw 'illegaal is geworden'. Daarnaast wordt door deskundigen verwacht dat migranten illegaal naar St. Maarten blijven komen en op een tweede pardonregeling hopen (IOM/OAS/IACW, 2005: 82, 88).

Een fenomeen op St. Maarten zijn de illegale aanlandingen per boot. De omvang hiervan wordt gedeeltelijk zichtbaar door wat de kustwacht aantreft. Hoewel de kustwacht geen 24-uursbezetting heeft, is in een interview aangegeven dat in 2004 gemiddeld een keer per maand een boot met illegale migranten is aangetroffen. In 2004 zijn op St. Maarten 99 illegale migranten aangehouden door de kustwacht (Kustwacht NA&A, 2006: 13). In 2005 zijn op St. Maarten 21 meldingen binnengekomen van aanlandingen van illegale migranten (Kustwacht NA&A, 2006). In totaal zijn hierbij op St. Maarten (binnen de territoriale wateren) dat jaar 136 illegale migranten aangehouden. Het betrof hier voornamelijk Haïtianen (108 van de 136). Opsporingsambtenaren schatten dat er wekelijks boten met illegale migranten van of naar St. Maarten vertrekken.

Ook de controles van de vreemdelingendienst op verschillende werkplekken brengen de aanwezigheid van een illegalengemeenschap op het eiland aan het licht. De vreemdelingendienst houdt zogenaamde *raids* waarbij illegale migranten worden opgespoord en opgepakt. De vreemdelingendienst geeft in 2005 aan dat er de afgelopen vier tot vijf jaar gemiddeld 1.200 personen per jaar zijn opgepakt.

Daarnaast zijn er, zoals al aangegeven, bijzondere regelingen voor de zogenaamde animeermeisjes. Animeermeisjes, ofwel 'danseressen' uit visumplichtige landen kunnen via een aparte procedure een tijdelijke verblijfsvergunning en een tewerkstellingsvergunning krijgen. Op deze manier hoeft geen beroep te worden gedaan op de gebruikelijke visumprocedure. Bodde (2003: 15) heeft geconstateerd dat betrouwbare cijfers ontbreken, maar dat diverse bronnen bevestigen dat deze procedure op behoorlijke schaal wordt misbruikt om snel en gemakkelijk iemand toegang tot St. Maarten te verschaffen. Door de paspoor-

ten van deze groep te bewaren, wil de vreemdelingendienst in de gaten kunnen houden wanneer men weer dient te vertrekken (meestal na drie maanden). Het gevolg is echter dat paspoorten achterblijven bij de vreemdelingendienst. In 2005 zijn er in mei ongeveer 100 achtergebleven paspoorten te tellen in de la van de vreemdelingendienst (observaties van de onderzoekers). Andere respondenten geven aan dat het innemen van paspoorten onrechtmatig is; er zou geen wettelijke grondslag bestaan om paspoorten te mogen innemen. Doordat er geen uitreiscontrole op het vliegveld is, is bovendien niet vast te stellen of mensen die het eiland als toerist betreden ook weer vertrekken.

Ook mogelijkheden voor binnenkomst en verblijf met valse papieren zijn aanwijzingen voor de aanwezigheid van illegale migranten. In hoeverre men op St. Maarten binnenkomt met valse documenten is moeilijk te zeggen.⁴² Er is op St. Maarten één keer een strafrechtelijk onderzoek gedaan naar fraude met identiteitspapieren. Dit onderzoek betrof paspoortfraude bij de afdeling bevolking op St. Maarten, waarbij tussen 2000 en 2002 aan ten minste 59 personen ten onrechte een Nederlands paspoort is verstrekt. De fraude vond plaats middels valse documenten (geboorteaktes en aktes van erkenning) (RST, 2003). In 2004 zijn door de douane op St. Maarten drie valse paspoorten in beslag genomen (Amigoe, 9 januari 2005). Andere bronnen geven daarentegen een ander beeld. Zo schrijft de Daily Herald dat schattingen uitwijzen dat in de laatste maanden van 2005 duizenden mensen, voornamelijk Dominicanen, St. Maarten zijn binnengekomen met valse papieren en niet meer zijn weggegaan (The Daily Herald, 4 november 2005).

Daarnaast zou de directievergunning misbruikt worden om zonder aan de gestelde visumeisen te voldoen rechtmatig op het eiland te verblijven (zie voor meer hierover hoofdstuk 6). Ook buitenlandse diensten beschikken over informatie over de omvang van het aantal mensen dat illegaal migreert van of naar St. Maarten. Zij treffen migranten aan die onderweg zijn naar St. Maarten of ervandaan komen. Volgens een Amerikaanse expert van de *Immigration and Customs Enforcement* (ICE) is St. Maarten al meer dan acht jaar een van de belangrijkste plaatsen voor het vervoer van illegale migranten. Op de Amerikaanse Maagdeneilanden, een belangrijke bestemming voor migranten uit St. Maarten, zijn tussen oktober 2003 en september 2004 meer dan 500 illegale migranten aangehouden. Bijna al deze 500 migranten zijn volgens ICE via St. Maarten naar de US Virgin Islands gereisd.

42 In september 2006 is door de St. Maartense politie een training gegeven op de luchthaven van Santo Domingo (Dominicaanse Republiek) over het herkennen van vervalste documenten. De autoriteiten op St. Maarten hielden dagelijks 1 tot 10 personen aan met vervalste documenten. Sinds de training worden de meeste mensen al aangehouden voordat ze naar St. Maarten afreizen (Amigoe, 11 december 2006).

Uit het voorgaande kan men concluderen dat de omvang van het aantal illegale migranten zeker niet gering is. Daarnaast zijn er verschillende mogelijkheden om het eiland (illegaal) binnen te komen.

3.4 Mensensmokkel

Er is geconstateerd dat illegale migratiestromen een aanzienlijke rol spelen op St. Maarten. Nu rijst de vraag welke mechanismen achter deze irreguliere migratie schuilgaan. Migreren mensen zelfstandig of maken ze gebruik van smokkelorganisaties? Wanneer de migratie illegaal is, is men vaak aangewezen op hulp van derden. Onder hulp kan worden verstaan het vervoer (over zee), het verstrekken van valse documenten en het verschaffen van opvang en onderdak. Er is sprake van mensensmokkel wanneer iemand 'een ander uit winstbejag behulpzaam is bij het zich verschaffen van toegang tot of verblijven in of vertrek uit de Nederlandse Antillen, of hem daartoe uit winstbejag gelegenheid, middelen of inlichtingen verschaft terwijl hij weet of ernstige redenen heeft te vermoeden dat de toegang of dat verblijf wederrechtelijk is' (artikel 203a van het Wetboek van Strafrecht van de Nederlandse Antillen (Publicatieblad A° 2003 N°65, 13 juni 2003)).⁴³

Mensensmokkel is in 2003 strafbaar gesteld op de Nederlandse Antillen. Het is nog moeilijker dan bij illegale migratie om zicht te krijgen op mensensmokkel in relatie tot St. Maarten. Ten tijde van het veldwerk van ons onderzoek hadden er slechts enkele strafzaken naar plaatsgevonden. Inmiddels is er meer aandacht voor het fenomeen bij politie en justitie. Om zicht te krijgen op het vóórkomen van mensensmokkel op St. Maarten en de modus operandi van mensensmokkelaars, beschrijven wij hieronder de gebruikelijke routes bij illegale migratie, de manieren van illegale binnenkomst en tot slot de organisatie van deze smokkel. Uit sluitende

43 Het artikel 203a luidt:

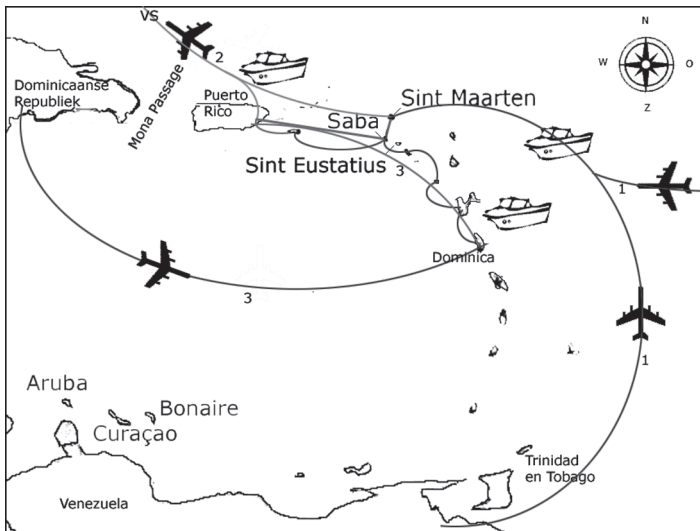
- Hij die een ander uit winstbejag behulpzaam is bij het zich verschaffen van toegang tot, verblijven in of vertrek uit de Nederlandse Antillen, of hem daartoe uit winstbejag gelegenheid, middelen of inlichtingen verschaft wetende of ernstige redenen heeft te vermoeden dat de toegang of dat verblijf wederrechtelijk is, wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of een geldboete van ten hoogste 75.000,- ANG.
- Hij die uit winstbejag voor eigen of vreemde rekening middellijk of onmiddellijk behulpzaam is bij het verschaffen aan een persoon van toegang tot of het verblijf in een land, niet zijnde de Nederlandse Antillen, waarbij de Nederlandse Antillen als transit land wordt gebruikt, wetende of ernstige reden heeft te vermoeden dat de toegang tot of het verblijf in dat land wederrechtelijk is, wordt als schuldig aan mensensmokkel gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste 4 jaren of een geldboete van ten hoogste 75.000,- ANG.
- Indien het feit wordt begaan in de uitoefening van enig ambt of beroep wordt gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van ten hoogste 100.000,- ANG opgelegd en kan ontzetting worden uitgesproken van de uitoefening van het recht het ambt te bekleden of het beroep uit te oefenen en kan de rechter openbaarmaking van zijn uitspraak gelasten.
- Indien het feit wordt begaan door een persoon die daarvan een beroep of gewoonte maakt of in vereniging wordt begaan door meerdere personen wordt gevangenisstraf van ten hoogste acht jaren opgelegd.

registraties of opsporingsonderzoeken is weinig harde informatie voorhanden; er zal dan ook vooral aan de hand van aanwijzingen (zoals onderscheppingen van ‘transporten’ en informatie uit interviews) nagegaan worden hoe mensensmokkel plaatsvindt.

3.5 Routes

Om inzicht te krijgen in de uitvoering van mensensmokkeloperaties worden allereerst de verschillende routes in kaart gebracht: daarbij wordt uitgesplitst naar de eerder onderscheiden categorieën migranten (zie ook figuur 3).

Figuur 3 Een impressie van gebruikte routes



1= routes van migranten die van buiten de regio illegaal naar het Caribisch gebied komen

2= routes van migranten die vanuit het Caribisch gebied illegaal naar de Verenigde Staten reizen

3= routes van migranten die binnen het Caribisch gebied illegaal migreren

De eerder omschreven *eerste categorie* migranten die van buiten de regio naar het Caribisch gebied komen, leggen de langste afstand af. Er is weinig bekend over de exacte routes die gekozen worden naar St. Maarten. Amerikaanse opsporingsdiensten geven aan dat Chinese migranten via St. Maarten en Suriname naar de US Virgin Islands en Puerto Rico gaan. Volgens de Daily Herald van 3 november 2005 zou de vreemdelingendienst op het vliegveld van St. Maarten een trend gesignaleerd hebben van Chinezen die op het eiland een tussenstop maken. Deze Chinezen hebben Air France/KLM-tickets naar Guyana maar ze zouden hun reis niet

vervolgen en op St. Maarten blijven. Bij de smokkel van en door Chinezen door het Caribisch gebied zou Suriname een *staging area* zijn. Ook uit binnenlandse opsporingsinformatie en telefoontaps kan men (volgens respondenten) opmaken dat Chinezen ook wel via Amsterdam naar Suriname vliegen en daar op de boot naar het noorden stappen. In 2002 is een Chinese smokkelorganisatie opgerold in Suriname. Daarna zou de smokkel van Chinezen langs deze route zijn afgenomen.

‘Chinezen die hier naartoe komen met grotere vissersboten, gebruiken vaak de tactiek dat ze een mijl uit de kust blijven liggen. Ze worden dan opgehaald door een kleiner bootje om hen aan wal te brengen.’ (2005)

Over de route(s) die migranten uit het Midden-Oosten (door respondenten doorgaans Arabieren genoemd) afleggen, is minder bekend. Volgens de USCG in Puerto Rico worden er ook Russen en Oekraïners vanuit St. Maarten via de Dominicaanse Republiek naar Florida gesmokkeld.

Voor de eerder omschreven *tweede categorie* migranten die vanuit het Caribisch gebied naar de Verenigde Staten reizen, is St. Maarten geografisch gunstig gelegen ten opzichte van de VS. Vanuit St. Maarten is het een paar uur varen naar de US Virgin Islands. Uit interviews en dossieronderzoek komt naar voren dat men vanuit St. Maarten veelal naar St. Thomas gaat. Men kan de reis dan gemakkelijker vervolgen (meestal per vliegtuig) naar het Amerikaanse vasteland, zoals naar Miami of New York.⁴⁴ Sommigen willen asiel aanvragen in de Verenigde Staten, waardoor het voor hen belangrijk is om per vliegtuig te komen (dit in verband met het ‘wet feet, dry feet’-beleid⁴⁵). De route van St. Maarten naar de US Virgin Islands is in trek, omdat de controle door de autoriteiten daar moeilijk is door het aantal verschillende territoriale wateren. Bovendien zijn er in het gebied veel recreatieve vaarbewegingen, waardoor illegale transporten moeilijk zijn te filteren uit de hoeveelheid reizen met legale doeleinden. De Amerikaanse kustwacht in San Juan meldt dat er steeds meer mensen uit Dominica komen, terwijl het vroeger zo was dat er meer mensen uit St. Maarten kwamen.

De migratie van de *derde categorie* migranten, die binnen het Caribisch gebied migreren, verloopt vaak via Dominica.⁴⁶

44 De US Virgin Islands en Puerto Rico zijn districten van de Verenigde Staten. De Puerto Ricanen zijn burgers van de Verenigde Staten en kunnen zonder visum naar de Verenigde Staten reizen of zich er vestigen.

45 Deze term slaat op het Amerikaanse beleid om migranten die op zee (*wet feet*) worden aangetroffen terug te sturen naar het land van herkomst. Migrant die de kust bereiken (*dry feet*) hebben de kans om in de Verenigde Staten te kunnen blijven (zie ook www.globalsecurity.org/military/ops/cuba-intro.htm, bezocht op 8 februari 2007).

46 Tussen oktober 2004 en juli 2005 hebben volgens de immigratiedienst op Dominica 11.600 Haïtianen en Dominicanen Dominica aangedaan (Caribbean Net News, 25 juli 2005).

‘Negen van de tien keer zijn de boten die St. Maarten binnenkomen afkomstig uit Dominica. Het zijn veelal mensen uit Haïti en de Dominicaanse Republiek die proberen te komen. Ze nemen het vliegtuig vanuit de Dominicaanse Republiek naar Dominica. Daar zijn ze nog niet visumplichtig.⁴⁷ Er staan kapiteins te wachten om mensen naar St. Maarten, Guadeloupe en Amerikaans grondgebied te brengen.’ (2005)

Vanuit Dominica vaart men op (twee) verschillende manieren richting Puerto Rico. Een veelgenoemde route is om vanuit Dominica *island hopped* via St. Kitts naar St. Maarten te reizen en verder naar de Virgin Islands. Een andere manier is om onder de eilanden langs te varen. Men blijft dan op zee en doet de eilanden niet eens meer aan. Uit aangetroffen bootjes met bevoorrading aan boord maken opsporingsdiensten op dat men wordt bevoorrad (brandstof, voedsel) vanuit de eilanden. Men probeert zo min mogelijk aan land te komen om de kans te verkleinen om ontdekt te worden. Ook doordat er relatief veel controle van de Amerikaanse kustwacht is tussen de Dominicaanse Republiek en Puerto Rico (de Mona passage) met behulp van onder andere radars, kiest men voor een langere route via Dominica en St. Maarten. De Amerikaanse kustwacht is daar niet permanent aanwezig.

Nadat migranten St. Maarten hebben bereikt, rijst de vraag hoe het hen verder vergaat en hoe ze onderdak vinden.⁴⁸ Blijft de hulp van smokkelaars bij het maken van de oversteek en redden ze zich verder zelf, of is de rol van de smokkelorganisaties groter?

Van de migranten die de kust bereiken zonder te zijn onderschept, gaat een deel bij familie of bekenden wonen totdat ze werk vinden of het volgende gedeelte van hun reis naar Amerika kunnen regelen.⁴⁹ Anderen zouden verblijven in zogenaemde *safehouses*, ook wel *drop houses* genoemd, vaak met grotere aantallen in een ruimte en onder slechte omstandigheden. Vaak zijn ze in afwachting van het verdere verloop van hun reis. Een Amerikaanse opsporingsdienst wijst erop dat juist in deze *safehouses* migranten in een zeer afhankelijke positie kunnen verkeren met alle risico's van dien. De vraag is in hoeverre migranten op St. Maarten in deze *drop houses* terecht komen.⁵⁰

47 Op de website van Caribbean Net News werd op 25 juli 2005 aangegeven dat de situatie zou gaan veranderen. De prime minister van Dominica gaf aan van plan te zijn om voor Haïtianen en Dominicanen een visum verplicht te gaan stellen.

48 Er is nauwelijks opsporingsinformatie over deze fase van het migratieproces, mede omdat er bij de door ons bezochte diensten op St. Maarten weinig tijd is voor het verhaal van de migranten zelf.

49 Bron: www.latinamericanstudies.org/immigration/immigration-dominican-11-03.htm, 26-09-05.

50 De krant Today berichtte op 1 november 2006 dat gesmokkelde Chinese migranten in een hotel in Sandy Ground, dat als safehouse diende, verbleven (Today, immigration officers arrested, 1 november 2006, zie <http://sxmprivateeye.com/node/7036>).

‘Drie, vier maanden geleden zaten 60 mensen aan boord op een heel klein bootje op weg naar St. Thomas. Ze zitten een dag op zee. Ze hebben meestal niets bij zich, geen bagage, geen reisdocumenten. We zijn erachter gekomen dat de reisdocumenten soms later worden opgestuurd. En ook een koffer met spullen. Die sturen ze dan naar St. Thomas. Als we ze pakken, hebben ze geen koffer bij zich en ook geen documenten. Dan is het moeilijk om ze terug te sturen. Dat is ook de bedoeling. Ze kunnen wel overal vandaan komen. Ze zeggen: ‘Ik kom uit Afrika’, en de volgende dag zeggen ze: ‘Nee, ik kom uit Suriname’. Dan heb je een probleem en dat weten ze ook. Dan blijven ze in de politiecellen zitten, maar op den duur moet je ze loslaten.’ (2006)

3.6 Manieren van binnenkomst

De migranten worden langs de verschillende routes op verschillende manieren gesmokkeld.

3.6.1 *Per boot*

Bij de smokkel van mensen per boot wordt gebruikgemaakt van verschillende typen. Van zeilboten, go fasts, yola's en vissersboten tot fruitbarkjes en kajuitboten. De boten zijn meestal niet geregistreerd en worden gerund door smokkelorganisaties. Grote boten worden gebruikt om rechtstreeks naar de Verenigde Staten te reizen. Om het risico om onderschept te worden, door bijvoorbeeld de Amerikaanse kustwacht, te verkleinen, worden kleine boten gebruikt voor het laatste stukje van de reis (Thomas-Hope, 2002: 4). Yola's zijn boten die soms speciaal voor het smokkelen van grote(re) aantallen mensen gemaakt worden. Ze worden met de hand gemaakt en bestaan uit een houten frame en een buitenkant van glasvezel. Deze boten zijn moeilijk te detecteren met een radar. De meeste yola's zijn afkomstig uit het Simpson Bay Lagoon gebied en worden volgens opsporingsdiensten (2005) voornamelijk gerund door Haïtianen.

Het gebruik van zeilboten voor de smokkel van mensen is volgens sommige geïnterviewden een recente ontwikkeling. Ook wordt wel gezegd dat deze methode al langer wordt gebruikt, maar dat er pas sinds een paar jaar aandacht is voor zeilboten, waardoor het fenomeen nu pas zichtbaar wordt. Terwijl de yola een open boot is, kunnen mensen op een zeilboot in de cabine beter verborgen worden voor patrouillerende vliegtuigen. Ook gaan zeilboten gemakkelijk op in het reguliere waterverkeer. Zeilboten worden ook wel gehuurd door niet-verdachte facilitatoren voor een zogenaamd legitiem zeiltochtje. De boten worden dan overgedragen aan de smokkelaars voor hun illegale operaties. Net als met de yola's gebeurt,

worden ook zeilboten bemenst met zes tot acht keer hun normale capaciteit, met alle risico's voor de migranten van dien.

Voor het vervoer van mensen worden *go fasts* gebruikt. Deze snelle boten varen in een paar uur tijd van St. Maarten naar de US Virgin Islands. Tot voor kort waren deze boten sneller dan de boten van de kustwacht. Inmiddels heeft de kustwacht op St. Maarten de beschikking over snellere boten, de zogenoemde SuperRhibs.

Terwijl migranten in *go fasts* en *yola's* vaak zichtbaar zijn, worden migranten ook verstoppt. In mei 2003 kwam een fruitbarkje uit Dominica de haven van St. Maarten binnenvaren. Omdat de kustwacht over informatie beschikte, werd het schip onderzocht. Onder de lading fruit werd een luik aangetroffen waaronder tien Chinezen verscholen zaten; zeven mannen en drie vrouwen. De kapitein en de opvarenden zijn aangehouden.⁵¹

Ook vissersboten worden gebruikt voor het vervoeren van mensen. De Amerikaanse kustwacht in Puerto Rico deelde aan ons mee dat ze een vissersboot uit St. Maarten tegenkwamen met aan boord 34 Haïtianen en een Dominicaan. Ze gebruikten de zogenoemde dubbelgangertactiek. De boot stond geregistreerd op St. Maarten, maar er waren twee versies van de boot met dezelfde naam, één voor legale visactiviteiten en één voor illegale smokkel activiteiten. Terwijl de ene boot netjes in de haven lag, werden met de andere boot migranten naar Puerto Rico gesmokkeld.

Mensen kunnen ook zichzelf aan boord verstoppen (*stowaway*), zonder dat de bemanning daarvan afweet. Respondenten vertellen (2005) dat het ook wel voorkomt dat iemand op een schip gaat werken, bijvoorbeeld als kok, maar dat deze *crew members* in het land van bestemming 'verdwijnen'.

Verder worden migranten ook op vrachtschepen en in containers over de wereld gesmokkeld. Het gaat dan vooral om Chinezen. Ook Haïtianen en Dominicanen werden in juni 2005 op het vrachtschip *Liberty* naar St. Maarten gesmokkeld (The Daily Herald, 11 augustus 2005). Volgens een respondent zouden incidenteel zaken bekend zijn van smokkel van mensen in containers. Het is bekend dat dit verschijnsel wereldwijd voorkomt en niet nieuw is. Reeds in 1985 zijn in een container die op weg was naar St. Maarten de lichamen van 28 Dominicaanse vrouwen gevonden. Alle vrouwen waren onderweg gestikt (Benoît, 1999: 40).

3.6.2 Per vliegtuig

Hoewel migranten die St. Maarten (via irreguliere kanalen) binnenkomen dit veelal per boot doen, zijn er ook migranten die gebruikmaken

51 Bron: www.mindef.nl, 23 mei 2003.

van het vliegtuig. In vergelijking met andere eilanden uit de regio heeft St. Maarten goede luchtverbindingen. Zoals eerder beschreven, vindt illegale binnenkomst per vliegtuig plaats door transitpassagiers die hun reis niet vervolgen en op St. Maarten achterblijven.⁵² Daarnaast maken nationale en internationale opsporingsambtenaren zich zorgen over de rol van corruptie bij illegale binnenkomst.

‘Door corruptie is het erg gemakkelijk om op St. Maarten aan een visum te komen.’ (2005)

‘Er is corruptie op het vliegveld, iedereen komt binnen.’ (2005)

In november 2006 zijn drie medewerkers van de vreemdelingendienst die op het vliegveld werkzaam waren, aangehouden in verband met het binnenlaten van Chinezen die niet over de benodigde papieren beschikken (The Daily Herald, 2 november 2006).

3.6.3 *Met valse of vervalste papieren*

De reguliere procedure

Om vanuit het buitenland St. Maarten binnen te komen, is een identiteitsbewijs (bijvoorbeeld een paspoort), en voor sommige (visumplichtige) landen, een visum nodig. De Nederlandse Antillen kennen sinds 1 januari 2005 dezelfde visumplichtige landen als Nederland (Ministerie van BZK, 2006).⁵³ Het visum wordt afgegeven voor een verblijf van maximaal 30 dagen per bezoek, met een totaal verblijf van maximaal 90 dagen per 12 maanden, te rekenen vanaf het moment van eerste inreis in de Nederlandse Antillen. In bepaalde gevallen (bijvoorbeeld voor zakenreizigers) kan een visum worden verstrekt voor meerdere reizen binnen de geldigheidsduur van het visum. Het visum is geldig voor de gehele Nederlandse Antillen. In het visum wordt één eiland van de Nederlandse Antillen als hoofdbestemming aangeduid. Met dit visum kan ook worden gereisd naar andere, niet expliciet aangeduide eilanden van de Nederlandse Antillen als nevenreisdoel.⁵⁴ Transitpassagiers uit een aantal landen (waaronder Haïti en de Dominicaanse Republiek) hebben een landingsvergunning nodig om op St. Maarten een tussenstop te kunnen maken.⁵⁵

52 In augustus 2004 verscheen een bericht in de krant over veertig Haïtianen die op St. Maarten landden. Ze waren op weg naar Curaçao waarvoor sommigen tijdelijke visa hadden. Ze hadden echter geen landingsvergunning voor St. Maarten en werden meegenomen naar het politiebureau (Amigoe, 16 augustus 2004).

53 Een lijst met visumplichtige landen voor de Nederlandse Antillen is te vinden op www.antillenhuis.nl.

54 Zie de website van de Nederlandse Ambassade in de Dominicaanse Republiek. www.holanda.org.do/consulaire_zaken/visa/visum_voor_de_0.

55 www.justitie.nl/themas/wetgeving/rapporten_en_notas/straf_en_sanctierecht/tussenrechtenruimtesamenvatting.asp.

Indien een visumplichtige vreemdeling langer dan een maand wil verblijven, dient hij bij het Plaatselijke Hoofd van Politie een vergunning tot tijdelijk verblijf aan te vragen. De vreemdeling dient de beslissing op de procedure buiten de Nederlandse Antillen af te wachten. Wanneer men tijdens het verblijf wil werken, heeft men tevens een werkvergunning nodig. Voor St. Maarten houdt dit in dat de toekomstige werkgever eerst een tewerkstellingsvergunning dient aan te vragen en vervolgens een verblijfsvergunning. De betrokkene moet de beslissing op de aanvraag in het buitenland afwachten (in geval het een eerste verzoek tot toelating betreft) (Bodde, 2003: 13).⁵⁶

De officiële wetten en regels betreffende immigratie worden vastgesteld door de Staten op voorstel van de Minister van Justitie van de Nederlandse Antillen.⁵⁷ Op basis van deze regels ontvangt de Gezaghebber instructies voor toelating en uitwijzing. De Gezaghebber en de Eilandsraden bepalen vervolgens wie er vergunningen ontvangt binnen de grenzen van de instructies (IOM, 2005: 29 en www.governorsxm.com). De vergunningaanvraag kan ingediend worden bij het Plaatselijk Hoofd van Politie waarna het Kabinet van de Gezaghebber van St. Maarten de verzoeken beoordeelt.⁵⁸

Uit verschillende interviews blijkt echter dat het vergunningenstelsel niet goed werkt. Geïnterviewden zijn van oordeel dat het een bureaucratisch proces vol onduidelijkheden is. Doordat regels onduidelijk of multi-interpretabel zijn, laten ze ruimte voor de 'creativiteit' van vergunningverstrekkers. Er is verder geen betrouwbaar computersysteem en bovendien is het systeem 'verstopt', wat betekent dat de termijn waarbinnen de aanvragers antwoord behoren te ontvangen, structureel wordt overschreden.⁵⁹

De regels omtrent legaal verblijf worden op verschillende manieren overtreden. Een migrant kan zoals eerder beschreven het land legaal (in bezit van de juiste identiteitsdocumenten) binnenkomen en vervolgens langer blijven dan wettelijk is toegestaan. Wanneer de migrant niet de mogelijk-

56 Zie ook de Herziane instructie aan de Gezaghebbers van juni 2006 op www.statiagovernment.com/Herziene2016juni2006.pdf.

57 Tegen de achtergrond van de bestuurlijke vernieuwing vermeldt de slotverklaring van 2 november 2006 met betrekking tot de vreemdelingenketen dat 'Curaçao, St. Maarten en Nederland een onderlinge regeling zullen treffen waarin de partners afspraken maken over de vreemdelingenketen, zoals een gezamenlijk systeem, garanties voor professionaliteit, kwaliteit en integriteit, eenduidige procedures en registratiesystemen' (Slotverklaring, 2006: 6).

58 De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie merkt hierover het volgende op: 'In het geval een visumaanvraag St. Maarten, St. Eustatius of Saba betreft, stuurt de post de aanvraag rechtstreeks aan de Gezaghebber van deze Eilandgebieden. Deze neemt, na raadpleging van de Vreemdelingendienst, ter plaatse een besluit en informeert de post ter zake. Dit proces van consultatie verschilt op de diverse eilanden in intensiteit en is op St. Maarten nagenoeg afwezig' (Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie/Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2003: 166).

59 In januari 2007 heeft de Minister van Justitie van de Nederlandse Antillen een voorstel aangekondigd om nieuw immigratiebeleid voor St. Maarten te gaan formuleren (The Daily Herald, 25 januari 2007).

heid (nationaliteit) heeft om legaal binnen te komen, wordt soms gebruikgemaakt van valse of vervalste identiteitsdocumenten.

De vraag is in hoeverre deze vormen van fraude met identiteitspapieren op St. Maarten voorkomen. Hoewel op het eiland nauwelijks onderzoek is gedaan naar de herkomst van valse papieren, zijn er verschillende aanwijzingen die duiden op het voorkomen van verschillende vormen van fraude. Het beeld dat we schetsen is verkregen op basis van nieuwsberichten en interviews met binnenlandse en buitenlandse opsporingsdiensten.

Zoals al in paragraaf 3.3 is beschreven, zijn in het verleden onrechtmatig paspoorten verstrekt door de afdeling Bevolking. Daarnaast verschijnen in de kranten op St. Maarten af en toe berichten van mensen die met valse documenten St. Maarten proberen binnen te komen. Zo bericht *The Daily Herald* begin 2005 dat er twee Indiase mannen op het vliegveld van St. Maarten waren aangekomen met valse documenten. De vervalsingen waren van een zeer hoog niveau (*The Daily Herald*, 1 maart 2005). Ook is er in de zomer van 2005 een groep Haïtianen en Dominicanen op het vliegveld aangetroffen, die St. Maarten wilden binnenkomen met valse documenten. In juli 2005 stelde een inspecteur van politie op St. Maarten in de *The Daily Herald* dat er een alarmerende toename is van het aantal aangetroffen personen met valse documenten (*The Daily Herald*, 21 juli 2005). Ook het gebruik van andermans papieren komt voor op St. Maarten. In augustus 2005 heeft de politie een Guyanese vrouw opgepakt die op St. Maarten werkte. Ze maakte gebruik van de verblijfsdocumenten en werkvergunning van haar zus (*The Daily Herald*, 5 augustus 2005). Door middel van schijnhuwelijken en schijnerkenningen kan ook een legale status verkregen worden. Een opsporingsambtenaar vertelt dat het voorkomt dat St. Maartense mannen tegen betaling kinderen (soms grote aantallen) van illegaal verblijvende ouders erkennen om hen aan een verblijfsvergunning te helpen. Op deze manier verkrijgen Haïtiaanse en Dominicaanse kinderen soms een Nederlands paspoort. Met een samenlevingscontract kan een aanvraag voor een 'vergunning voor verblijf bij partner' worden gedaan. Uit onderzoek van Bodde (2003) naar het proces van binnenkomst en registratie van vreemdelingen op de Nederlandse Antillen kwam naar voren dat samenlevingsovereenkomsten niet centraal worden geregistreerd. Hierdoor is het mogelijk dat iemand met meerdere vreemdelingen samenlevingscontracten sluit. Ook op Curaçao is uit een steekproef van de Kranshi (Burgerlijke Stand) gebleken dat er Antillianen zijn die met vijf vrouwen een samenlevingscontract hebben gesloten. In de praktijk blijken het vaak daklozen of verslaafden te zijn, die door bemiddelaars geronseld worden om voor geld een contract te tekenen (Bodde, 2003: 27).

Uit een onderzoek van de Franse vreemdelingendienst in Saint Martin naar een omvangrijke mensensmokkelorganisatie blijkt dat deze groep jarenlang iedere maand zo'n veertig migranten illegaal St. Maarten liet binnenvliegen met valse en vervalste papieren. Deze migranten zijn afkomstig uit Haïti en op weg naar de US Virgin Islands (zie ook *The Daily Herald* en *Amigoe*, 8 december 2005).

Hoewel de exacte omvang van het probleem dus niet of moeilijk is vast te stellen, zijn er verschillende aanwijzingen dat op verschillende manieren wordt gefraudeerd met identiteitspapieren om St. Maarten binnen te komen.

3.7 Facilitering van migratie door criminele netwerken

Thans rijst de vraag in hoeverre de migratie wordt gefaciliteerd door criminele organisaties/netwerken en hoe deze groepen op St. Maarten te werk gaan.

Bij mensensmokkel worden internationale grenzen overschreden en zijn transnationale contacten belangrijk (Staring, Engbersen e.a., 2005: 104). Migrant die zijn aangewezen op illegale migratie zullen zoveel mogelijk gebruikmaken van hun sociale netwerk en hun internationale contacten binnen de transnationale gemeenschap, waar zij deel van uitmaken (Staring, 2003: 109). Binnen deze transnationale gemeenschap heeft men doorgaands sterke en minder sterke sociale banden. Met betrekking tot het migratieproces zijn vier verschillende soorten banden van belang; banden met familieleden, vriendschappelijke banden, etnische banden en commerciële banden (zie Boyd, 1989 in: Staring, 2003: 109). In de eerste plaats kunnen migranten gebruikmaken van de steun van familieleden om hun reis te financieren en om opvang en onderdak te krijgen. De aanwezigheid van familieleden is vaak ook de reden voor de migratie. Daarnaast kunnen vrienden hulp bieden bij het verkrijgen van informatie over werk of reismogelijkheden. In de derde plaats bieden andere sociale (zoals etnische) contacten, gelegd in bepaalde winkels of ontmoetingsplekken zoals kerken (of de moskee) een bron van steun, opvang en informatie over werk, (valse) documenten en onderdak. Wanneer het sociale netwerk van de migrant geen uitkomst biedt, kan de migrant gebruikmaken van de diensten van mensensmokkelaars. Tegen betaling (commerciële banden) kunnen deze smokkelaars de migranten voorzien van de benodigde middelen om de illegale migratie ten uitvoer te brengen. Smokkelaars met verschillende taken werken samen om migranten te assisteren bij hun migratie. Zij hebben gezamenlijke doelen, waaronder geld verdienen en uit het vizier van de rechtshandhavende diensten blijven. Om die reden zullen deze criminele samenwerkingsverbanden hun activiteiten zoveel mogelijk afschermen. Zhang (1997 in: Kleemans & Van

de Bunt 2003: 99) heeft onderzoek gedaan naar Chinese mensensmokkel en omschrijft de samenwerkingsverbanden van deze mensensmokkelaars als 'een netwerk van sociale contacten die middelen inzetten om winst te maken'. De organisaties kunnen volgens hem gezien worden als een *task force* met specifieke doelen en verschillende taken. De samenstelling van deze allianties is veranderlijk en vaak tijdelijk. Binnen de organisaties is volgens Zhangs onderzoek weinig hiërarchie; vooral samenwerking staat centraal.

3.7.1 Taken binnen het smokkelnetwerk

In de literatuur worden verschillende taken en rollen binnen de smokkelorganisaties onderscheiden (zie Zhang & Chin, 2002 en Staring, 2003). Iemand legt contact met de migranten (rekruteren), iemand coördineert afspraken, iemand zorgt voor valse documenten, tickets, verzorgt het vervoer, iemand ontvangt de migranten, iemand zorgt voor onderdak en iemand regelt de betalingen (zie Staring, 2003 en Zhang & Chin, 2002).

Rekruteurs of *ronselaars* werven mensen die willen migreren en bereid zijn om geld te betalen voor de hulp die hen wordt geboden om hun plannen uit te voeren. Opsporingsfunctionarissen geven aan dat op St. Maarten weinig bekend is over de precieze organisatie van de werving van migranten. Ook informatie over rekruteurs op St. Maarten en hun internationale contacten is niet voorhanden.

Coördinatoren spelen een centrale rol in de smokkeloperaties, omdat ze de illegale migratie organiseren en omdat ze verschillende processen van de operatie op elkaar afstemmen. Ze gebruiken hiervoor hun contacten en 'kopen' bepaalde diensten, soms bij corrupte overheidsfunctionarissen (Staring, 2005: 104). Op St. Maarten is te zien dat coördinatoren de reisjes organiseren: zij zoeken mensen die de migranten vervoeren (dossieronderzoek 2006).

De *vervoerders* brengen mensen over de landsgrenzen. Op St. Maarten is dit vaak een visser of een kapitein van een boot, die extra geld nodig heeft. Uit interviews en dossieronderzoek komt naar voren dat er ook chauffeurs zijn die de mensen van een verzamelpunt of *stash house* naar de boten brengen. Soms zijn de migranten al aan boord als er nog een kapitein gezocht moet worden.

Voor het *vervalsen* en distribueren van identiteitsdocumenten is enige organisatie nodig. Naast de benodigde kennis en expertise is apparatuur en materiaal nodig om een paspoort te vervalsen of te veranderen. Uit onderzoek naar georganiseerde mensensmokkel in Nederland is naar voren gekomen dat documentenvervalsers een belangrijke rol innemen in het mensensmokkelnetwerk. Velen kunnen van hen afhankelijk zijn vanwege hun specialistische kennis (Kleemans e.a., 2002: 40). Bovendien kunnen ze hun diensten leveren aan verschillende smokkelnetwerken.

In de WODC 'monitor georganiseerde criminaliteit' wordt beschreven dat opsporingsonderzoek naar documentenvervalsers veel informatie over mensensmokkel kan opleveren. De documentvervalser heeft een centrale rol binnen de logistiek van mensensmokkel. De vervalser is daarmee facilitator, maar ook regelmatig de spil van een samenwerkingsverband dat zich bezighoudt met mensensmokkel (Kleemans e.a., 2002: 57).

Zoals eerder al is opgemerkt, zijn er verschillende aanwijzingen voor het bestaan van georganiseerde documentenfraude ten behoeve van mensensmokkel op St. Maarten. Zo zijn er regelmatig aanwijzingen dat er georganiseerde misdaadorganisaties schuilgaan achter de (onderschepping van) valse en bewerkte paspoorten op St. Maarten. De paspoorten zijn soms zo geavanceerd vervalst of bewerkt, dat op professionele manier een en ander geregeld zou 'moeten' zijn. Desondanks wordt op St. Maarten weinig onderzoek gedaan naar het gebruik van valse papieren. Er is *geen* opsporingsonderzoek gedaan waaruit blijkt wie de documenten heeft vervaardigd of geregeld. Door respondenten wordt aangegeven dat door de onderbezetting van de politie en andere prioriteiten vaak weinig tijd is voor dieper onderzoek naar de herkomst van valse documenten. Volgens de politie kunnen migranten die met valse documenten worden aangetroffen meestal niet meer verklaren dan dat ze voor de documenten hebben betaald en dat ze het paspoort op het vliegveld hebben ontvangen van een onbekend persoon. Daardoor ontbreekt het aan een goed beeld van de eventuele organisaties of netwerken die zich met deze fraude bezighouden.

3.8 Organisatietypen

Criminele netwerken of organisaties verschillen in omvang en zijn doorgaans te verdelen in drie verschillende organisatievormen. De individuele smokkelaar, de tijdelijke gelegenheidsnetwerken/kleine groepen en het gelaagde samenwerkingsverband, veelal aanwezig wanneer er sprake is van omvangrijkere internationale smokkelnetwerken (vgl. Staring, Engbersen e.a. 2005: 22-25). Op St. Maarten is te zien dat deze verdeling te koppelen is aan de verschillende categorieën migranten (zoals onderscheiden in paragraaf 3.2) en het af te leggen traject. De driedeling is niet bedoeld om migratiestromen op te delen in drie strikt afzonderlijke groepen. De omvang van de smokkelnetwerken zal namelijk groter worden naarmate men de focus op het traject van regionaal naar een mondiaal niveau verlegt.

3.9 Organisaties op St. Maarten

Doordat weinig (opsporings)onderzoek is verricht naar smokkelorganisaties op St. Maarten, is niet bekend uit hoeveel personen de organisatie van mensensmokkel doorgaans bestaat. Vaak komen bij de onderschepping van een boot alleen de vervoerders in beeld. Er wordt dan niet bekend of er meerdere personen bij betrokken zijn. De Franse politie op Saint Martin heeft wel een langlopend onderzoek verricht naar een groepering die zich bezighield met mensensmokkel.

CASUS:

De Franse *Police aux Frontières* heeft in december 2005 achttien mensen opgepakt die zich bezighielden met de organisatie van illegale migratie met behulp van valse documenten. Uit het acht maanden durende onderzoek heeft de politie belangrijke informatie verkregen over het smokkelproces. De Haïtiaanse migranten worden gerekruteerd in het noorden van Haïti en met bussen naar de Dominicaanse Republiek vervoerd. Vanuit Santo Domingo vlogen de Haïtianen naar St. Maarten, soms via Guadeloupe. Vanuit St. Maarten werd de reis per boot vervolgd; dit gebeurde 's nachts, naar de US Virgin Islands. Op deze manier werden door deze organisatie al minstens drie jaar lang maandelijks veertig Haïtianen bij hun reis naar St. Maarten geassisteerd. Het succes van de smokkelorganisatie was te danken aan het gebruik van valse documenten en paspoorten. De documenten werden op St. Maarten op een *sophisticated* manier vervalst. Aan de vervalsingen werkten gespecialiseerde experts in *computer graphics*, die in staat waren om bijna identieke kopieën te maken. Bovendien werd een werknemer van de Sous-Préfecture⁶⁰ ingeschakeld, die de smokkelaars voorzag van stickers of stempels die in de vervalste paspoorten moesten duiden op een bewijs van residentie. Voor een vals document, het transport en onderdak betaalden de migranten 10.000 US dollar voor de reis van Haïti naar de US Virgin Islands. De smokkelaars gebruikten codetaal tijdens hun telefoongesprekken om ontdekking te voorkomen; dit wijst op de nodige samenwerking en afscherming (zie ook: The Daily Herald, 9 december 2005).

Deze casus laat zien dat de migranten in alle fasen van de migratie zijn geholpen door mensensmokkelaars en dat de smokkelaars internationaal samenwerken om de migratie uit te voeren. De paspoorten worden op St. Maarten vervalst en lijken vervolgens naar de Dominicaanse Republiek gebracht te worden om van daaruit te worden gebruikt. Dit veronderstelt logischerwijs de nodige coördinatie. Ook de gegevens van de migranten moeten bekend zijn en uitgewisseld worden met de vervalzers op St. Maarten. Bovendien dienen betalingen internationaal uitgevoerd te

60 Een sous-préfecture (onderprefectuur) is de bestuurlijke zetel van een arrondissement.

worden. Tevens illustreert deze casus dat de smokkel geen *ad hoc overstek* is, maar een structurele reeks georganiseerde operaties.

Ondanks het feit dat er tot nu toe weinig (opsporings)onderzoek is gedaan naar criminele netwerken die zich op en om St. Maarten bezighouden met het smokkelen van mensen, zijn er wel enige conclusies te trekken uit de informatie die voorhanden is.

De coördinatie van illegale migratie kent een verschillende mate van georganiseerdheid. Het ligt in de lijn der verwachting dat de lengte van het illegaal af te leggen traject verband houdt met de mate van (criminele) organisatie, die achter de illegale migratie schuilgaat. Voor de *eerste categorie* migranten die vanuit andere regio's naar het Caribisch gebied komen, is de 'meeste' organisatie nodig. Ze hebben een lang traject af te leggen wat de coördinatie complexer maakt. Deze categorie is vaak afhankelijk van tussenpersonen die zorgen voor eten en onderdak gedurende de reis. Ook de transitmigranten die door het Caribisch gebied reizen op weg naar bijvoorbeeld Amerika, maken waarschijnlijk gebruik van de meer omvangrijke smokkelnetwerken, die mondiaal georiënteerd zijn en opereren. Het is waarschijnlijk dat de *tweede categorie* migranten die via St. Maarten direct naar Noord-Amerika en Europa gaat, gebruikmaakt van kleinere gelegenheidsnetwerken. Omdat ze een korter traject afleggen is de organisatie minder complex en het aantal betrokken smokkelaars ook beperkter. Amerikaanse opsporingsambtenaren geven aan dat de drugssmokkelaars ook mensen smokkelen wanneer de gelegenheid zich voordoet.

'Wat ik wel hoor over die Dominicaanse jongens is dat, wanneer ze geen drugs kunnen vinden om te vervoeren, ze ook wel mensen vervoeren.'
(2005)

De *derde categorie* migranten die binnen het Caribisch gebied illegaal migreren, zullen de minste (internationale) coördinatie nodig hebben. Mogelijk gaat het zelfs alleen om een kapitein. Wel zijn de trajecten binnen het Caribisch gebied soms onderdeel van een langer migratietraject naar bijvoorbeeld de Verenigde Staten.

Hoewel we een onderscheid hebben gemaakt in drie categorieën, komt het in de praktijk ook voor dat op één boot zowel Chinezen als bijvoorbeeld Dominicanen en Haïtianen gesmokkeld worden. Dit duidt erop dat de verschillende categorieën migranten van dezelfde boten gebruikmaken. Dit zou kunnen betekenen dat ze van dezelfde netwerken gebruikmaken, of dat ze van verschillende netwerken gebruikmaken, maar dat de verschillende netwerken van dezelfde boten of kapiteins gebruikmaken. Volgens zowel nationale als internationale opsporingsdiensten hebben verschillende groepen op St. Maarten de netwerken en de middelen om mensen te kunnen smokkelen.

3.10 Afscherming

Hoe slagen smokkelnetwerken erin om succesvol te zijn? Een beeld van de afscherming ontstaat eigenlijk alleen als het afschermen is mislukt. Hoe beter men op St. Maarten in staat is georganiseerde criminaliteit af te scherpen, des te minder informatie wij hierover zouden moeten hebben. Zoals we eerder beschreven, hebben de mensensmokkelaars verschillende taken en gezamenlijke doelen; winst maken en uit de handen van de opsporing blijven. Om dit laatste te bereiken, kunnen ze hun activiteiten tot op zekere hoogte afscherpen. Uit interviews met de opsporingsdiensten blijkt dat het gaat om de volgende afschermingsactiviteiten;

- het smokkelnetwerk houdt in de gaten of de kustwacht uitvaart;
- schepen worden op andermans naam geregistreerd;
- men komt niet meer altijd aan land met de boten, maar blijft op zee en wordt bevoorrad;
- kapiteins krijgen de opdracht om passagiers naar de grens van de territoriale wateren van de Nederlandse Antillen te brengen, waar ze door een andere boot worden opgehaald;
- kapiteins dwingen migranten om het laatste stukje naar de kust te zwemmen;
- smokkelaars laten overheidsfunctionarissen door middel van omkoping de andere kant op kijken, terwijl zij hun smokkelactiviteiten uitvoeren.

3.11 Risico's en gevolgen

Wat brengt de georganiseerde mensensmokkel op St. Maarten teweeg en wat zijn de consequenties van toegepaste methoden voor de 'gesmokkelenden'?

De smokkelaars zijn er, net als de migranten, bij gebaat om migranten op een succesvolle manier over grenzen te smokkelen. De doelen van de smokkelaars en migranten verschillen echter ook op een paar punten van elkaar. Een belangrijk doel dat smokkelaars nastreven, is geld verdienen. Hierbij willen ze uit de handen van de opsporing blijven, maar dit gaat soms ten koste van de veiligheid van de migranten. Migranten kiezen er meestal zelf voor om gebruik te maken van de diensten van mensensmokkelaars. Door smokkelaars worden aanzienlijke winsten gemaakt, zo blijkt uit dossieronderzoek. Hoe meer mensen op de boot meevaren, des te hoger de verdiensten voor de smokkelaars. Risico's lijken afhankelijk van de connecties en het geld van de migrant. Hoe minder geld er betaald wordt, des te slechter de reisomstandigheden. Onder meer uit strafdossiers komt naar voren dat het minimumbedrag vaak ligt rond de 600 tot 1000 US dollar (zie ook Amigoe, 11 augustus 2005). De reis over zee met

boten die niet geschikt zijn en niet zijn uitgerust voor het vervoer van zoveel mensen, levert levensgevaarlijke situaties op.⁶¹ Meestal zijn geen reddings- en communicatiemiddelen aan boord. We zijn verschillende voorbeelden tegengekomen van boten die onderweg pech krijgen.⁶² In juni 2005 troffen politie en kustwacht een zeilboot aan met aan boord 63 illegale migranten. De boot dreef rond zonder motor en met kapotte zeilen. De kapitein van de boot had zich de avond ervoor uit de voeten gemaakt en was met een kleine rubberboot vertrokken.⁶³ Zelfs wanneer hulp dichtbij lijkt te zijn, gaat het nog wel eens mis. In december 2004 wilde de Amerikaanse kustwacht reddingsvesten uitdelen aan de passagiers van een overvolle boot. Een respondent vertelt dat de boot omsloeg omdat iedereen zich hiervoor naar één kant van de boot bewoog. Negentig mensen konden gered worden maar drie mensen zijn bij het voorval verdronken.⁶⁴

Veel migranten migreren niet alleen voor zichzelf, maar vooral om hun kinderen een betere toekomst te kunnen geven. Sommige zwangere vrouwen proberen hun kind op Amerikaans grondgebied geboren te laten worden. Soms vinden deze bevallingen echter op zee plaats met alle risico's van dien.⁶⁵

Andere voorbeelden zijn kapiteins die, om niet ontdekt te worden, migranten het laatste stuk naar de kust laten zwemmen. Wanneer de kustwacht een boot met illegale migranten op zee aantreft, zijn de mensen soms uitgedroogd en verbrand door het lange verblijf op zee.

Niet alleen het varen zelf is risicovol. De illegale migranten die worden onderschept door de autoriteiten, worden vastgezet. Er is gebrek aan celcapaciteit waardoor men met gemiddeld acht personen in een cel zit. Uit interviews is naar voren gekomen dat migranten tijdens de detentie (in afwachting van verwijdering/repatriëring) wel onder dusdanig vervelende omstandigheden worden vastgehouden, dat zij hun eigen

61 In mei 2007 verdronken 54 Haïtiaanse migranten, omdat de zeven meter lange boot met daarop zo'n 150 migranten omsloeg in de buurt van de Turks- en Caïcoseilanden (bron: www.bbc.co.uk/caribbean/news/story/2007/05/070507_drwonedmigrants.shtml).

62 Zo vertrok in juni 2005 een boot van Dominica op weg naar St. Maarten. Aan boord van het schip, dat normaal gesproken plaats biedt aan vijf personen, bevonden zich 51 opvarenden en de kapitein en zijn assistent. Toen de boot motorpech kreeg en water begon te maken, bleken er geen communicatiemiddelen aan boord. Ook waren er geen reddingsmateriaal en fakkels aan boord. Een van de passagiers heeft met zijn mobiele telefoon 911 kunnen bellen (Amigoe, 11 augustus 2005 en The Daily Herald, 11 augustus 2005). In juni 2002 vertrok een gammele boot vanuit St. Maarten naar St. Thomas (de Maagdeneilanden) met aan boord 37 migranten. Na een uur varen explodeerde de boot toen de benzinetank werd verwisseld. Slechts twee passagiers overleefden de explosie, terwijl zij volwassenen en kinderen om hen heen zagen verdrinken. 'Overal dreven lichamen', vertelt een ooggetuige in het artikel (Hokstam, Associated Press 2002 op: www.wehaitians.com/june%202002%20news%20briefing%20and%20analysis.html).

63 Bron: www.kustwacht.an/index.php?option=content&task=view&id=180&Itemid=42, 28-06-05.

64 In mei 2002 gebeurde iets soortgelijks, toen een Haïtiaanse zeilboot omsloeg nadat de passagiers de Amerikaanse kustwacht zagen aankomen. Er waren bijna 100 mensen aan boord en minstens 14 mensen zijn omgekomen (interview 2005 en www.wesh.com, 10 mei 2002).

65 Zo werd een kind geboren op een boot met 37 illegale passagiers, waarbij de vraag was binnen welke territoriale wateren de geboorte precies had plaats gevonden.

repatriëring bespoedigen door (vaak met behulp van familie) snel het geld voor een ticket naar 'huis' bijeen te brengen.⁶⁶

Als men niet wordt onderschept, bestaat het risico om op de aangekomen plaats van bestemming niet of slecht toegang te hebben tot verschillende diensten, zoals medische zorg.

3.12 Conclusies

In dit hoofdstuk komt naar voren dat St. Maarten een aantrekkelijk reisdoel is voor migranten. Het toerisme biedt werkgelegenheid. De economische situatie is beter dan die in een aantal omringende landen en de goede verbindingen van St. Maarten met de Verenigde Staten en Europa zijn ideaal voor verdere migratie. Door de aanscherping van het migratiebeleid zijn migratiemogelijkheden beperkt. Een deel van de migratie blijft echter bestaan en vindt nu op illegale wijze plaats. Mensensmokkelaars spelen hierop in en verdienen geld aan het faciliteren van illegale migratie.

De omvang van het aantal illegaal op het eiland verblijvende migranten is aanzienlijk. De Internationale Organisatie voor Migratie schat het aantal illegale migranten dat op het eiland verblijft op 15.000 (IOM, 2005: 21). Wanneer men tegen betaling wordt geassisteerd bij deze illegale migratie, is sprake van mensensmokkel. De realisatie van mensensmokkel vergt wel een zodanige mate van organisatie, coördinatie en transnationale contacten, dat gesproken kan worden van georganiseerde criminaliteit.

St. Maarten heeft vooral te maken met smokkel van migranten uit Haïti en de Dominicaanse Republiek. Mensen worden vervoerd of voorzien van valse documenten. De routes worden zo gekozen dat ze langs plaatsen gaan waar de controle van rechtshandhavende diensten *het kleinst* is. Zo wordt gekozen voor routes langs St. Maarten om de strenge controle (van de Amerikaanse kustwacht) tussen de Dominicaanse Republiek en Puerto Rico te omzeilen. Daarnaast kiest men voor routes via Dominica, omdat dit land geen visumplicht heeft. De smokkel vanaf St. Maarten met boten gaat voornamelijk richting de US Virgin Islands en Puerto Rico (beide Amerikaans grondgebied).

Het is moeilijk om de omvang van de smokkel vast te stellen, maar een deel van de smokkel komt in beeld door boten die worden aangetroffen

66 In februari 2007 bericht The Daily Herald over een Jamaicaanse vrouw die al meer dan twee maanden in de politiecellen zit. Ze kan niet van het eiland verwijderd worden omdat ze haar paspoort is verloren. Normaalgesproken is de maximale duur van een verblijf in de politiecellen 18 dagen, maar vanwege een gebrek aan celcapaciteit in de gevangenis, vindt geen doorstroom plaats. In de politiecellen is geen bed aanwezig, de vrouw slaapt op de grond (The Daily Herald, 14 februari 2007).

door de kustwacht en door *raids* van de vreemdelingendienSt. De indruk van de door ons ondervraagde medewerkers van diensten is dat er in drukke periodes *wekelijks* een boot met illegale migranten aanlandt of vertrekt.

4 Mensenhandel

4.1 Wat is mensenhandel?

Over de hele wereld worden mensen door andere mensen geëxploiteerd. Daarbij gaat het vaak om exploitatie in de seksindustrie, maar ook in andere sectoren vindt tewerkstelling plaats onder onvrijwillige of misleidende omstandigheden. Zodra deze exploitatie vormen aanneemt die als uitbuiting aangemerkt kunnen worden, wordt gesproken van mensenhandel (Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel, 2002: 1). In het Verenigde Naties-verdrag inzake grensoverschrijdende georganiseerde misdaad wordt mensenhandel als volgt omschreven⁶⁷:

‘Het werven, vervoeren, overbrengen van en het bieden van onderdak of het opnemen van personen – door dreiging met of gebruik van geweld of andere vormen van dwang, van afpersing, fraude, misleiding, machtsmisbruik of misbruik van de kwetsbare positie of het verstrekken of ontvangen van betalingen of voordelen teneinde de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap heeft over een ander persoon – met het oogmerk op uitbuiting⁶⁸.’

Wanneer we deze definitie ontrafelen, bestaat mensenhandel uit verschillende onderdelen (IOM, 2005: 4):

- rekrutering – door middel van geweld of misleiding;
- transport – over grenzen of binnen een land, legaal of illegaal;
- uitbuiting – d.m.v. gebruik (of verkoop) van het slachtoffer ten gunste van een mensenhandelaar en
- dwang en controle – d.m.v. dreigementen, fysiek, verbaal, of seksueel misbruik of geweld.

Kortom, mensenhandelaren rekruteren en transporteren hun slachtoffers met als hoofddoel er financieel voordeel uit te halen (IOM, 2005: 5). De uitbuiting van de slachtoffers kan verschillende vormen aannemen; seksuele uitbuiting, bijvoorbeeld in de prostitutie (bordelen, bars); dwangarbeid in bijvoorbeeld de bouw of uitbuiting van huishoudelijk personeel.

Tussen *mensensmokkel en mensenhandel* bestaan verschillen en overeenkomsten, waardoor de twee delicten nog wel eens met elkaar verward worden. Mensensmokkel is kort gezegd hulp bij illegale binnenkomst, verblijf en doorreis. Mensensmokkel is niet (primair) gericht op uitbuiting. Mensensmokkel is vrijwel altijd grensoverschrijdende criminaliteit. De gesmokkelden zijn illegale vreemdelingen. Mensenhandel is vaak

67 Er is internationale consensus over deze definitie, Bron: www.unodc.org/unodc/en/trafficking_protocol.html.

68 De werkdefinitie van slavernij-achtige uitbuiting die Van der Leun & Vervoorn (2004: 17) hanteerden, luidt als volgt: ‘uitbuiting van een ander door gedwongen of verplichte arbeid of diensten waarbij sprake is van een sterke inperking van de vrije keuze’.

grensoverschrijdend van karakter, maar hoeft dat niet te zijn. Ook binnen landsgrenzen kunnen mensen worden verhandeld. Slachtoffers van mensenhandel zijn meestal wel vreemdeling, vaak illegaal. Er bestaat een samenhang tussen en samenloop met mensensmokkel en mensenhandel, wanneer de gesmokkelde persoon in een situatie van uitbuiting raakt om zijn of haar schuld aan de smokkelaar terug te betalen (Tweede Kamer 2003-2004, 29 291, nr. 3, p. 2).

In dit hoofdstuk wordt begonnen met wat in termen van wet- en regelgeving op de Nederlandse Antillen geregeld is ter voorkoming of bestrijding van het betreffende criminele fenomeen.

4.2 Wetgeving

Relevante wetgeving met betrekking tot mensenhandel op de Nederlandse Antillen stamt uit 1906 en is vastgelegd in artikel 260 van het Wetboek van Strafrecht. Het artikel luidt:

‘Vrouwenhandel en handel in minderjarigen van het mannelijk geslacht wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vijf jaren’.

Omdat dit artikel niet geheel aansluit bij de internationaal gehanteerde definitie is in 2006 een instructie inzake mensenhandel opgesteld door een speciale werkgroep die dient als hulpmiddel bij de bestrijding van mensenhandel. Het doel hiervan is om mensenhandel te kunnen signaleren en vaststellen en vervolgens aan te pakken. In deze instructie wordt de (eerdergenoemde) VN-definitie van mensenhandel als uitgangspunt genomen en worden aanvullende instructies gegeven op de oude wetgeving. Voor het strafrechtelijk optreden en vervolgen van mensenhandel is de huidige Antilliaanse wetgeving relevant (Directie Justitiële Zaken, 2006). Als hulpmiddel bij de bestrijding van mensenhandel wordt naast de bestaande wetgeving, de volgende toelichting (op basis van jurisprudentie) gegeven in de instructie:

‘Alle handelingen die rechtstreeks ten doel hebben een vrouw te brengen in een toestand van afhankelijkheid van anderen die haar in hun macht willen hebben om haar voor ontucht met derden te gebruiken.’ ‘Onder deze handelingen wordt mede verstaan psychische druk door bijvoorbeeld het afpakken van iemands paspoort, iemand in een bedreigende omstandigheid brengen door hem/haar op te sluiten of door feitelijk overwicht doordat bijvoorbeeld de prostituee in een situatie verkeert of komt te verkeren waarbij die bijvoorbeeld niet kan beschikken over eigen financiën of hoge schulden heeft door de reis naar St. Maarten. Bovendien omvat mensenhandel iedere gedraging

gericht tegen een vrouw die zich vrijwillig heeft verbonden tot prostitutie, ertoe strekkende haar te belemmeren in haar vrijheid met die prostitutie op te houden. Prostitutie omvat het zich beschikbaar stellen tot het tegen betaling verrichten van seksuele handelingen met derden; striptease dansen in een nachtclub valt niet onder prostitutie.⁶⁹

Daarnaast kan bij de bestrijding van mensenhandel op de Nederlandse Antillen gebruikgemaakt worden van verschillende wetsartikelen, zoals het mensensmokkelartikel 203a (verschaffen van toegang/verblijf/vertrek), artikel 297 (dwang), en artikel 23 LV Toelating en Uitzetting ('hij die een persoon in dienst neemt of werkzaamheden laat verrichten, terwijl die persoon daardoor in strijd handelt met deze landsverordening, wordt gestraft met een hechtenis van ten hoogste drie maanden of een geldboete van ten hoogste honderdduizend gulden').⁷⁰ Daarnaast hebben de Nederlandse Antillen nationale arbeidswetten die betrekking hebben op arbeidsomstandigheden, minimumloon en arbeidstijden.

Daadwerkelijke uitbuiting, het onder dwang of misleiding voordeel trekken uit iemands afhankelijkheidspositie (zoals omschreven in de VN-definitie van mensenhandel) is niet concreet terug te vinden in de huidige Antilliaanse wetgeving. Ook zijn de wetsartikelen die betrekking hebben op mensenhandel en de toelichting toegespitst op werkzaamheden in de prostitutie en blijven andere (risicovolle) arbeidssectoren, zoals huishoudelijke arbeid en de bouw buiten beschouwing. De Nederlandse Antillen zijn echter voornemens om een bredere omschrijving van het delict mensenhandel in hun Wetboek van Strafrecht op te nemen. Een ontwerp hiervoor is in de maak (informatie Directie Justitiële Zaken, Curaçao, 2006).

4.3 Mensenhandel op St. Maarten

Op St. Maarten was ten tijde van dit onderzoek één opsporingsonderzoek verricht naar een verschijnsel dat als mensenhandel bestempeld kan worden. Het ging hier om uitbuiting van huishoudelijk personeel door een Indiase zakenman.⁷¹ Doordat er weinig feitelijk materiaal over het onderwerp bestaat, is het moeilijk een reëel beeld te krijgen van de problematiek. Toch is getracht om een balans te vinden tussen het beschrijven van het verschijnsel en het beschrijven van geluiden die de ronde doen over deze problematiek. Om te kijken of het probleem groter is dan dit ene voorbeeld en in welke vormen het zich voordoet, werd aan de hand van

69 Bron: Directie Justitiële Zaken, Richtlijn/instructie betreffende mensenhandel (bijlage II).

70 *ibid.*

71 Vervolgging heeft plaatsgevonden op basis van onder meer het mensensmokkelartikel.

interviews met voornamelijk opsporingsdiensten, literatuur en andere bronnen gezocht naar aanwijzingen die zouden kunnen wijzen (of juist niet) op het voorkomen van mensenhandel of uitbuiting op St. Maarten en de wijze waarop dit gebeurt. Daarnaast is gekeken voor wie of in welke sectoren een eventueel (verhoogd) risico op uitbuiting of mensenhandel aanwezig is en in hoeverre uitbuiting in georganiseerd verband plaatsvindt.

Migranten op St. Maarten zonder legale verblijfsstatus zijn niet beschermd door geldende wetten, hebben geen of beperkte toegang tot vele voorzieningen (bijvoorbeeld medische zorg, huisvesting) en spreken soms geen Engels of Nederlands. Hierdoor is deze groep kwetsbaar voor misleiding en uitbuiting, iets wat zou kunnen leiden tot situaties van mensenhandel.

Hoewel er op St. Maarten slechts enkele arrestaties, onderzoeken, strafzaken en veroordelingen omtrent mensenhandel zijn geweest, zijn er voorbeelden te vinden van uitbuiting die op het eiland plaatsvindt. De voorbeelden zijn afkomstig uit twee sectoren: de prostitutie en huishoudelijke dienstverlening.⁷² In deze sectoren is het risico op uitbuiting om bepaalde redenen groter dan in andere sectoren. Om inzicht in de problematiek te geven, worden deze sectoren nader beschreven.

4.4 Prostitutie

In interviews is naar voren gekomen dat prostitutie op St. Maarten onder meer plaatsvindt in gedoogde bordelen en in illegale barretjes. Officieel is prostitutie verboden, maar er wordt een gedoog- en reguleringsbeleid gevoerd (Bestuurscollege Eilandsgebied St. Maarten, 2003). Op St. Maarten bestaat, ten opzichte van het inwonersaantal, een behoorlijk aantal prostitutiegelegenheden waaronder zes 'gedoogde' bordelen.⁷³ In ieder bordeel werken volgens respondenten zo'n 20 tot 30 vrouwen. Deze vrouwen komen doorgaans van buiten St. Maarten. Voor deze vrouwen is een speciale vergunning nodig, de zogenoemde vergunning animeermeisje. Hiermee mogen de vrouwen maximaal drie maanden per jaar aan het werk. Een seksexploitant kan zo'n vergunning aanvragen, doorgaans voor tien vrouwen tegelijk, bij het Plaatselijk Hoofd van Politie. Er dient een bedrag van 800 ANG per prostituee of erotische danser/danseres te worden betaald ('*processing fees*') voor de tewerkstellingsvergunning en voor de tijdelijke vergunning tot verblijf. De vrouwen dienen zich op het

72 Naast deze twee sectoren is er ook bezorgdheid bij een aantal diensten over de omstandigheden waaronder het tijdelijke personeel in de middenstand (van met name Indiase winkeliers) werkt en woont.

73 Daarnaast zijn er vijf gedoogde stripclubs waar geen prostitutie bedreven mag worden (Bestuurscollege Eilandsgebied St. Maarten, 2003) en een wisselend aantal illegale barretjes.

moment van de aanvraag nog buiten de Nederlandse Antillen te bevinden. Voor de vergunning is de vrouw afhankelijk van haar contract dat is afgesloten met de seksexploitant. Als het dienstverband van de zijde van de seksexploitant of van haar zijde wordt verbroken, worden de vergunningen ingetrokken en dient ze het land onmiddellijk te verlaten (Bestuurscollege Eilandsgebied St. Maarten, 2003). Bij aankomst op St. Maarten worden volgens respondenten de paspoorten van de animeermeisjes in bewaring genomen door de vreemdelingendienst.⁷⁴ Het doel hiervan is dat haar werkgever het paspoort niet kan afnemen of bewaren en om te controleren of de vrouwen na drie maanden St. Maarten weer verlaten.⁷⁵ Daarnaast wordt door de vreemdelingendienst gecontroleerd of de vrouw weet wat voor werk haar te wachten staat. Naast registratie bij de vreemdelingendienst moeten prostituees, volgens het prostitutiebeleid, geregistreerd worden bij medische klinieken en wekelijks een medische controle door een aangewezen arts ondergaan. In de praktijk blijkt dit echter doorgaans niet te gebeuren. Daarnaast gaan niet alle vrouwen na drie maanden terug, een deel blijft werkzaam in de seksindustrie.⁷⁶

Hoewel het werk in de prostitutie (als economische activiteit) een aantal positieve zaken oplevert (geld, financiële onafhankelijkheid), zijn er ook aspecten aan het werk (en de manier waarop dit gereguleerd is) die kunnen bijdragen aan kwetsbaarheid en afhankelijkheid. De vreemdelingendienst bewaart de paspoorten, waarmee ze beoogt zicht te hebben op het vertrek van de vrouwen na drie maanden. Er blijven echter geregeld paspoorten achter die niet op tijd zijn opgehaald. Wanneer de vergunning van deze vrouwen verlopen is, zijn zij extra kwetsbaar voor bedreiging en/of dwang omdat ze minder snel geneigd zijn aangifte te doen.⁷⁷ De angst om verwijderd te worden, kan het doen van aangifte belemmeren.⁷⁸ Daarnaast kleven aan het afstaan van het paspoort verschillende bezwaren. Ten eerste beperkt het de bewegingsvrijheid van de vrouwen. Daarnaast is het volgens een aantal respondenten juridisch niet toegestaan om buitenlandse paspoorten af te nemen. Het is de vraag of de maatregel de bescherming bewerkstelligt die de overheid/vreemdelingendienst beoogt te bereiken of dat de maatregel onbedoelde effecten heeft. Zoals gezegd is de verstrekking van de 'vergunning animeermeisje' verbonden aan

74 Dit wordt als onrechtmatig beschouwd, daar er op de Nederlandse Antillen geen wettelijke grondslag is om buitenlandse paspoorten te kunnen innemen.

75 Een beleidsdocument van het Bestuurscollege Eilandsgebied St. Maarten (2003: 17) meldt echter dat in twee bordelen de paspoorten van vrouwen toch door de seksexploitanten werden ingenomen.

76 Ambtenaren van de vreemdelingendienst bezochten in november 2006 de *Golden Eyes* nachtclub en arresteerden zes vrouwen; een met de Franse nationaliteit, een Jamaicaanse, een Egyptische en drie Roemeense, die zonder de benodigde documenten in het etablissement werkzaam waren. De eigenaar van de nachtclub kreeg een boete van 30.000 ANG opgelegd (Amigoe, 25 november 2006).

77 Bodde (2003: 21) pleit in zijn rapport *Het vreemdelingenproces in de Nederlandse Antillen* voor de afschaffing van de vergunning animeermeisje.

78 In het prostitutiebeleid is wel opgenomen dat slachtoffers van vrouwenhandel die getuigen zijn of aangifte doen, een tijdelijke vergunning tot verblijf krijgen voor ten minste de duur van het politieke onderzoek (Bestuurscollege Eilandsgebied St. Maarten, 2003).

een contract bij een werkgever (seksexploitant). Dit brengt naast het voordeel van de mogelijkheid om legaal te kunnen werken, het nadeel met zich mee dat men afhankelijk is van het arbeidscontract en het type werkzaamheden. Verandering van werk(gever) is hierdoor niet mogelijk. De animeermeisjes hebben een meervoudige afhankelijkheid van de seksexploitant. Ze zijn van hem of haar afhankelijk voor hun inkomen en voor hun verblijfs- en werkvergunning. In die zin draagt het beleid niet bij aan de onafhankelijkheid van de vrouwen (of mannen) die in deze sector werkzaam zijn.

De vergunning animeermeisje werkt volgens een betrokken ambtenaar wel goed.

‘Voorheen werd gezegd dat vrouwen werden misbruikt. Dat hebben we ver terug gedrongen. We hebben de laatste anderhalf jaar ook geen aangiftes meer gehad van; ‘ik moet dingen doen die ik niet wil’, etc etc.’ (2005)

Incidenteel duikt wel, bijvoorbeeld in 2004, een bericht op in de media van prostituees die verklaren dat vrouwen zijn gerekruteerd om in een nachtclub op St. Maarten te werken op basis van valse voorwendselen. De vrouwen die door de krant *Nacional* zijn geïnterviewd verklaren dat de meeste clubs vrouwen contracteren zonder hen te vertellen dat ze duizenden US dollars moeten terugbetalen als ze eenmaal in de club werken. Er wordt volgens de krant gewerkt met een boetesysteem. De vrouwen vertellen dat ze worden opgesloten; om naar buiten te gaan, moeten ze een bepaald bedrag betalen. Ook zouden de vrouwen gedwongen (en zonder dat ze ervoor betaald krijgen) seks met politieagenten moeten hebben.⁷⁹ Wanneer ze dit weigeren, moeten ze boetes betalen. Ook wanneer ze ziek zijn en niet dansen of zich niet tussen de klanten mengen, wordt met het boetesysteem gewerkt. De vrouwen vertellen dat de eigenaren van de bar dreigen met deportatie als de vrouwen niet dansen. Omdat de vrouwen niet met lege handen naar huis willen, blijven ze vaak in dit soort situaties. Het boetesysteem zorgt ervoor dat de vrouwen altijd een schuld blijven houden bij de bordeeeigenaar, aldus de krant. Ze vertellen dat er ook bordelen op St. Maarten zijn waar de vrouwen goed behandeld worden en waar men legaal op het eiland moet zijn, wil men er mogen werken (Nacional, 18 oktober 2004).

79 Ook in het IOM-onderzoek (2005: 26) wordt melding gemaakt van een meisje dat verklaart dat ze gedwongen werd om als prostituee te werken op St. Maarten door de eigenaar van de club waar zij als danseres werkte. Ze ontving geen salaris en moest haar fooien afstaan aan haar werkgever, die bovendien gewelddadig was. Toen ze aangifte wilde doen bij de politie, nam deze haar klacht niet op en bracht haar terug naar de club. De politie zou vaste klant van de club zijn en sommige agenten zouden vrienden zijn van de eigenaar. De eigenaar vertelde het meisje ook dat hij bevriend was met ambtenaren van immigratie.

Tijdens ons onderzoek zijn verschillende geluiden gehoord van verschillende opsporingsdiensten over het gebruik van deze schuld- of boetesystemen in de prostitutiesector op St. Maarten. Ook zetten verschillende respondenten hun vraagtekens bij de contracten die de vrouwen in deze sector aangaan met hun werkgevers. Een beleidsdocument (Bestuurscollege Eilandsgebied St. Maarten, 2003: 17) geeft aan dat een aantal seks-exploitanten paspoorten van prostituees afneemt, om te zorgen dat een prostituee niet zomaar het eiland kan verlaten zonder dat zij het verschuldigde bedrag in verband met haar komst naar St. Maarten aan de seks-exploitant heeft terugbetaald.⁸⁰

4.5 Huishoudelijk werk

Naast de seksindustrie is de huishoudelijke dienstverlening een kwetsbare arbeidssector met betrekking tot mensenhandel. Doordat men bij mensen in huis werkzaam is, is het een gesloten sector. Bovendien is het werk moeilijk te reguleren en/of te controleren, omdat het zich in de privésfeer afspeelt.

Op St. Maarten is het gebruikelijk dat sommige families een of meerdere inwonende dienstmeisjes hebben. De politie op St. Maarten kent verschillende voorbeelden van Indiase families die dienstmeisjes in huis hebben en die onder zeer slechte omstandigheden leven en werken.

CASUS:

In maart 2006 is op St. Maarten een man veroordeeld⁸¹ omdat hij drie dienstmeisjes in zijn huis liet werken en wonen onder erbarmelijke omstandigheden. De drie vrouwen mochten niet buiten komen, zij werden niet of nauwelijks betaald en hadden geen fatsoenlijke slaappleaatsen (op de vloer in het washok). Een van de meisjes was gerekruteerd in de Filippijnen en haar waren beloften gedaan ten aanzien van het salaris dat ze zou gaan verdienen. De vrouwen kregen echter niet of nauwelijks betaald en mochten niet naar een dokter als ze ziek waren. Bovendien werden de vrouwen geslagen en bedreigd met sancties als ze zich buiten zouden wagen. De vrouwen hadden geen werk- en verblijfsvergunning. Hun paspoorten waren afgenomen. De drie vrouwen werkten zeven dagen per week, 12 uur per dag (dossieronderzoek).

80 Uit het onderzoek is niet gebleken waarom deze paspoorten niet door de vreemdelingendienst zijn ingenomen.

81 Op grond van het mensensmokkelartikel, vrijheidsbeneming en omdat hij geen salaris heeft verstrekt. (art. 295 vws). Het vonnis luidde: twee jaar voorwaardelijk met een proeftijd van 2 jaar en als bijzondere voorwaarde 10.000 US dollar aan de 'Womens desk' betalen en 20.000 US dollar boete.

Verschillende vertegenwoordigers van opsporingsdiensten geven aan dat dergelijke gevallen vaker voorkomen. Bovendien zou onderzoek naar dergelijke misstanden volgens geïnterviewden gevoelig liggen. De arbeidsomstandigheden bij bijvoorbeeld Indiase ondernemers zouden 'niet van deze tijd zijn'. Ze doelen daarmee op de lonen en arbeidstijden. Volgens een respondent worden mensen in India in bepaalde dorpen geronseld of aangesproken door mensen uit de rijkere klasse(n) of door stromanen. Respondenten geven aan dat mensen uit armere dorpen in India op St. Maarten bij rijke Indiase families komen koken, kleren wassen en de familie onderhouden.

Een respondent vertelt over een aangifte het volgende:

'We hebben in 2004 een vrouw op het bureau gehad die was weggelopen. Ze heeft aan de kant van de weg staan liften en vervolgens iemand aangesproken en gevraagd om haar naar een veilige plek te brengen. Een man heeft haar toen naar het bureau gebracht. Ze vertelt dat ze uit een arm gezin uit India komt en via via hiernaartoe gehaald is. Maar ze heeft totaal geen leven. De baas des huizes komt bij haar als hij niet bij zijn eigen vrouw terecht kan. Als andere mannen in dat huis op visite komen, kunnen ze ook van haar gebruikmaken. Maaltijden moeten altijd op tijd klaar zijn, ze moest kleren wassen en 24 uur per dag het hele huishouden runnen. Ze had enorme wallen onder de ogen. We hebben haar hier gehouden en voedsel en kleding gegeven. De baas des huizes zegt op het bureau dat ze niet moet klagen, omdat het in India veel erger is. Als je zegt dat dat niet kan, zegt hij dat ze in India ook niet rusten. Hij zegt dat ze daar 15 dollar per maand verdient en hier wel 400 dollar per maand.

Ik weet niet waar dat onder valt. Ik weet niet of dat mensenhandel is, maar het zijn wel van die opvallende verschijnselen, waarvan je denkt: 'dat kan niet de bedoeling zijn'. Misbruikt tot en met.' (2005)

De politie heeft proces-verbaal opgemaakt, maar kampt in dit soort gevallen met bewijsproblematiek. Ook lijkt er onduidelijkheid te bestaan in de opsporing ten aanzien van de vraag wanneer er sprake is van mensenhandel. De geluiden die er al tijden zijn rondom uitbuiting, zijn wel aanleiding geweest om prostitutiebeleid te formuleren. De handhaving en daarmee de naleving ervan laat echter nog te wensen over. Ondanks de kwetsbare positie van werknemers in genoemde sectoren, zijn er nauwelijks controlemechanismen die deze sectoren in de gaten houden.

Uit het onderzoek dat door IOM op St. Maarten is verricht (IOM, 2005), komen vergelijkbare aanwijzingen voor van mogelijke misstanden. Maar concrete informatie over de omvang of ernst ontbreekt eveneens in dat onderzoek.

4.6 Conclusie

Over de aard van en mate waarin mensenhandel op St. Maarten voorkomt, is weinig empirisch materiaal gevonden. De geringe informatie met betrekking tot mensenhandel moet geplaatst worden in een context waarin wetgeving, beleid en opsporing van dit fenomeen nog in ontwikkeling zijn. Ondanks dat er ten tijde van dit onderzoek slechts één opsporingsonderzoek was verricht naar een verschijnsel dat als mensenhandel bestempeld kan worden, zijn er wel verschillende aanwijzingen die duiden op een aantal misstanden (met betrekking tot uitbuiting) in bepaalde sectoren, namelijk in de prostitutiesector en in de huishoudelijke dienstverlening. Het gehanteerde prostitutiebeleid (maximaal drie maanden werkzaam) vraagt om een constante stroom van nieuwe prostituees en danseressen. Omdat er tot op zekere hoogte sprake is van een internationale werving van prostituees en danseressen, zoals dat ook bij de werving van huishoudelijk personeel het geval is en omdat in een aantal gevallen mensen geworven worden onder valse voorwendselen, vormt zich een beeld van een zekere 'georganiseerdheid' op dit terrein. Daarnaast wekken het innemen van paspoorten, het beperken van vrijheid, het gebruik van boetesystemen en de schuldenbinding die we in een aantal gevallen zijn tegengekomen, de indruk van georganiseerde mensenhandel. Wij kunnen dit niet hard maken, omdat er een gebrek is aan controle en prioriteit en te weinig onderzoeken zijn geïnitieerd om hier zicht op te krijgen. Ook is de handhaving en controle op de naleving van o.a. het prostitutiebeleid minimaal. Meer aandacht voor deze problematiek en voor de opsporing is, zoals we ook in hoofdstuk 9 zullen beargumenteren, dringend noodzakelijk.

5 Drugscriminaliteit

In dit hoofdstuk wordt het fenomeen drugssmokkel in relatie tot St. Maarten besproken. Eerst wordt ingegaan op drugssmokkel, drugsroutes en afzetgebieden in het Caribisch gebied en vervolgens op de situatie op St. Maarten.

5.1 Drugscriminaliteit en St. Maarten: drugssmokkel, smokkelwegen en afzetgebieden

De rol van St. Maarten in de (internationale) drugshandel kenmerkt zich door veelzijdigheid. In de Caribische regio neemt cocaïnesmokkel de belangrijkste plaats in. Ook op St. Maarten is de handel in cocaïne de belangrijkste vorm van drugscriminaliteit (Programma Rechtshandhaving Nederlandse Antillen, 2004). Daarnaast wordt smokkel van en handel in heroïne, XTC, marihuana en LSD, op of via St. Maarten aangetroffen. Smokkel van en handel in drugs vinden op zeer verschillende manieren plaats, bijvoorbeeld via (zeil)boten, cruiseschepen, vrachtschepen, cargo's, vliegtuigen en pakketpost. Het gaat om zowel grootschalige als kleinschalige handel.

De smokkellijnen waarbinnen St. Maarten een rol speelt, zijn verspreid over een groot geografisch gebied met vertakkingen naar meerdere landen, zoals Amerika, Canada en Europa (o.a. Spanje, Nederland, Engeland en Frankrijk). Deze verscheidenheid komt ook terug in de organisatie(vormen) van groeperingen die zich met de drugssmokkel en drugshandel bezighouden, een verscheidenheid die op zichzelf ook consequenties heeft voor de bestrijding van de drugshandel.

St. Maarten speelt een belangrijke rol in de transitcriminaliteit. Twee redenen zijn daarvoor aan te wijzen. Ten eerste speelt het eiland door de geografische ligging een belangrijke rol in de doorvoer van verschillende soorten drugs van het Latijns-Amerikaanse continent naar de Verenigde Staten en Europa en binnen de Cariben zelf. De ligging van St. Maarten in het Caribisch gebied maakt ook dat er enerzijds veel illegale (arbeids)migratie is naar St. Maarten vanuit omliggende eilanden en anderzijds dat St. Maarten als tussenstation wordt gebruikt voor illegale immigranten die als uiteindelijke bestemming de Verenigde Staten hebben.

Ten tweede, door de infrastructuur van St. Maarten met een haven en een luchthaven met uitstekende verbindingen over de wereld, is er veel toeristisch en economisch verkeer naar andere landen in de regio, zoals Latijns-Amerika, de Verenigde Staten en Europa. Dit alles biedt diverse mogelijkheden voor de smokkel van drugs. De economische infrastructuur biedt door de aanwezigheid van een goed ontwikkeld bankwezen met meerdere banken en financiële instellingen gelegenheid voor illegaal grensoverschrijdend geldverkeer en het witwassen van gelden die met transitcriminaliteit worden verdiend.

Wij gaan in het navolgende eerst in op drugssmokkel in het Caribisch gebied en vervolgens op drugssmokkel op, van en naar St. Maarten.

5.2 Drugssmokkel in het Caribisch gebied

Het Caribisch gebied bestaat uit (ei)landen⁸² die worden gekenmerkt door nauwe etnische en (voormalige) staatkundige banden met landen in Europa (Engeland, Frankrijk en Nederland) en de Verenigde Staten. De (ei)landen hebben specifieke geografische kenmerken gemeen zoals kustlijnen met inhammen en baaien die moeilijk bewaakt en gecontroleerd kunnen worden en de nabijheid van drugsproducerende landen in Latijns-Amerika en de Verenigde Staten als de belangrijkste afnemer van drugs ter wereld. Daarmee lenen deze (ei)landen zich voor verschillende soorten van transitcriminaliteit zoals smokkel van drugs, mensen en wapens. Eerst wordt een korte schets gegeven van de soorten drugssmokkel die in het Caribisch gebied worden aangetroffen.

De smokkel van cocaïne, marihuana en in mindere mate heroïne zijn, wat omvang betreft, het belangrijkste omdat de bronlanden van deze drugs ofwel in het nabijgelegen Latijns-Amerika (cocaïne) liggen of ook deels in het Caribisch gebied zelf (marihuana). Daarnaast vindt – in relatief geringe hoeveelheden – smokkel plaats van synthetische drugs, waarvan de bronlanden zowel in Latijns-Amerika als in Europa liggen. We zien bijvoorbeeld dat er XTC vanuit Europa met bestemming Caribisch gebied of Latijns-Amerika en de Verenigde Staten wordt vervoerd.

5.2.1 Cocaïne

Binnen de belangrijkste hoofdroutes voor vervoer van cocaïne vanuit het noordelijk deel van Zuid-Amerika naar zowel de Verenigde Staten als Europa, vallen op grond van verschillende interviews, drie hoofdstromen te onderscheiden. Tussen de haakjes staan de schattingen vermeld van de *Joint Inter Agency TaskForce South* (JIATF-S) van de hoeveelheden cocaïne die via deze routes werden getransporteerd in 2005:

- 1 een westelijke route via Mexico/Centraal Amerika naar de Verenigde Staten (570 megaton);
- 2 de Caribische route naar de Verenigde Staten (100 megaton);
- 3 een route naar Europa/Afrika (350 megaton) (deze loopt deels via de Cariben).

De Caribische route valt onder te verdelen in een West-, Centraal- en Oost-Caribische route waarbij St. Maarten binnen de Oost-Caribische route

82 Tot het vaste land behoren Belize, Frans Guyana, Guyana en Suriname.

valt. Landen als Jamaica en Haïti vallen onder respectievelijk de West- en Centraal-Caribische route. St. Maarten valt binnen twee belangrijke transportroutes vanuit Latijns-Amerika naar zowel de Verenigde Staten als Europa. De schattingen van de hoeveelheden cocaïne die worden getransporteerd over de verschillende routes lopen ver uiteen. Zo zou volgens schattingen van de DEA in Puerto Rico in 2003, 77% van de cocaïne naar de Verenigde Staten zijn vervoerd via de west-corridor (Mexico, vanuit Colombia) en ongeveer 20% via de Centraal- of Oost-Caribische route. In 2004 zou echter nog maar 9% van de drugs naar de Verenigde Staten via het Caribisch gebied zijn vervoerd. De beweerde afname van de Caribische drugsstroom naar de VS (van ongeveer 20% in 2003 naar minder dan 10% in 2004) zou deels verklaard worden door opsporingsuccessen op Jamaica en de operatie 'Firewall', maar ook door een verminderde activiteit en inzet van middelen door Amerikaanse opsporingsdiensten en de marine in het Caribisch gebied. Als gevolg van de aanslagen van 9/11 heeft een verlegging plaatsgevonden van opsporingsactiviteiten van het Caribisch gebied naar Mexico. De geregistreerde afname kan – tegen die achtergrond – dus niet verklaard worden als een gevolg van succesvolle interventies door rechtshandhavende instanties, maar als een gevolg van een verminderde opsporingsinspanning in het Caribisch gebied. Sterker nog, de verwachting is dat hierdoor het transport van cocaïne via de Cariben weer zal toenemen (vgl. Griffith, 2004: 170).

Een tweede reden voor een verwachte toename van de cocaïne-transporten vanuit het noordelijk deel van Zuid-Amerika, is dat er een verschuiving heeft plaatsgevonden van de doorvoer van cocaïne. Deze houdt in dat de cocaïne niet rechtstreeks vanuit het productieland Colombia wordt verscheept, maar dat dit vaker via Venezuela loopt. Doordat Venezuela dichtbij Curaçao en St. Maarten ligt, hebben de routes Venezuela-St. Maarten en Venezuela-Curaçao-St. Maarten aan belang gewonnen. Voor de verschuiving van Colombia naar Venezuela zijn twee redenen aan te wijzen: ten eerste een intensivering van de bestrijding van de drugsproductie en -handel binnen Colombia en ten tweede een verminderde bestrijding van drugs in Venezuela, die een gevolg zou zijn van de verslechterde politieke relatie tussen Amerika en Venezuela. Venezuela heeft een lange, feitelijk onbewaakte grens met Colombia en drugstransporten vanuit Venezuela zullen veelal door het Caribisch gebied gaan, gelet op de ligging van Venezuela (INSCR, 2006). Nadat aanvankelijk sinds begin jaren negentig de prijzen van cocaïne in de Verenigde Staten en Europa niet erg ver uit elkaar lagen, lag de prijs van cocaïne rond 2004 in de Verenigde Staten ongeveer de helft lager dan in Europa.⁸³

Ook het *UK threat assessment 2003/2004/2006* wijst op de belangrijke rol van het Caribisch gebied als doorvoergebied voor cocaïne, in het

bijzondere vanuit Jamaica (UNODC, 2005). Cocaïne wordt enerzijds rechtstreeks van Zuid-Amerika naar Europa vervoerd (bijvoorbeeld verstoppt in de lading of verborgen in containers). Anderzijds wordt cocaïne, en dan in het bijzonder in het Caribisch gebied, op zee overgeladen op andere schepen. Voor bijvoorbeeld de Spaanse kust wordt de lading van het moederschip vervolgens overgezet op kleinere schepen. Spanje en Nederland zijn binnen Europa inmiddels belangrijke invoergebieden geworden van drugs en van cocaïne in het bijzonder (Criminaliteitsbeeldanalyse KLPD, 2004). Verder wijst het UNODC-rapport (2005) op een toenemend gebruik van zeiljachten voor de smokkel van cocaïne die uit het Caribisch gebied afkomstig zijn. Het rapport noemt ook de smokkel via rechtstreekse vluchten of via Europese luchthavens uit het Caribisch gebied naar Engeland. Koeriers worden in Engeland of de Cariben gerekruteerd om cocaïne uit het Caribisch gebied te halen en om gelden weer terug te brengen. Cocaïne wordt via het Caribisch gebied zowel naar de Verenigde Staten als naar Europa vervoerd. In beide routes speelt St. Maarten een rol, zoals verderop in dit hoofdstuk uiteen wordt gezet (UNODC, 2005). Op de belangrijke rol die de Nederlandse Antillen spelen bij de drugssmokkel in de Cariben wijst recent ook een rapport van de Wereldbank over misdaadtrends in het Caribisch gebied (UNODC/World Bank, 2007). In 2004 zou 60% van alle in beslaggenomen cocaïne in het Caribisch gebied zijn aangetroffen in de Nederlandse Antillen.

5.2.2 *Heroïne*

In rapportages van de UNODC (2005) worden Colombia en Mexico als belangrijkste productielanden van heroïne in Latijns-Amerika gezien. Heroïne die wordt getransporteerd via het Caribisch gebied is voornamelijk afkomstig uit Venezuela en Colombia en heeft als eindbestemming de Verenigde Staten. Afgezet tegen de hoeveelheden cocaïne die vanuit deze landen worden gesmokkeld, valt de hoeveelheid heroïne in relatieve zin in het niet: over 2003 is in totaal 123 kilo aan inbeslagnemingen gerapporteerd (UNODC, 2005). De opbrengst van een kilo heroïne (groothandelsprijs) lag in de Verenigde Staten, in 2003, een factor drie hoger dan de prijs van een kilo cocaïne. De prijzen van heroïne in de Verenigde Staten varieerden in de periode van 2000 tot 2003 tussen de 67.000 en 89.000 US dollar per kilo, terwijl de prijs hiervan in Europa in diezelfde periode ongeveer de helft lager lag. We zien hier dus het omgekeerde van de situatie met betrekking tot cocaïne, die in de Verenigde Staten in die periode juist lager ligt dan in Europa. De lagere prijs van heroïne in Europa laat zich verklaren uit aanwezigheid van productielanden als Afghanistan en Iran en toegankelijke transportroutes over land naar West-Europa. Niettemin zijn er op grond van de interviews aanwijzingen dat er ook smokkel van heroïne met bestemming Europa plaatsvindt. Naast Mexico en Colombia, wordt Venezuela als een belangrijke doorvoerlocatie gezien.

5.2.3 *Marihuana*

Marihuana (cannabis) is nog steeds de meest verhandelde drug ter wereld. Uit een rapportage over inbeslaggenomen hoeveelheden marihuana blijkt dat minder dan een procent van de inbeslagnemingen is gedaan in het Caribisch gebied. Het betreft in hoofdzaak de smokkel van hennep (83 ton) in 2003⁸⁴, waarmee overigens sprake zou zijn van een daling van 25% ten opzichte van voorgaande jaren. Hoewel dit in vergelijking met de wereldhandel een gering aandeel is, vormt het in absolute zin een niet onbelangrijke hoeveelheid.⁸⁵ Marihuana wordt in de Caribische regio geproduceerd en vervoerd met bestemmingen zowel in de Cariben als daarbuiten, in hoofdzaak de Verenigde Staten. Vooral Jamaica is een belangrijk exporterend land van marihuana.

5.2.4 *Synthetische drugs*

De productie van amfetamine is geconcentreerd in Zuidoost-Azië, Noord-Amerika en in mindere mate in Europa. XTC wordt voornamelijk geproduceerd in Europa, waar Nederland en België de belangrijkste productielanden zijn. Productie van XTC vindt ook plaats in enkele Zuid-Amerikaanse landen als Colombia en Suriname, maar in het Caribisch gebied speelt de handel in synthetische drugs afgemeten aan het aantal inbeslagnemingen, nog slechts een geringe rol (in 2003 werd 27 kilo synthetische drugs onderschept (UNODC, 2005)). In verschillende rapporten wordt ten aanzien van een deel van de handel die in Latijns-Amerika plaatsvindt of via de Cariben verloopt op de Nederlandse rol daarbij gewezen. In de Criminaliteitsbeeldanalyse 'Latijns-Amerika' (KLPD, 2004) wordt gesteld dat ondanks de vondst – in 2003 – van een groot XTC-laboratorium in Suriname, de meeste XTC die bij koeriers in Latijns-Amerika wordt aangetroffen, afkomstig is uit Nederland en de Verenigde Staten als eindbestemming heeft. Het UNODC-rapport vermeldt dat groeperingen uit de Dominicaanse Republiek betrokken zijn bij het vervoer van XTC vanuit Nederland via het Caribisch gebied naar de VS. Doordat Nederland een belangrijk productieland is van XTC, is het denkbaar dat St. Maarten ook bij de export vanuit Nederland een rol speelt. Een aantal voorbeelden hiervan zien we in paragraaf 5.6

84 Inbeslagnames van hasj-olie in dit gebied bedroegen in totaal 0,2 ton.

85 Ter vergelijking: de inbeslagnemingen in West- en Centraal-Europa bedroegen in die periode 101 ton (2%).

5.3 Drugsmokkel en St. Maarten

Uit het voorgaande overzicht blijkt dat binnen het Caribisch gebied de smokkel van cocaïne de belangrijkste plaats inneemt. Overwegend gaat het hier om doorvoer vanuit Latijns-Amerika naar de Verenigde Staten en Europa, hoewel er eveneens in de behoefte van lokale Caribische markten wordt voorzien. De smokkel en productie van marihuana vindt vooral plaats ter voorziening in de lokale behoefte in de Cariben en voor export naar de Verenigde Staten. De smokkel van heroïne en synthetische drugs is qua omvang aanzienlijk geringer, waarbij wat betreft synthetische drugs ook een omgekeerde smokkelbeweging te zien is, namelijk van Europa richting de Cariben.

Tot dusver is het Caribisch gebied tot op zekere hoogte als een geheel beschouwd, met voor een deel gemeenschappelijke staatkundige en geografische kenmerken. Dat laat onverlet dat er belangrijke verschillen kunnen zijn die veroorzaakt worden door ligging, (economische) infrastructuur en de staatkundige relatie met – en invloedssferen van – de voormalige moederlanden van voormalige kolonies die bijvoorbeeld tot uitdrukking komen in bevoorrechte immigratie- en douanepolitiek, zoals deze bestaat tussen de Verenigde Staten en Puerto Rico, Nederland en de Nederlandse Antillen en Frankrijk en Frans Saint-Martin of Guadeloupe. Bevoorrechte posities die ook benut kunnen worden voor smokkel. Landen in het Caribisch gebied verschillen ook in zekere mate wat ‘specialisatie’ betreft. De Bahamas zijn een belangrijk doorvoerland voor cocaïne en marihuana naar de Verenigde Staten vanuit Latijns-Amerika en de Cariben. De Dominicaanse Republiek is belangrijk voor de doorvoer van cocaïne en heroïne naar de Verenigde Staten en van cocaïne naar Europa; er is hier bovendien een toename van handel in synthetische drugs te zien. De eilanden in het oostelijk deel van de Cariben richten zich voor de doorvoer van cocaïne vooral op de Verenigde Staten en Europa.

De vraag is nu in hoeverre St. Maarten een rol speelt bij de voornoemde vormen van drugsmokkel en waar deze rol uit bestaat. Niet anders dan geldt voor het gehele Caribisch gebied, bestaat de drugsmokkel waar St. Maarten mee te maken heeft voor het grootste deel uit smokkel van cocaïne. ‘By far’, zoals een agent van de DEA het uitdrukt, daarbij op ruime afstand gevolgd door heroïne, smokkel van marihuana en synthetische drugs.

Hieronder wordt ingegaan op de smokkel van deze verschillende soorten drugs, de routes, transportmiddelen en de methoden die daarbij worden gehanteerd. Hoewel te onderscheiden, vallen routes en methoden voor een deel samen, met andere woorden, de route bepaalt vaak ook de methode. Allereerst wordt aangegeven op welke manieren cocaïne wordt gesmokkeld en welke routes en transportmiddelen daarvoor worden gebruikt. Daarna worden de andere vormen van drugsmokkel besproken

voorzover deze wezenlijk verschillen van de routes en methoden die bij de smokkel van cocaïne worden gebruikt. Ter illustratie worden enkele cases beschreven.

5.3.1 *Cocaïne en heroïne*

De smokkel van cocaïne via St. Maarten heeft als uiteindelijke bestemming zowel de Verenigde Staten als Europa. Heroïne-transporten hebben als belangrijkste bestemming de Verenigde Staten. Hoewel het hier om verschillende drugs gaat, blijkt uit verschillende opsporingsonderzoeken en informatie van respondenten, dat deze drugs via dezelfde routes worden getransporteerd, vaak in een gecombineerd transport.

De bestemmingen Europa en de Verenigde Staten brengen als gevolg van verschillende afstanden die moeten worden overbrugd, verschillende transportmethoden en -routes met zich mee. De drugs worden vanaf het vasteland van Latijns-Amerika bij St. Maarten aan land gebracht om van daaruit weer verder te worden getransporteerd, maar het komt ook voor dat de drugs op zee in de buurt van St. Maarten worden overgedragen op andere schepen. Zo kan een snelle speedboot (een *go fast*) afkomstig van omliggende eilanden als Tortola een ontmoeting hebben met een schip uit Venezuela om drugs over te nemen. Een favoriete plek hiervoor is de Sababank, een uitgestrekt ondiep water dicht bij het eiland Saba.

‘Een helikopter van het Marine fregat Van Speijk ziet een ontmoeting tussen een *go fast* en een barkje bij de Sababank. Nadat de helikopter naast de *go fast* gaat vliegen worden pakketten overboord gezet waarna deze door de bemanning van de helikopter uit het water worden gevis. Als men even later de *go fast* weer in het vizier krijgt, dan blijkt de bemanning in de buurt van het eiland Saba van boord te zijn gegaan. Later wordt deze op het eiland aangetroffen. Uit het verhoor blijkt dat ze met de lading naar St. Maarten hadden moeten terugkeren. De uit het water geviste lading bestond uit 74 kilo cocaïne.’ (2006)

Ook doen zeiljachten met drugs aan boord St. Maarten aan om proviand in te slaan voor de oversteek naar bijvoorbeeld Spanje. Dit brengt met zich mee dat er niet altijd van een *actieve* betrokkenheid van personen op St. Maarten sprake hoeft te zijn terwijl er wel van drugssmokkel sprake is. Ter beantwoording van de vraag naar de betrokkenheid van St. Maarten bij drugshandel, moet daarom een onderscheid worden gemaakt tussen ‘actieve betrokkenheid’ van personen afkomstig van St. Maarten bij de smokkel en situaties waarin St. Maarten als ‘doorgangsgebied’ funktioneert. Dit maakt een verschil voor de beoordeling van de aard van de rol van St. Maarten bij de smokkel, maar maakt ook verschil uit voor de wijze waarop opsporing en controle plaatsvindt. Ook voor de beeldvorming over St. Maarten heeft dit gevolgen: de vraag is dan of het om *verwijtbare*

betrokkenheid van het eiland gaat of niet. Op de relatie tussen smokkelmethoden en -routes en de mogelijkheden en beperkingen voor opsporing en controle wordt in hoofdstuk 8 verder ingegaan.

5.4 Hoofdroutes naar St. Maarten

In hoofdzaak vindt transport van grotere hoeveelheden cocaïne richting St. Maarten plaats over zee. Dat wil zeggen hoeveelheden variërend van 20 – 2.000 kilo, die bestemd zijn voor doorlevering naar de Verenigde Staten of Europa. Bij transport over zee kunnen over het algemeen grotere hoeveelheden worden meegenomen dan bijvoorbeeld met koffers en koe-riërs (bolletjesslikkers) via de lucht.

Venezuela – St. Maarten

Eén route loopt rechtstreeks van Venezuela naar St. Maarten, waarbij de drugs worden vervoerd in vissersschepen, kleine vrachtschepen en zeiljachten en ook wel met *go fasts*. Door de grote afstand tussen Venezuela en St. Maarten zou het gebruik van *go fasts* afnemen ten voordele van de minder in het oog lopende transportmiddelen. Door de grote snelheid is een *go fast* weliswaar moeilijk te detecteren en te achterhalen, maar eenmaal gespot, vestigt het voertuig ook meteen de aandacht op zich. Om ontdekking (vanuit de lucht) overdag tegen te gaan, legt men de boot stil en wordt wel gebruikgemaakt van een blauw dekzeil (*blue tarpe*) dat over de boot heen wordt getrokken. Daarbij komt dat om de afstand te overbruggen, grote hoeveelheden brandstof meegenomen moeten worden. Drugs worden vanuit bijvoorbeeld Isla Margarita of Punto Fijo (Venezuela) verscheept rechtstreeks naar St. Maarten. Ook komt het voor dat, om ontdekking in een Venezolaanse haven te voorkomen, er meerdere ontmoetingen op zee plaatsvinden voor de kust van Venezuela om drugs aan boord te laden. Een vrachtschip vertrekt dus niet altijd al geladen vanuit Venezuela, maar kan na door *go fasts* te zijn beladen, verder varen om dan op de Sababank de lading weer over te zetten op andere boten, die weer voor verder vervoer zorg dragen. De Sababank vormt een belangrijk overslaggebied, waar weinig gecontroleerd wordt. Omdat de zee daar relatief ondiep is, is zij ook rustiger en kan vracht gemakkelijker overgeladen worden. De relatief geringe controle heeft – ook – met de afstand te maken; de Sababank ligt op uren varen van St. Maarten waardoor controles door de kustwacht niet regelmatig kunnen plaatsvinden.

Island hopping

Een route die ook wel wordt aangeduid als *island hopping* loopt langs de eilandenstrook die ligt tussen Venezuela en St. Maarten. Vrachtboten of zeilboten kunnen deze eilanden aandoen en drugs kunnen worden overgeheveld op kleinere boten of worden gemengd met reguliere ladingen,

waardoor geen argwaan wordt gewekt. Het begrip *island hopping* is bekend vanuit de toeristische sector, waar het betekent dat men van het ene eiland naar het andere kan gaan om vakantie te vieren.

‘De cocaïnebazen komen uit Colombia en Venezuela. De cocaïne en de heroïne wordt vanuit dorpjes aan de Venezolaanse kust met go fasts en met vrachtbarkjes (vis en fruit) door de transportgroep naar Curaçao gebracht. De transportgroep beschikt over boten en over contacten. Vanuit Curaçao gaat het met het luchtverkeer naar Europa. Als de drugs als bestemming de Verenigde Staten heeft, gaat dat meestal via St. Maarten.’ (2006)

Curaçao – Bonaire en Aruba – St. Maarten

Vanwege de ligging van de Benedenwindse eilanden nabij Venezuela, wordt cocaïne ook via deze eilanden verscheept richting St. Maarten. Het transport loopt onder andere via visserscheepjes, fruitbarkjes en vervoer in containers. Hierbij wordt gebruikgemaakt van reguliere vaar-routes en goederenstromen tussen de eilanden. Een opsporingsonderzoek gaf inzicht in een al langer bestaande smokkellijn tussen Curaçao en St. Maarten, waarbij de smokkel plaatsvond in containers die vanuit de *free zone* naar St. Maarten werden getransporteerd. Op de *free zone* op Curaçao vindt slechts beperkt controle plaats op (uitgaande) goederen. Op St. Maarten werden kleinere partijen doorgeleverd aan afnemers aldaar (voor verdere doorvoer) en een deel werd vervoerd naar Puerto Rico. Bij dit onderzoek kwam een transport aan het licht van een partij van 430 kilo cocaïne van Curaçao naar St. Maarten. Bij huiszoeking op Curaçao bij de Colombiaanse hoofdverdachte van de organisatie werd 204 kilo cocaïne gevonden die, zo viel uit tagesprekken op te maken, eveneens bestemd zou zijn voor St. Maarten. Deze groepering regelde niet alleen transport naar St. Maarten, maar ook het verdere transport van St. Maarten naar Puerto Rico. De vele tagesprekken leverden belangrijke informatie op over de taakverdeling en werkzaamheden met betrekking tot het binnenhalen, verpakken, markeren en opslaan van de verdovende middelen. In een ander (opsporings)onderzoek stuitte de douane op een container waarin 14,5 kilo cocaïne en 1,2 kilo heroïne in dozen met kleding waren verstoppt. De container was vervoerd op een van Curaçao afkomstig motorschip en werd na een analyse van de ladinglijst gecontroleerd. Het was bekend dat het bedrijf waarvoor de dozen werden vervoerd al eerder bij een verscheping van drugs betrokken was geweest.

Volgens verschillende respondenten van zowel Antilliaanse als buitenlandse opsporingsinstanties zou smokkel via containers een belangrijk aandeel kunnen hebben in het vervoer van drugs. Tegelijkertijd wordt daarbij echter aangegeven dat door ontoereikende controle op de lading er in het geheel geen zicht is op de omvang ervan.

Fruitbarkjes en vissersscheepjes zijn een ander beproefd transportmiddel. In mei 2005 heeft de Nederlandse Marine zo'n 80 kilometer ten noordoosten van Bonaire een Venezolaans fruitbarkje aangehouden, op verdenking dat het drugs met bestemming St. Maarten zou vervoeren. Op het bootje werd 792 kilo cocaïne en 5 kilo heroïne aangetroffen. Naast het vervoer over zee vindt er smokkel plaats door de lucht via vracht, koffers en koeriers die de drugs op of in het lichaam vervoeren.

5.5 Hoofdroutes vanaf St. Maarten

Met bestemming Verenigde Staten over zee

Omdat het verkeer tussen Puerto Rico en de Verenigde Staten als intern verkeer wordt beschouwd, vindt daarop geen uitvoerige douanecontrole plaats. Dit is een belangrijke reden waarom Puerto Rico een belangrijk tussendoel is voor drugstransporten die als uiteindelijke bestemming de Verenigde Staten hebben. St. Maarten ligt dichtbij Puerto Rico en diverse kleinere eilanden als St. Thomas, Tortola, St. Kitts en Nevis. Het vervoer van drugs vanaf St. Maarten vindt dan ook zowel rechtstreeks naar Puerto Rico plaats als met behulp van tussenstops op die eilanden richting Puerto Rico. In hoofdzaak wordt ook hier gebruikgemaakt van transport over zee. De *go fasts* spelen hier een belangrijke rol vanwege de korte afstanden waardoor een oversteek in de nachtelijke uren snel is gemaakt.

CASUS:

Een inwoner van St. Maarten legt contact met iemand uit St. Croix die naar St. Maarten zal komen om daar een *go fast* met cocaïne op te halen en naar St. Croix te vervoeren. De kapitein is bekend met de kustlijn en aanlandingsplekken van St. Croix. Nadat de man op St. Maarten is geland wordt de overtocht een keer afgeblazen wegens te ruwe zee. Een tweede poging strandt omdat de eigenaar van de cocaïne op St. Maarten het slachtoffer wordt van een *ripdeal*. Op basis van verhoren en tapgesprekken wordt geconcludeerd dat het ging om vervoer van 2 kilo heroïne en 1 kilo cocaïne.

CASUS:

Een vrachtafkomstig uit Venezuela heeft een ontmoeting met een van St. Maarten afkomstige *go fast*. Nadat de cocaïne op de *go fast* is overgeladen, heeft deze even later een ontmoeting met een *go fast* afkomstig uit Puerto Rico, waarna de drugs opnieuw worden overgedragen. De reden achter deze op het eerste gezicht misschien omslachtige handelwijze zou volgens een respondent van HMC&E zijn dat daarmee voorkomen wordt dat de bemanning van de Puertoricaanse *go fast* te weten komt om welk Venezolaans vrachtschip het gaat. Men houdt er dan rekening mee dat er een

informant op de boot uit Puerto Rico kan zitten. De drugs zijn onderschept bij Tortolla nadat deze door de bemanning over boord waren gezet. Het ging om 48 balen cocaïne (400 kilo) en heroïne (50 kilo).

Deze casus laat zien hoe personen op St. Maarten een centrale factor zijn in de logistieke afstemming van het transport. Tegelijkertijd vervoert de van St. Maarten afkomstige go fast zowel bij vertrek als bij terugkomst zélf geen verdovende middelen, waardoor strafrechtelijke risico's aanzienlijk worden verkleind.

Andere transportvormen bestaan uit het gebruik van vrachtschepen, cruiseschepen, zeil- en motorjachten en vissersschepjes.

CASUS:

In 2005 blijkt uit tagesprekken dat een man vanuit Puerto Rico naar St. Maarten wil reizen om verdovende middelen te kopen. In het verloop van het onderzoek ziet het observatieteam dat een motorjacht dat aanvankelijk aan de Franse kant was aangemeerd, naar de Nederlands kant vaart, aanlegt bij een hotel waarna door twee personen plastic tassen aan boord worden gebracht. Bij een daarop volgende doorzoeking door de douane wordt ruim 15 kilo cocaïne in een bergruimte gevonden.

CASUS:

Een voorbeeld van smokkel via een vrachtvaarder betrof een kleine vrachtboot die regelmatig tussen St. Maarten en de Amerikaanse Maagdeneilanden heen en weer voer. De drugs werden gesmokkeld met behulp van een bemanningslid die, zo bleek uit zijn verhoor, dertien keer tassen met drugs had meegenomen naar St. Thomas en deze daar aan een havenbeambte afgaf. Enkele malen vervoerde hij ook geld weer terug naar St. Maarten. De zaak kwam aan het licht toen een mecanicien tassen verstopt in de machinekamer aantrof. Deze bevatten 6 kilo heroïne, 3 kilo cocaïne en bijna 20.000 tabletten XTC. De eigenaar van de boten had al zo'n keer of zeven drugs op zijn boten ontdekt en daar dan de kustwacht of de douane van op de hoogte gebracht. Volgens hem was slechts één keer een verdachte aangehouden.

In het hoogseizoen liggen gemiddeld vier tot vijf cruiseschepen in de haven van St. Maarten. Smokkel gebeurt onder meer door koeriers die worden betaald om mee aan boord te gaan. Zij verkrijgen drugs op St. Maarten die bijvoorbeeld verstopt zijn in schoenen, of die verpakt worden op het lichaam. Vervolgens komen de koeriers weer aan boord, waarna de smokkelwaar in Puerto Rico of Miami aan land wordt gebracht. Smokkel via cruiseschepen gebeurt ook door bemanningsleden. Zowel incidenteel als in het kader van bestaande smokkellijnen. In een twee jaar durend onderzoek door de Amerikaanse autoriteiten is een door Jamaicanen geleide groep opgerold, die tussen 1998 en 2004 actief was. De drugs (cocaïne en heroïne) werden, verborgen op het lichaam, gesmokkeld

aan boord van cruiseschepen die Curaçao, St. Maarten en Panama aan hadden gedaan.

Met bestemming Verenigde Staten door de lucht

Incidenteel worden op luchthavens als die van Miami en San Juan (Puerto Rico) koeriers met drugs (cocaïne en heroïne) aangehouden op vluchten die afkomstig zijn van St. Maarten. De bekende methoden van vervoer zijn ruimvrachtvervoer, koffers en het verbergen van de drugs op of in het lichaam. In 2004 is er door de Amerikaanse opsporingsautoriteiten een onderzoek uitgevoerd naar smokkel van cocaïne en heroïne verborgen in koelboxen met vis. Jonge vrouwen werden gerekruteerd voor een reis naar Anguilla of St. Maarten om de drugs (gemiddeld 10 *pound*) weer mee terug te nemen. In een periode van enkele maanden werd een aantal transporten onderschept die onder andere liepen van St. Maarten naar St. Thomas, Washington en New York.

Met bestemming Europa over zee

Op basis van bestudeerde opsporingsonderzoeken en de interviews met nationale en internationale opsporingsinstanties valt de conclusie te trekken dat vervoer over zee via St. Maarten richting Europa, in hoofdzaak plaatsvindt met behulp van pleziervaart, met zeil- en of motorjachten. Een voor de hand liggende reden is dat reguliere scheepvaartverbindingen zoals die tussen St. Maarten en de overige eilanden in het Caribisch gebied en Latijns-Amerika bestaan, niet (in die mate) aanwezig zijn tussen St. Maarten en Europa. Er zijn diverse opsporingsonderzoeken geweest naar drugssmokkel met behulp van zeiljachten die als uiteindelijke bestemming Spanje of Italië hadden. St. Maarten is immers een eiland waar watersport belangrijk is. Er zijn goed uitgeruste jachthavens, een keer per jaar wordt er de Heineken zeilregatta gehouden en de ligging is qua wind en stroming gunstig om van daaruit de oversteek naar Europa te maken.

CASUS:

Naar aanleiding van CID-informatie van de kustwacht wordt een zeiljacht doorzocht. Aan boord wordt 1.140 kilo cocaïne gevonden. Twee leden van de driekoppige bemanning zijn afkomstig uit Uruguay en één uit Venezuela. De boot is afkomstig uit Isla Margarita (Venezuela). De bestemming was waarschijnlijk Bilbao in Spanje. Uit informatie van de Spaanse politie blijkt een link naar een organisatie die zich bezighield met de invoer van grote partijen cocaïne vanuit het Caribisch gebied naar Europa met behulp van zeiljachten. In dit onderzoek is apparatuur gevonden waarmee valse documenten zoals Spaanse, Uruguayaanse en Argentijnse paspoorten en eigendomspapieren voor pleziervaartuigen werden gemaakt. Hierbij bevonden zich ook foto's van de twee Uruguayaanse bemanningsleden.

CASUS:

Naar aanleiding van informatie van de Franse douane van St. Maarten wordt een op het Nederlandse deel van St. Maarten gelegen zeiljacht doorzocht. Er wordt 370 kilo cocaïne gevonden in verborgen ruimtes waarvoor de boot speciaal is verbouwd. De boot was afkomstig uit Venezuela en had volgens een van de opvarenden St. Maarten aangedaan omdat men pech met de motor had gekregen en deze op St. Maarten vervangen zou worden. Ook bevond zich een vals inklaringsformulier (van St. Maarten) aan boord, terwijl bleek dat de boot niet was ingeklaard op St. Maarten. Een van de verdachten zegt dit formulier al in Venezuela te hebben ontvangen. De drugs zouden kennelijk naar Italië vervoerd moeten worden.

Ook zijn er in andere landen inbeslagnemingen van drugs geweest waarbij bleek dat de verdovende middelen van St. Maarten afkomstig waren of via St. Maarten waren vervoerd. Naar aanleiding van een onderzoek naar een afrekening in het drugscircuit komt de Spaanse politie een smokkelnetwerk op het spoor tussen Colombia, Frankrijk en Engeland.⁸⁶ In dit onderzoek wordt in 2003 aan de Spaanse kust een van St. Maarten afkomstig zeiljacht aangehouden met 555 kilo cocaïne aan boord. In datzelfde jaar werd in de wateren rond Guadeloupe een motorjacht in beslag genomen met aan boord 27,5 kilo heroïne en 214 kilo cocaïne. De daarbij aangehouden verdachten verklaarden dat het transport op St. Maarten geregeld was. In 2004 houdt de kustwacht van Martinique een onder Nederlandse vlag varende zeiljacht aan dat afkomstig is van Grenada en bestemming St. Maarten heeft. Bij aanhouding wordt 120 kilo cocaïne verborgen in sporttassen overboord gezet.

Met bestemming Europa door de lucht

Drugssmokkel vindt plaats op de bekende wijze via ruimvrachtvervoer, koffers, en door vervoer van drugs op of in het lichaam van koeriers. Vanaf de luchthaven op St. Maarten vertrekken intercontinentale vluchten naar Parijs en Amsterdam. Volgens een aantal respondenten zouden koeriers afkomstig van de Antillen, Curaçao en St. Maarten door de 100%-controle op Schiphol vaker Amsterdam omzeilen en via Frankrijk vliegen. Dit verplaatsingseffect wordt ook gesignaleerd door de Franse autoriteiten. Zo zou het vliegveld Charles de Gaulle steeds vaker door koeriers worden aangedaan. In augustus 2006 werd op het vliegveld Orly (Frankrijk) bijna 40 kilo coke onderschept, bij zes verschillende transporten door koeriers die de Franse of Nederlandse nationaliteit hadden (UNODC/World Bank, 2007).

Ook uit aan St. Maarten gerichte rechtshulpverzoeken komen hiervan voorbeelden naar voren. In 2004 worden drie passagiers aangehouden op Roissy, Charles de Gaulle, die op doorreis zijn van St. Maarten

86 www.guardiacivil.es/prensa/notas/noticia.jsp?idnoticia=1299.

naar Amsterdam. In de koffers zijn dichtgesmolten pakken hondenvoer verstoppt met daarin in totaal 54 kilo cocaïne. De verdachten, afkomstig uit Colombia en Curaçao, waren kort daarvoor in Curaçao en in Amsterdam geworven. In 2006 worden opnieuw in Roissy verdachten aangehouden, reizend vanuit St. Maarten, die 24 kilo cocaïne smokkelen in – opnieuw – blikken hondenvoer. Ditmaal was de eindbestemming Lyon.

In een ander onderzoek kwam een al geruime tijd bestaande drugslijn aan het licht tussen St. Maarten, Parijs en Londen.

CASUS:

Het Franse Nationale Drugsteam had in 2003-2004 in een periode van 15 maanden 20 koeriers gearresteerd uit St. Maarten die door zouden reizen naar Londen. In Engeland is mede naar aanleiding hiervan een onderzoek gestart naar een groep personen van Frans-Guayanese afkomst die voornamelijk in Londen, Parijs, Amsterdam en St. Maarten waren gevestigd en koeriers gebruikten om van St. Maarten naar Parijs en van daaruit naar Londen te reizen met telkens 10-30 kilo cocaïne bij zich. De bij de koeriers aangetroffen drugs waren verborgen in flesjes voor cosmetica en rum, die professioneel waren dichtgemaakt en van de relevante kwitanties vergezeld gingen om te laten zien dat de spullen op de luchthaven van vertrek waren gekocht. De groepering, waarvan de organisatoren in Londen woonden, zou al twee jaar werkzaam zijn. De cocaïne werd tot crack verwerkt. Het onderzoek geeft inzicht in een groot aantal betalingen aan koeriers op o.a. St. Maarten. Drugs werden ook verstuurd via pakketpost naar Italië en Canada.

Een omvangrijk transport van cocaïne vond plaats in 2003, waarbij maar liefst 29 koeriers tegelijk betrokken waren. Het ging om een rechtstreekse vlucht van St. Maarten naar Amsterdam.

CASUS:

Eind 2003 is er CID-informatie dat op een vlucht naar Amsterdam een grote groep koeriers mee zou reizen. Er worden 29 koeriers aangehouden, voor een deel zijn het Antillianen die in Nederland voor de vlucht zijn geworven en voor een deel zijn de koeriers afkomstig uit Tsjechië en Slowakije. Deze laatste groep is actief geronseld in de landen van herkomst. Daarna zijn zij met busjes naar Amsterdam vervoerd en van daar zijn ze verder naar St. Maarten gevlogen. De koeriers hadden allen koffers met 10-16 kilo cocaïne bij zich voor de terugvlucht. Totaal 388 kilo. Uit verklaringen en onderzoek bleek dat een groot aantal van de aangehouden verdachten een maand eerder een soortgelijk transport vanuit St. Maarten naar Nederland hadden verricht. Daarbij zou het zijn gegaan om circa 500 kilo cocaïne. Van dat eerdere transport zijn bij toeval twee koeriers aangehouden op Schiphol die ieder 15 kilo cocaïne in hun koffers hadden verstoppt. Uit het onderzoek

bleek toen dat deze twee koeriers deel uitmaakten van een grotere groep koeriers die met dezelfde vlucht van St. Maarten naar Amsterdam waren gereisd.

Marihuana

Uit verschillende onderzoeken blijkt dat marihuana onder andere via vrachtscheepjes wordt vervoerd, waarbij wel ladingen van tussen de 500 en (bijna) 5.000 kilo zijn aangetroffen. Er zijn meerdere voorbeelden van smokkel van marihuana uit Jamaica, verborgen in containers en met bestemming de Franse kant van St. Maarten. In 2003 is er een opsporingsonderzoek uitgevoerd naar een verdachte die een centraal figuur was in de smokkel van cocaïne en hennep vanuit St. Maarten naar Frankrijk. In dat onderzoek is een container onderschept op St. Maarten met in totaal 1.200 kilo hennep. De container was afkomstig uit Jamaica. In datzelfde onderzoek werd in Frankrijk nog een drietal containers met hennep afkomstig van St. Maarten onderschept.

Eveneens worden deze drugs wel per zeilboot vervoerd. In 2003 stopt de Franse douane in de wateren van Barthelemy een catamaran die onder Amerikaanse vlag vaart en afkomstig is uit Dominica. Aan boord zijn 13 Haïtianen en 55,5 kilo cannabisgras. De drugs waren bestemd voor een man op St. Maarten.

Over het jaar 2005 maakt de kustwacht melding van twee onderscheppingen van marihuana. Eenmaal betrof het 609 kilo op een onder Britse vlag varende zeilboot die in een haven op St. Maarten lag. De andere vangst werd gedaan op een door een sleepboot voortgetrokken schuit die binnen de territoriale wateren van St. Maarten voer. Aan boord vond men 38 kilo. Verder wordt marihuana via de lucht vervoerd, onder andere in koffers.

5.6 Synthetische drugs

XTC/MDMA

Op basis van concrete opsporingsonderzoeken is er weinig informatie over de handel en smokkel van synthetische drugs. Er zijn wel diverse inbeslagnemingen geweest, onder andere een onderschepping in 2004 van 18.000 XTC-pillen in Puerto Rico. De zending was afkomstig uit Nederland en via een contactpersoon op St. Maarten geleverd. Bij de eerder genoemde smokkel van cocaïne via een bemanningslid van een vrachtboot naar St. Thomas, zijn een keer 190.000 XTC-pillen aangetroffen en in beslag genomen. Een andere zaak kwam aan het licht toen de douane in Nederland een postpakket controleerde waarin 70.000 XTC-pillen verstopt zaten. De XTC werd daarna gecontroleerd (onder toezicht van de politie) afgeleverd op St. Maarten, waarbij drie verdachten na observatie door de politie in de buurt van de luchthaven aangehouden konden worden. Uit een doorzoeking in het huis van een van de verdachten kon

op basis van de aangetroffen spullen worden opgemaakt dat dit niet de eerste levering was geweest en dat de pillen vermoedelijk voor doorvoer naar de Verenigde Staten waren bestemd. Uit gegevens van de douane op St. Maarten en opsporingsinstanties in Miami en Puerto Rico blijkt dat XTC/MDMA ook met enige regelmaat op de luchthavens wordt onderschept. Daarnaast wordt XTC/MDMA ook via koeriers aan boord van cruiseschepen vervoerd.

LSD

In 2005 is in Phillipsburg, de hoofdstad van St. Maarten, een laboratorium ontdekt waarin LSD werd gemaakt. Het Openbaar Ministerie in Tsjechië had aan het OM te St. Maarten bericht dat er vanuit St. Maarten een grondstof (precursor) was besteld die argwaan wekte. Na een gecontroleerde aflevering konden twee verdachten worden aangehouden. Uit informatie van de DEA bleek dat eerder een zending van LSD naar de Verenigde Staten was onderschept.

5.7 De ernst van de situatie

Op basis van de hiervoor beschreven informatie en casus valt de conclusie te trekken dat St. Maarten op verschillende manieren een uitdrukkelijke rol speelt bij de smokkel van verdovende middelen. Het gaat dan om de smokkel van cocaïne, heroïne, marihuana en synthetische drugs, waarbij zoals gezegd, cocaïne het belangrijkste aandeel lijkt te hebben. Daarnaast valt op dat de smokkel via verschillende transportmethoden en zowel op kleine als grote schaal plaatsvindt. De transporten richten zich op de VS, Canada en Europa. De aanvoer komt uit Latijns-Amerika en, voorzover het synthetische drugs betreft, ook uit Nederland.

Alhoewel we in het voorafgaande tal van kwantitatieve uitspraken hebben kunnen doen over de aard en omvang van de smokkel en de daarbij betrokken personen en organisaties, is het toch moeilijk om kwantitatieve uitspraken te doen over de precieze omvang van de drugssmokkel naar of van St. Maarten. Het volume aan drugs dat op St. Maarten *zelf* in beslag wordt genomen, is daar immers niet representatief voor. Ook is er geen centrale registratie van onderscheppingen. Cijfers van de verschillende opsporingsdiensten kunnen elkaar zelfs (deels) overlappen, omdat een vangst door meerdere diensten wordt opgevoerd. Tabel 4 geeft de inbeslagnames van de douane op St. Maarten weer.

Drugsvangsten die elders worden gedaan en aan St. Maarten te koppelen zijn, komen uiteraard niet in dit overzicht terug. Het eerder genoemde Venezolaanse vissersscheepje dat 800 kilo cocaïne aan boord had met bestemming St. Maarten zou, ware het in St. Maarten onderschept, het aantal inbeslaggenomen kilo's over het jaar 2005 in één klap op het niveau

van het jaar daarvoor hebben gebracht. Dit geeft al aan dat op basis van de beperkt aanwezige overzichten geen conclusies getrokken kunnen worden over een af- of toename van de drugshandel op dit eiland. Evenmin is er een registratie van onderscheppingen van drugs die bestemd zijn voor- of afkomstig zijn van St. Maarten. Voorzover wij bij buitenlandse opsporingsinstanties registraties aantreffen, worden de gegevens eruit nogal eens aangeduid als afkomstig uit de Nederlandse Antillen en niet specifiek aan St. Maarten toegekend.

Tabel 4 Inbeslagnames van de douane op St. Maarten 2002-2005

Soort drugs	2002	2003	2004	2005
Cocaïne	63	110	744	34
Heroïne	27	4	18	4
Marihuana	1.264	121	8	734
XTC (stuks)	-	70.644	19.076	300

Afgezien van deze registratietechnische moeilijkheden, is de belangrijkste moeilijkheid om een kwantitatieve schatting te maken van de drugstransporten het *dark number*. In de gesprekken met respondenten komt naar voren dat er met grote regelmaat, wekelijks, resp. maandelijks transporten zouden zijn van bijvoorbeeld cocaïne naar en van St. Maarten. Deze inzichten zijn echter niet gebaseerd op werkelijke inbeslagnemingen, maar op informatie van informanten, telefoontaps en verhoren.

‘St. Maarten ligt op een bijzonder aangename route voor ondermeer zeilboten die richting Europa vertrekken. Elke week is er informatie over die en die zeilboot ligt daar en wordt geladen met drugs om naar Europa verscheept te worden. Daar is St. Maarten beroemd en berucht om. In 2004 zijn er duizenden kilo’s in beslag genomen, in en rondom St. Maarten. De verplaatsing varieerde van vrachtschepen tot zeilboten en containers vanuit Curaçao die aankomen en waar ‘dope’ wordt gevonden. Ik vrees dat we maar een heel klein percentage inbeslagnemen. Als die vrees werkelijkheid zou zijn, is het enorm wat er via St. Maarten komt.’ (2004)

Of deze schattingen juist zijn, blijft vooralsnog tot op zekere hoogte een open vraag. Echter, uit een aantal van de hiervoor beschreven casus komt duidelijk naar voren dat het uiterst aannemelijk is dat er eerdere transporten zijn geweest en dat het niet gaat om incidentele gevallen.

In dit licht is interessant dat de kustwacht in 2005 17 meldingen rapporteert van vermoedelijke drugsaanlandingen. Deze meldingen komen uit zeer verschillende bronnen en worden in de regel gevolgd door inzet van kustwachteenheden. Indien uiteindelijk niets wordt geconstateerd, is het, aldus de kustwacht, moeilijk vast te stellen of de vermeende aanlanding

heeft plaatsgevonden. Mogelijk was de ontvangen melding onjuist en/of onvoldoende specifiek.

5.8 Inzicht in de organisaties

Hoewel aantallen inbeslaggenomen drugs en gemotiveerde schattingen van opsporingsinstanties een voorzichtige indicatie kunnen geven over de omvang van het probleem van de drugshandel die via St. Maarten verloopt, vertelt dit niet het hele verhaal. Zoals hiervoor is opgemerkt, varieert de noodzakelijke betrokkenheid van personen op het eiland sterk met de gehanteerde transportmethode. Een zeilboot die slechts de haven aandoet om proviand in te slaan is van een andere orde dan het uit laten varen van *go fasts* voor een ontmoeting op zee om drugs over te laden.

St. Maarten wordt door respondenten van een aantal opsporingsdiensten gezien als een *command en control centrum* van de drugshandel. Met name geldt dit voor de drugshandel die gericht is op de VS. Een al eerder besproken casus over drugshandel met bestemming Puerto Rico bespreken we nu wat meer in detail omdat het inzicht geeft in hoe deze handel wordt georganiseerd en wie daar zoal bij betrokken zijn.

Naar aanleiding van een tap op een ontsnapte gevangene komt een verdachte (X) in beeld die betrokken is bij een transport van drugs van St. Maarten naar St. Croix. Er wordt onder meer een speedboot en een buitenboordmotor geregeld voor de overtocht. De kapitein die van St. Croix naar St. Maarten vliegt, wordt afgehaald op de luchthaven. Kort nadat de boot met een trailer naar de haven is gebracht, wordt het groepje van vijf mannen dat daarbij aanwezig is overvallen en gedwongen de drugs af te geven. X belt daarop naar een politiemann en maakt melding van de *ripdeal* en vraagt hem naar een bepaald type auto uit te kijken van de mensen die de *ripdeal* hebben gepleegd. Later wordt, zo blijkt uit onder meer tapgesprekken, een Colombiaanse vrouw die op St. Maarten verblijft op de hoogte gebracht, die op haar beurt weer fungeerde als tussenpersoon van twee waarschijnlijk Colombiaanse eigenaren van de drugs. X is eigenaar van een autoverhuurbedrijf. Een van de medewerkers daar wordt aangehouden, waarbij blijkt dat hij een pakket drugs bij zich heeft. Hij verklaart eerder voor X drugs met zogenoemde *ducktape* omwikkeld en verpakt te hebben. Deze zijn later door X weer opgehaald.

Gaande het onderzoek blijkt uit telefoontaps dat X verder betrokken is bij een transport vanuit St. Maarten naar Puerto Rico. De bemanningsleden van de boot die vanuit St. Maarten zou vertrekken worden gearresteerd en aan boord wordt 15 kilo deels in *ducktape* verpakte cocaïne gevonden. Hiernaast voerde X vele gesprekken die duiden op drugshandel.

Het beeld dat uit dit onderzoek oprijst, is dat van een los netwerk van contacten tussen personen afkomstig van de Antillen, Colombia, Puerto Rico, en de Dominicaanse Republiek. Er wordt met verschillende mensen zaken gedaan en er is geen directe hiërarchie. Verder hebben de betrokken verdachten weer raakvlakken met andere onderzoeken naar andere handel in cocaïne, heroïne en XTC: de losse verkoop en transport van kleinere hoeveelheden, en het binnenhalen van een bolitaslikker op St. Maarten. Volgens een respondent heeft de telefoontap, die sinds 2004 op St. Maarten toegepast kan worden, veel inzicht gegeven in de organisaties en onderlinge verhoudingen.

‘Het heeft mij verbaasd dat er zoveel mensen bij betrokken zijn die ervan mee-eten. Dat is voor mij nieuw. Wat je meer in Nederland ziet is dat het een beperkt wereldje is, ons kent ons. Hier lijkt het wat lossier te zijn. De groep die er zijdelings bij betrokken is, is groter dan je zou verwachten.’ (2006)

Naast de tussenpersonen en kapiteins zijn er mensen nodig om hand- en spandiensten te verrichten zoals het op- en afladen, het verpakken van drugs en het verzorgen van de opslag. Volgens respondenten zijn bij het afladen van boten op het eiland zo’n 5-10 mensen nodig voor het sjouwen en afvoeren van balen drugs en de bewaking daarvan.

Het beeld uit de casus komt overeen met dat wat gegeven wordt door de opsporingsinstanties. In hoofdzaak wordt het vervoer geregeld door aparte transporteurs en tussenpersonen: dat wil zeggen dat de eigenaren van de drugs uit bijvoorbeeld Colombia niet zelf het transport regelen, maar dit overlaten aan groepen die over verschillende middelen van vervoer als *go fasts* en barkjes kunnen beschikken. In de hiervoor besproken casus ging het overigens om betrekkelijk kleinschalig transport waarbij de te overbruggen afstanden ook kleiner waren. Met andere woorden, er werd maar een beperkt deel van de route die de drugs uiteindelijk afleggen verzorgd. In andere gevallen gaat het om een transporteur die een belangrijke route heeft, vanaf Venezuela via Curaçao naar St. Maarten, waarbij voor meerdere drugsorganisaties het transport wordt geregeld.

‘We draaien op een vent die constant reist tussen Venezuela, Curaçao en St. Maarten. In Venezuela regelt hij met transporteurs dat het op een barkje of een *go fast* komt. Op Curaçao zorgt hij ervoor dat er straks mannen klaar staan om de partij in ontvangst te nemen. In St. Maarten regelt hij dat er drie, vier mensen zijn die de drugs in ontvangst nemen, hetzij om het te verkopen op de lokale markt aan de Franse kant bijvoorbeeld, hetzij om het door te verkopen waarna het verder gaat op vluchten van American Airlines, of via Puerto Rico.’ (2005)

Als we kijken naar de betrokkenheid van personen op St. Maarten, geeft dat vooral een middenkader te zien van tussenpersonen en regelaars en het 'werkvolk'. Voorzover de bestudeerde opsporingsonderzoeken daar inzicht in geven, valt op dat betalingen die gedaan worden voor de uitgevoerde drugstransporten via St. Maarten teruggetransporteerd worden in cashgeld (met behulp van geldkoeriers) naar Curaçao en/of Colombia, dan wel in een enkel geval worden witgewassen met behulp van een (juwelen)zaak op St. Maarten. Verder worden er betalingen gedaan aan de koeriers voor verleende diensten, die dan vaak net onder de meldingsplichtige grens van het MOT vallen.

De vele nationaliteiten die op St. Maarten aanwezig zijn, maken het eenvoudiger om verbindingen te leggen met de landen van herkomst of bestemming van de drugs. Dit komt ook tot uitdrukking in de vele verschillende nationaliteiten van verdachten die in de opsporingsonderzoeken worden aangetroffen. Het gaat om mensen die de wateren rondom St. Maarten kennen en afzetkanalen of relevante contacten hebben in andere (bestemmings)landen. De opsporingsonderzoeken geven een beeld te zien waarin personen van verschillende nationaliteit en afkomst met elkaar samenwerken. Volgens respondenten is niet duidelijk een specifieke groep aan te wijzen die zich met de drugshandel bezighoudt. Het gaat zowel om Dominicanen, Colombianen, Antilianen afkomstig van Curaçao en St. Maarten, mensen van omliggende eilanden als St. Vincent, Anguilla, als om Libanezen die vooral hun handelsrelaties zouden benutten voor smokkel van drugs. Jamaicanen zouden zich eerder bezighouden met marihuana, ook al omdat marihuana op Jamaica veel wordt verbouwd. Er is in de interviews op gewezen dat men vanwege de kleinschaligheid op St. Maarten gebaat is bij samenwerking tussen de verschillende partijen. Men ziet dit ook terug in de losse samenwerkingsverbanden. Het is gebruikelijk dat een transporteur voor meerdere partijen drugs vervoert en deze ook weer aan meerdere partijen verkoopt.

'Iemand heeft 10 een ander 30 een ander 50 kilo besteld, dus er komt een partij van 90 kilo. Ze weten al naar wie het moet. Anders is de investering te groot. Mensen zijn in staat om vrij snel 20 of 40 kilo te leveren. Het idee is dat je die lijn al in gang zet voordat het hier is. Dus je weet: ik ga een partij bestellen, die komt van A en moet naar B en Curaçao of St. Maarten zit daartussen. Iemand regelt dat het van A naar St. Maarten gaat en iemand regelt ook dat daar iemand is die het doortransporteert. Het zijn net handelaren. Als het niet verkoopt, heb je het niet in stock. Je wilt niet 6 maanden met 200 kilo op het eiland zitten. De kans dat je geript wordt of dat de politie je pakt is groot.'

(2005)

5.9 Conclusies

St. Maarten vervult een belangrijke rol in het transport van verschillende soorten drugs als cocaïne, heroïne, marihuana en in mindere mate synthetische drugs. De conclusie is gerechtvaardigd dat leden van verschillende nationaliteiten of afkomst op het eiland daarbij betrokken zijn en daarbij ook samenwerken. De handel vindt meer of minder georganiseerd plaats. Dat wil zeggen dat het transport van drugs waarover we het met betrekking tot St. Maarten hebben, soms over lange afstanden wordt geregeld waarbij een belangrijke mate van coördinatie noodzakelijk is. Dit speelt bij ontmoetingen tussen boten en overdracht 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 op korte termijn wordt gepland, ad hoc, en daarbij afhankelijk is van het weer, en alledaagse beslommeringen als een niet goed functionerende buitenboordmotor.

Op basis van een registratie van inbeslagnemingen is geen goed inzicht te geven in 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 die niet worden 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 alles wat vaart en via de lucht, naar evenzoveel verschillende bestemmingen. Deze diversiteit roept het beeld op dat de drugsmarkt vrij toegankelijk is maar óók het beeld dat de openheid van het eiland, waar het personen- en goederenstromen betreft, de drugshandel begunstigt.

6 Financiële criminaliteit

In dit hoofdstuk bespreken we een drietal vormen van financieel-economische criminaliteit die op St. Maarten bijzondere aandacht verdienen. Allereerst is dat het investeren van door criminaliteit verkregen geld in (op zich zelf genomen) legale economische activiteiten. Ten tweede bespreken we het witwassen van criminele gelden, die bijvoorbeeld uit drugs-handel zijn verkregen. Beide vormen worden veelal als exponent gezien van het vóórkomen van georganiseerde criminaliteit. Als derde komt een aantal zelfstandige delicten aan bod, gepleegd binnen een economische en financiële context, zoals fiscale fraude, beleggingsfraude en merken-fraude. Tot slot gaan we in op omstandigheden op St. Maarten, die een rol spelen bij de hiervoor genoemde vormen van financieel-economische criminaliteit.

6.1 Economische groei en financiële criminaliteit

Zoals eerder ook al vastgesteld in dit rapport, heeft St. Maarten zich sinds de jaren zestig ontwikkeld tot een moderne economie. Het eiland heeft een sterke groei doorgemaakt qua inwonersaantal en economische bedrijvigheid in het bouwwezen en toerisme. Deze groei is niet alleen maar positief beoordeeld. In (populair-)wetenschappelijke literatuur, in politie-onderzoeken en interviews is het beeld geschetst dat St. Maarten de sterke economische groei en de bouw van grote hotels en casino's voor een deel te danken heeft aan – en is gefinancierd met – geld van twijfelachtige herkomst. Ook wordt gezegd dat investeringen zijn gedaan door investeerders met een dubieuze reputatie. Enkelen van hen waren volgens opsporingsdiensten gelieerd aan de Turkse, Amerikaanse of de Italiaanse maffia en zijn voorwerp geweest van strafrechtelijk onderzoek, onder meer in Italië en de VS (Griffith, 2002).

Door de economische groei op het eiland, die niet gepaard ging met een evenredige groei van het overheidsapparaat, zijn controle op investeerders en achtergrondonderzoeken nagenoeg achterwege gebleven. Tot op heden bestaat het beeld dat een deel van de economische bedrijvigheid wordt gefinancierd met zwart geld, dat bedrijven als dekmantel fungeren en dat het aan controle ontbreekt. Investeerders wordt nauwelijks een strobreed in de weg gelegd, wat zich niet alleen laat verklaren uit een onvoldoende toegerust controleapparaat, maar ook uit de economische belangen die met de investeringen zijn gemoeid.

Zo plaatsen verschillende respondenten vraagtekens bij de economische levensvatbaarheid van de vele juweliers- en elektronicazaken in de Frontstreet van Philipsburg en bij de twaalf casino's die op St. Maarten aanwezig zijn.

‘Als we het op St. Maarten hebben over de top van de georganiseerde misdaad, dan hebben we het over witwassen, casino’s en investeringen van crimineel geld, dat niveau. Om dat te onderzoeken, daar is het nooit van gekomen.’ (2006)

‘Je ziet een toename van Turken en Russen op St. Maarten die hun geld investeren in hotels en casino’s en onroerend goed kopen. Dat heeft de laatste jaren een vlucht genomen. St. Maarten is nu ook ontdekt door de voormalige Oostbloklanden.’ (2004)

Uit de literatuur is bekend dat specifieke bedrijfseconomische activiteiten die op St. Maarten plaatsvinden, risicofactoren zijn voor het doen ontstaan van financieel-economische criminaliteit. Casino’s worden van oudsher in verband gebracht met de illegale wereld en zwart geld. Schaap (1995: 12-13) wijst er eveneens op dat waakzaamheid geboden is bij relaties en activiteiten van gemigreerde leden van maffiafamilies. Hij noemt verder als aandachtspunten het eigendom van gokhuizen en casino’s, financieringsmaatschappijen op naam van stromannen en het vermengen van legale inkomsten met crimineel geld met behulp van hotels en restaurants. Daarnaast noemt hij investeringen in onroerende zaken, vooral in de toeristensector en contante aankopen van edelmetalen en edelstenen.

Momenteel (eind 2006) zijn er twaalf casino’s op het Nederlandse gedeelte van St. Maarten. Veel casino’s zijn op St. Maarten gekomen na de val van Batista in Cuba. Deze casinohouders hebben relaties met oude casinogroepen op het vasteland van de Verenigde Staten. Het beleid van het eilandgebied St. Maarten is dat een casinovergunning alleen maar kan worden verstrekt in combinatie met een hotelfaciliteit van 200 kamers. Dit was in het verleden niet zo; voorheen was het mogelijk een *stand alone casino* te hebben. Vandaar dat ook deze bestaan op St. Maarten.

Casino’s zijn kwetsbaar voor witwassen wegens de grote transacties die plaatsvinden terwijl, daarnaast, financiële diensten aangeboden worden die banken ook bieden. Het volume aan contant geld dat binnen wordt gebracht door legitieme klanten kan een dekmantel bieden voor witwassen. De eigenaar van het casino kan zwart geld als gefingeerde winst presenteren. Voor de speler is het mogelijk om zwart geld als spelerswinst op te voeren (Utrecht School of Economics, 2006). Meerdere respondenten trekken de economische levensvatbaarheid van een aantal casino’s op St. Maarten in twijfel. Het aantal bezoekers bestaande uit lokale klandizie en toeristen zou naar verwachting onvoldoende zijn om het grote aantal casino’s bestaansrecht te geven. Men uit het vermoeden dat de casino’s daarom deels gefinancierd worden met geld uit verdachte bron. Hoewel voor de vergunningaanvraag gegevens bekend gemaakt moeten worden over de achterliggende eigenaren van de casino’s, is niet altijd bekend wie

de *Ultimate Beneficial Owners* zijn van casino's en hotels op St. Maarten. Door meerdere respondenten is aangegeven dat er vermoedelijk banden bestaan met de New Yorkse en de Turkse maffia.

'Bij bepaalde casino's zien we dan alleen een paar rekeningen voor de salarissen van het personeel. En die salarissen worden dan ook nog vanuit het buitenland betaald. Zicht op de geldstromen is er niet.'
(2006)

Tegelijkertijd ontbreken opsporingsonderzoeken om dit vermoeden te staven. Reeds in het Beleidsplan Justitie van 1998 (zie ook Landsverordening Criminaliteitsbestrijdingsfonds) werd melding gemaakt van het starten van een onderzoek naar witwaspraktijken van casinobedrijven op St. Maarten. Het project zou uitgevoerd dienen te worden door het RST in samenwerking met het Openbaar Ministerie. Geïnterviewden geven echter aan dat dit nimmer van de grond is gekomen. Er is één rechtshulpverzoek uit 2005 dat betrekking heeft op een onderzoek naar casino's.

Vergunning en toezicht voor casino's is een eilandaangelegenheid. Reeds in 2000 is gepleit voor een *Gaming Control Board*, waarvan de medewerkers over ruime controle- en opsporingsbevoegdheden zouden moeten beschikken en ook de taak op zich konden nemen controle te houden op de naleving van de Landsverordening Melding Ongebruikelijke Transacties. In juli 1997 is een Commissie Indirecte Belastingen op Casino's ingesteld (Landsbesluit, 30 juli 1997), met als taak de minister van Financiën te adviseren over het heffen van indirecte belastingen op casino's. In de eindrapportage van deze commissie (1997) wordt over St. Maarten opgemerkt dat in tegenstelling tot de Benedenwindse Eilanden, op St. Maarten geen speelvergunningrecht wordt geheven over de omzet, maar wordt gewerkt met een vast tarief per maand van 50.000 ANG. Hierdoor zouden 'betrouwbare' gegevens ontbreken omtrent de omzet, die overigens door de commissie geschat werd op 125 miljoen ANG per jaar. Tevens betalen de casino's een *controllers fee* van 15.000 ANG per maand. In de rapportage wordt gemeld dat sprake is van een gebrek aan financiële gegevens omtrent de bedrijfsvoering van de casino's. De commissie adviseerde het opzetten van een waterdichte administratieve organisatie voor de casino's ter voorkoming van onregelmatigheden zoals witwassen. Omdat deze situatie nog niet veranderd is, kan tot op heden ook niet op basis van fiscale en administratieve controles van de casino's een onderbouwd oordeel gegeven worden over eventuele misstanden in deze sector. Al met al komt, ondanks de verdenkingen die al langere tijd worden geuit, een oriënterend en controlegericht dan wel strafrechtelijk onderzoek niet van de grond. Volgens sommigen zouden economische bezwaren daaraan debet zijn en zou er vanuit politieke hoek onvoldoende steun zijn om deze sector tegen het licht te houden.

6.2 Witwassen

6.2.1 Begripsomschrijving

Onder het begrip witwassen wordt in het algemeen verstaan de, op illegale wijze verkregen gelden, een legaal aanzien geven. Het geld wordt onopgemerkt verplaatst en/of in het legale betalingsverkeer gebracht, om vervolgens een kennelijk legale bestemming aan deze inkomsten te geven, waarbij de illegale herkomst wordt versluierd. Er worden doorgaans drie fases onderscheiden, te weten de *placement-fase*, de *layerings-fase* en de *integration-fase*.

In de placement-fase wordt het uit een misdrijf afkomstige geld in het financiële stelsel gebracht. Dit is de meest kwetsbare fase voor criminelelen. In de versluierings- of 'layerings'-fase wordt getracht de herkomst van het geld via een reeks van girale en/of chartale transacties, het liefst via meerdere landen, te verdoezelen. In de integration-fase wordt getracht het geld onderdeel te laten uitmaken van legale activiteiten, waardoor de illegale herkomst van de gelden niet of slechts moeilijk is te onderkennen. De methodiek van verplaatsing wordt niet alleen bepaald door de noodzaak om controles te ontwijken, ook praktische omstandigheden zoals de aard, de omvang en het gewicht van het illegaal verdiende geld zijn bepalend.

6.2.2 Ernst en omvang

Zoals voor andere landen, is het ook voor de Bovenwindse Eilanden moeilijk om een omvangsschatting te maken van het fenomeen witwassen. Volgens het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Wereld Bank (1999) wordt jaarlijks 50 biljoen US dollar witgewassen via de Caribische eilanden. Welk deel daarvan voor rekening komt van de Bovenwindse Eilanden is niet bekend. Gezien het grote *dark number* van witwassen is het genoemde bedrag ook voor de IMF en de World Bank een schatting. In alle interviews die in het kader van dit onderzoek zijn gehouden is aangegeven dat er geen enkel zicht is op de omvang van witwassen op de Bovenwindse Eilanden.

Ter indicatie van de omvang van witwassen op St. Maarten kunnen cijfers van het MOT van belang zijn. Jaarlijks publiceert het MOT in haar jaarverslag het aantal geregistreerde ongebruikelijke transacties. Het melden van ongebruikelijke transacties dient te geschieden aan de hand van een op de Landsverordening gebaseerd systeem van objectieve en subjectieve indicatoren. Voor de meldingsplichtige instellingen en branches zijn er verschillende objectieve en subjectieve indicatoren. Aan de hand van de indicatoren zijn per meldingsgroep grensbedragen vastgesteld. De grens voor bijvoorbeeld *money transfers* is gesteld op 5.000 ANG; alle

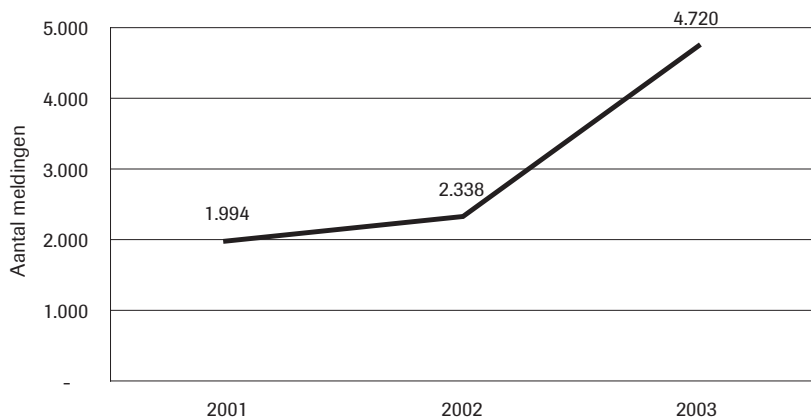
transacties daarboven dienen gemeld te worden. Bij het wisselen van geld bij een bank naar een andere valuta en/of naar andere coupures is de grens 20.000 ANG, hetgeen ook de grens is in casino's. Bij girale transacties ligt de grens vele malen hoger, aangezien bij dergelijke transacties meer informatie bekend behoort te zijn over de betrokken partijen. Naast de genoemde objectieve indicatoren zijn er subjectieve indicatoren die de financiële instelling de ruimte geven een transactie te melden bij het vermoeden van witwassen en/of op ondersteuning van gerichte financiering.

De meldplicht geldt niet alleen voor bancaire instellingen. Momenteel dienen de volgende instellingen op de Antillen ongebruikelijke transacties te melden: *onshore* banken, *offshore* banken, levensverzekeraars, hazard-spelen of kansspelen, al dan niet buitengaats (inclusief casino's en loterijen)⁸⁷, *money transfer*-bedrijven/kantoren, creditcardorganisaties en trustbedrijven.

De Commissie inzake witwassen van gelden (CIWG) streeft ernaar om op zo kort mogelijke termijn de meldgroepen uit te breiden met juweliers, makelaars, notarissen, accountants, advocaten en financiële adviseurs, dit conform de 40 FATF-aanbevelingen van 2003. De ontwerp-Landsverordening ligt momenteel (begin 2007) bij de Minister van Financiën.

Uit de tot op dit moment verschenen MOT-jaarverslagen (het laatste is verschenen in 2003) blijkt met betrekking tot St. Maarten het volgende (zie ook figuur 4):

Figuur 4 Meldingen ongebruikelijke transacties St. Maarten



87 Onder hazard-spelen wordt het aanbieden van prijzen en premies verstaan, waarnaar kan worden meegedongen tegen een betaling van een tegenwaarde.

Na een lichte daling in 2001 is het aantal ongebruikelijke transacties gestegen in 2002 en sterk gestegen in 2003 (met ruim 100%). In het jaarverslag van het MOT van 2003 is in het hoofdstuk dat de verhouding van het aantal meldingen weergeeft tussen de verschillende eilanden geen verdere verdieping aangebracht ten aanzien van de vraag waar die meldingen betrekking op hebben. Echter, kijkend naar de financiële instellingen die op St. Maarten gevestigd zijn en rekening houdend met de andere in het verslag vermelde gegevens, kan redelijkerwijze gesteld worden dat de meeste meldingen afkomstig zijn van de *money transfer*-bedrijven, gevolgd door meldingen van retail-banken. Over de gehele Nederlandse Antillen gezien, verhouden de meldingen vanuit de financiële instellingen zich als volgt: 70% wordt gemeld door *money transfer*-bedrijven en 30% door retail-banken. Het totaalbedrag van alle gemelde ongebruikelijke transacties is in 2003 verdriedubbeld ten opzichte van 2002, van 98 miljoen naar 281 miljoen ANG.

Bij het aantal doorgemelde transacties is niet vermeld op welk eiland de gegevens betrekking hadden. Bovenstaande cijfers hebben overigens betrekking op de transacties die op dat eiland hebben plaatsgevonden en zeggen daarmee niets over eventuele transacties van inwoners van St. Maarten op Curaçao bij de grotere financiële instellingen.

Samenvattend kan worden gesteld dat uit de jaarverslagen van het MOT is op te maken dat de meldingen die tot en met 2003 zijn gedaan vanuit St. Maarten, afkomstig zijn van financiële instellingen en *money transfer*-kantoren. Van de andere meldgroepen, verzekeraars, assurantie tussenpersonen, casino's, creditcardbedrijven en trustkantoren zijn geen meldingen ontvangen.

In paragraaf 6.2.6 zien we een aantal voorbeelden van MOT-meldingen van een *money transfer*-kantoor die in het kader van een lopend opsporingsonderzoek of rechtshulpverzoek zijn opgevraagd. Uitgaande van de ter beschikking staande informatie van het Openbaar Ministerie, hebben MOT-meldingen tot op heden echter nog niet geleid tot het starten van een zelfstandig onderzoek op St. Maarten.

Uit bestudeerde rechtshulpverzoeken blijkt het volgende: 22 van de 53 hebben betrekking op financiële criminaliteit en gaan in concreto over geldtransporten, *internet gambling*, beleggingsfraude en *money transfers* van drugsgeld, witwassen, illegale geldoverboekingskantoren en verdachte geldstromen.

6.2.3 Aard witwassen

Ten aanzien van de herkomst van de witwasgelden onderscheiden wij twee vormen van criminele geldstromen. Op de eerste plaats de geldstroom die van een misdrijf afkomstig is waarbij het gronddelict op St. Maarten zelf is gepleegd. Op de tweede plaats de stroom misdaadgelden waarbij het gronddelict buiten de eilanden is gepleegd, maar waarbij St. Maarten een rol speelt in het ‘verplaatsen’ van de gelden.

De rol van St. Maarten ten aanzien van zowel de drugshandel als mensen-smokkel, is er een van doorvoerhaven. De daarmee gepaard gaande verdiensten zijn relatief niet hoog. De gemiddelde prijs die voor de aanschaf van een kilo cocaïne in Colombia betaald wordt, is ongeveer 1.000 US dollar. Vervolgens wordt de kilo op St. Maarten doorverkocht voor de buitenlandse handel voor ongeveer 6.500 US dollar. Hiervan zal naar verwachting een aantal tussenhandelaren of facilitators betaald worden. Pas na de verkoop van de kilo op St. Maarten worden er forse marges gerekend.

Opsporingsonderzoeken geven enig inzicht in verdiensten voor mensen die hand- en spandiensten verrichten. Opgemerkt moet worden dat het hier gaat om bedragen die door de verdachten zelf zijn genoemd. Een verdachte die een boot geregeld had voor een transport van cocaïne en heroïne van St. Maarten naar Puerto Rico zegt hiervoor 4.000 US dollar te hebben gekregen. Een lid van de bemanning van een kleine vrachtboot die tussen de St. Maarten en de Amerikaanse Maagdeneilanden heen en weer voer, verklaarde dat men hem per kilo getransporteerde drugs 1.000 US dollar betaalde. In totaal zou hij 50.000 US dollar hebben verdiend. Een inwoner van St. Maarten zou met een *go fast* een lading drugs op zee oppikken en vandaar naar St. Johns brengen. Voor een lading van 60 kilo zou hij 400 US dollar per kilo betaald krijgen.

Het beeld ziet er anders uit wanneer de drugs van St. Maarten naar Puerto Rico of de VS worden vervoerd. Dán verveelvoudigt de waarde van de drugs (zie hoofdstuk 5). Er dient ook onderscheid gemaakt te worden naar de betalingen aan personen die slechts een kort deel van het transport hebben verzorgd en naar personen die een langer deel verzorgen. Uit een opsporingsonderzoek naar cocaïne-transporten van Curaçao naar St. Maarten én via St. Maarten naar Puerto Rico blijkt uit diverse tagesprekken van geldtransporten in de omgekeerde richting (vanaf Puerto Rico al dan niet via St. Maarten naar Curaçao en Colombia). Eveneens was er sprake van geldtransporten uit de VS. Deze organisatie gebruikte voornamelijk vrouwelijke koeriers om geld te transporteren. Begin maart 2004 werd een Curaçaose koerierster aangehouden op het vliegveld van St. Maarten. Ze was op weg naar Curaçao en had bijna 90.000 US dollar bij zich. Haar verdiensten zouden bestaan uit zo'n 4% van het totale bedrag.

In een andere zaak werd eind 2005 een drugskoerier op Schiphol aangehouden met een kilo cocaïne in haar bezit. Na enkele dagen werd zij weer heengezonden. Bij de terugvlucht werd ze op St. Maarten gecontroleerd en vond de douane 47.000 euro in haar koffer.

Amerikaanse opsporingsdiensten maken gewag van bedragen van soms wel een miljoen US dollar, die naar St. Maarten zouden worden getransporteerd.

Ook uit een aantal aan St. Maarten gerichte rechtshulpverzoeken valt op te maken dat het soms om aanzienlijk grotere bedragen gaat. Uit 2004 en 2006 dateren rechtshulpverzoeken die betrekking hebben op vervoer van drugsgeld met privévliegtuigen van en naar St. Maarten. Het gaat om bedragen tot ruim een miljoen dollar. In een geval zou geld naar St. Maarten zijn gebracht en daar voor een deel bij een bank zijn gestort. St. Maarten diende als transitoplaats voor het smokkelen van een deel van de illegale opbrengsten.

De indruk dat de lokale verdiensten gering zijn, gaat ook op voor het gronddelict mensensmokkel en mensenhandel. De kosten die mensen betalen om gesmokkeld te worden variëren van 600 tot 2.000 US dollar voor mensen vanuit Haïti en de Dominicaanse Republiek. Lokaal wordt in dit geval geld verdiend voor het regelen van vervoer en reis- en verblijfsdocumenten. De bedragen die facilitatoren verdienen zijn slechts een fractie van wat vermoedelijk uiteindelijk toekomt aan de handelaren.

Op grond van de verschillende interviews die zijn gehouden in het kader van dit onderzoek en andere informatie bestaat de indruk dat St. Maarten een belangrijke rol speelt bij het witwassen van gelden waarbij het gronddelict *elders* is gepleegd. Uit die informatie komt naar voren dat met name St. Maarten, direct dan wel indirect, een rol speelt in het witwasproces, iets wat mede mogelijk wordt gemaakt door bepaalde omstandigheden op de Bovenwindse Eilanden. De eilanden worden – immers – gekenmerkt door een stabiele financiële dollarmarkt met relatief zwakke controlemechanismen. Er is sprake van een geringe informatie-uitwisseling op het gebied van financiële criminaliteit tussen de verschillende betrokken diensten op de Antillen en met buitenlandse diensten zijn pas sinds een paar jaar goede contacten opgebouwd op het gebied van dit onderwerp. Daarnaast wordt het relatief aantrekkelijke belastingklimaat genoemd als een moverende reden voor witwassers. Ook worden vragen geplaatst bij de doelmatigheid van de handhaving. Hoewel aan de primaire vereisten is voldaan met betrekking tot de wet- en regelgeving, is de mate van handhaving nog gering. Verder wordt gewezen op de goede voorzieningen via de lucht en de zee, waarbij het mogelijk is om ongemerkt cashgeld te verplaatsen. De Bovenwindse Eilanden verkeren voor witwassers in een min of meer 'ideale' omstandigheid, dat de eilanden toegangspoort zijn naar andere landen: het Franse gedeelte van St. Maarten, maar ook

omringende eilanden, waarnaar het geld doorgeleid kan worden. Er is een goed ontwikkeld bankwezen en de eilanden bieden voldoende *facilitators* (financiële adviseurs, accountants, advocaten en notarissen), waarvan sommige wellicht bereid zijn witwassers te begeleiden in hun financiële transacties. Een andere gunstige omstandigheid voor witwassers zijn de witwasgevoelige branches zoals reisbureaus, autoverhuurbedrijven, casino's, hotel- en horecagelegenheden, real estate, en handelsondernemingen zoals juweliers. Deze branches zijn gevoelig vanwege de relatief grote hoeveelheden contante transacties die plaatsvinden en vanwege het bieden van financiële service gelijk aan banken of andere financiële instellingen.

6.2.4 (Investerings)gelden met onbekende herkomst

Zoals in paragraaf 6.2 al is aangegeven, wordt in de meeste gevallen de herkomst van het geld dat geïnvesteerd wordt op St. Maarten niet onderzocht en is daardoor ook niet bekend. Of hier sprake is van witwasgelden is derhalve evenmin bekend. Vertegenwoordigers van verschillende opsporingsdiensten hebben echter aangegeven vragen te hebben over de herkomst van de gelden van bepaalde investeringen en het bestaanrecht van bepaalde bedrijven. Een rechtshulpverzoek maakt melding van grote aantallen kleinere bedragen die op St. Maarten bij een bank worden gestort en van daaruit naar (verdachte) buitenlandse rekeningen worden overgemaakt. Deze stortingen, die in de miljoenen lopen, zijn gemeld aan het MOT.

'Soms komen mensen gigantische bedragen storten. Zodra je vragen gaat stellen, gaan de bedragen omlaag. Als je daarna nog steeds vragen blijft stellen, gaat de cliënt weg. Cliënten vinden vragen sowieso niet prettig. Maar je merkt wanneer er argwaan is.' (2006)

'Het is slechts gissen naar waar het geld voor investeringen op St. Maarten vandaan komt, en hoeveel geld het eiland op komt. Er is geen idee van de herkomst van gelden op het eiland en evenmin van wat er op het eiland wordt verdiend.' (2006)

'Er komt veel geld binnen aan de Franse kant en via Anguilla. Pan Americana brengt maandelijks 1,2 miljoen US dollar het land uit. Als bij de douane wordt aangegeven dat het inkomsten van een winkel zijn, dan wordt het doorgelaten.' (2006)

'Ik heb geen idee of investeringen witwasinvesteringen zijn. Ik heb er geen bewijzen van. Beelden heb ik er zeker wel bij. De investeerders worden beperkt gescreend door de VNA. Zij bevragen incidenteel de CID. Er wordt weinig informatie gegeven aan de CID, dus kunnen ze

ook weinig informatie verschaffen. Ook naar investeerders wordt niet echt onderzoek gedaan. Het is 'goed' voor het eiland.' (2006)

6.2.5 Fysieke cashgeldverplaatsing

De indruk bestaat dat er veel *cash*geld naar St. Maarten wordt vervoerd, waarna het vervolgens een lokale bestemming krijgt, dan wel wordt doorgevoerd naar een ander land. Er zijn gevallen bekend waarbij fruitbootjes met geld naar Trinidad, St. Lucia en Colombia voeren. In het hiervoor genoemde rechercheonderzoek bleek dat met name vrouwelijke geldkoeriers werden ingezet om geld te koerieren van de Verenigde Staten en Puerto Rico naar St. Maarten, en van daar naar Curaçao en Colombia. Geïnterviewden van politie en douane hebben in het kader van ons onderzoek aangegeven dat zij verschillende meldingen hebben gehad over mensen die met onwaarschijnlijk grote hoeveelheden geld het eiland verlieten. Onlangs (2006) zijn twee verdachten aangehouden op het vliegveld. Zij droegen 200.000 US dollar cash bij zich. Gebleken is dat er een relatie bestond met een winkel in de Frontstreet, die volgens de 'belastingen' een onwaarschijnlijk lage omzet per jaar had van 30.000 US dollar.

'Vooral in het verleden was het heel makkelijk. Als de douane iemand aantroef met 100.000 US dollar op zak en hij zei dat hij gewoon in de handel zat, dan kon je niet anders dan het gewoon doorlaten.' (2006)

Afgezien van het reguliere vliegverkeer (1.663.226 passagiers en 78.884 starts en landingen in 2005)⁸⁸ landen er in de drukste maanden zo'n 30 tot 40 privévliegtuigen per dag op St. Maarten. In 2006 landden in totaal 360 privévliegtuigen op Princess Juliana International Airport (Amigoe, 8 januari 2007). Het betreffen hier onder meer buitenlandse vermogenden, zoals leden van de *jet set* vanuit Amerika. Zij vliegen vervolgens bijvoorbeeld door naar Saint-Barthélemy of een ander Caribisch eiland. De indruk bestaat, zo blijkt uit interviews en rechtshulpverzoeken, dat *cash*geld met deze privévliegtuigen het land binnenkomt en uitgaat. Dezelfde indruk bestaat ten aanzien van de scheepsjachten die St. Maarten aandoen.

Zoals in hoofdstuk 2 is vermeld zijn er bijzondere controlefaciliteiten voor privéjets. Voor zover wij in dit onderzoek hebben kunnen nagaan, is er geen enkele controle op deze *private jets* en scheepsjachten die St. Maarten aandoen. De douane heeft, in het voorjaar van 2006, aangegeven wel te willen beginnen met controles. Afgezien van de onderbemensing waarmee dit dienstonderdeel de afgelopen jaren te maken had, was in de loop

88 Bron: www.pjiae.com.

van 2006 de hiertoe noodzakelijke samenwerking met de luchthaven nog niet gerealiseerd.

‘Men wil het op St. Maarten vooral comfortabel houden voor de rijke sterren.’ (2006)

Ook dient de mogelijkheid dat sprake is van contante geldzendingen in postpakketten, via Fedex, UPC of DHL niet te worden uitgesloten (de zogenoemde ‘*bulk currency smuggling*’). Identificatie van de inhoud van het pakket vindt over het algemeen niet plaats. Genoemde bedrijven hebben een verbod hierop in hun procedures opgenomen.

Door de douane op St. Maarten zijn in 2005 in totaal de volgende geldbedragen in beslag genomen:⁸⁹

USD	256.310
Euro	31.925
EC\$	100.000
ANG	15.000
Swiss Fr.	1.190

6.2.6 Money remitters

Money remitters oftewel *money transfer*-kantoren zijn geldtransactie-kantoren die tegen betaling van een bepaalde provisie en valutakosten (meestal tussen de 5-25%) de mogelijkheid bieden elders in de wereld over geld te beschikken zonder zelf *cash*geld te hoeven verplaatsen. Teneinde deze dienst te kunnen verlenen is een vergunning nodig van de Bank van de Nederlandse Antillen. De bedrijven Western Union (via DHL) en MoneyGram (via Winward Island Bank) met vestigingen op de Bovenwindse Eilanden zijn de enige bedrijven die beschikken over een vergunning en daarmee onder toezicht van de Bank staan.

Gedurende het onderzoek is op St. Maarten het bestaan vastgesteld van twee *money remitters*, met een aanzienlijk aantal filialen (12-14), zonder vergunning. Zij zijn echter, volgens hun zeggen, jarenlang gedoogd door de Bank van de Nederlandse Antillen, vanwege het feit dat zij reeds voor 2000 een vergunningaanvraag hadden ingediend waarover eind 2006 nog geen besluit was genomen. Door de Bank is inmiddels besloten dat er geen vergunning wordt verstrekt. De kantoren blijven echter hun activiteiten voortzetten, aangezien er tot op heden niet is opgetreden.

89 Bron: Overzicht Customs Windward Islands, 8 januari 2006.

Daarnaast bestaan er op St. Maarten niet-geregistreerde, illegale *money remitters*, dat wil zeggen kantoren zonder vergunning, dan wel vergunningaanvraag. Zij bieden de mogelijkheid, doorgaans tegen een lager tarief, gelden naar het buitenland te verzenden. Ook deze kantoren staan niet onder toezicht.

Money remitters behoren tot de meldgroepen inzake de Landsverordening MOT. In de praktijk betekent dit dat de *money remitters* Western Union en MoneyGram de verplichting hebben om transacties boven een bepaald grensbedrag (namelijk 5.000 ANG) en op basis van de subjectieve indicatoren te melden. Daarnaast staan de *money remitters* wat het betalingsverkeer met buitenlandse valuta betreft geregistreerd bij de Bank van de Nederlandse Antillen, waardoor toezicht geldt. In de vergunning is bepaald dat het maximale te transferen bedrag per persoon per dag is vastgesteld op 5.000 ANG. Deze maatregel is mede genomen om het witwassen tegen te gaan.

'In een drugshandel onderzoek dat plaatsvond in 1999-2000 gingen er bootjes met drugs via de Sababank, naar St. Maarten en Puerto Rico. Het verdiende geld werd wekelijks via een money transfer kantoor, iedere keer net onder het grensbedrag, overgemaakt naar Colombia.' (2005)

In het in hoofdstuk 5 besproken opsporingsonderzoek naar een groep van 32 koeriers die op de luchthaven van St. Maarten met cocaïne in de koffers is aangehouden, zijn MOT-meldingen opgevraagd met betrekking tot de organisatoren van het transport. Bij één verdachte bleek dat hij in de anderhalf jaar voorafgaand aan zijn aanhouding 22 maal bedragen via Western Union Curaçao had ontvangen van personen in Nederland. De bedragen varieerden van bijna 5.000 tot 9.000 ANG. Naar een andere verdachte waren op twee opeenvolgende dagen overboekingen gedaan van bijna 10.000 ANG. In de koerierslijn die bestond tussen St. Maarten-Parijs en Londen blijkt een verdachte in een periode van twee maanden acht keer bedragen te hebben ontvangen van tussen de 300 en 800 Engelse pond. Het geld werd vanuit Londen overgemaakt via DHL.

6.2.7 *Informeel bankieren*⁹⁰

Een andere mogelijkheid om geld over te maken zonder een papieren spoor achter te laten, wordt geboden door een vorm van informeel bankieren; het zogenoemde *underground banking*. Volgens verschillende bronnen zou hiervan op St. Maarten gebruik worden gemaakt.

90 Met dank aan Beatriz Doran-Scoop en Margriet Vink, studenten aan de Universiteit van de Nederlandse Antillen. Deze paragraaf is gebaseerd op een scriptie die door hen in het kader van dit onderzoek is geschreven: Georganiseerde criminaliteit op de Nederlandse Antillen, Merkenfraude en witwassen op de Bovenwinden, september 2006.

‘Op Curaçao lever je geld in bij een bedrijfje op de free zone, 200.000 US dollar, of Antilliaanse guldens. Dezelfde dag nog kan je partner het ophalen in Carácas, of in Punto Fijo of in Bogotá. Het is underground banking. Alles draait om vertrouwen.’ (2005)

Het zogenoemde Hawala (ook hundi genoemd) is een eeuwenoud informeel banksysteem voor het verplaatsen van geld dat zijn oorsprong vindt in Zuid-Azië. Het systeem werkt door geld over te maken zonder het geld fysiek te verplaatsen (*money transfer without money movement*). Heden ten dage wordt het wereldwijd gebruikt als alternatief systeem om overschrijvingen rond de wereld te dirigeren. Het systeem kan echter ook een rol spelen bij het witwassen van geld. Hawala kan niet zonder meer bestempeld worden als *underground banking*, omdat ook wel volledig rechtmatig gehandeld wordt. Het systeem is ontwikkeld in India, lang voordat daar de Europese gewoontes m.b.t. bankieren ingevoerd werden. Wat Hawala onderscheidt van andere overschrijvingsystemen is het blinde vertrouwen in de contactpersonen en het gebruik van een netwerk van familie en/of etnische groepen. Hawala maakt in het algemeen geen gebruik van verhandelbare waardepapieren maar heeft als basis communicatie tussen de leden van het netwerk. Geïnterviewden spreken van vermoedens, die betrekking hebben op Hawala op St. Maarten teneinde gelden te ‘witten’. Operationele onderzoeken naar deze praktijken hebben nimmer plaatsgevonden. De omvangrijke juweliersbranche die in Philipsburg aanwezig is, is voor een groot deel in handen van Indiase ondernemers. Mogelijk zou een deel van deze ondernemers, die doorgaans weinig gebruik zouden maken van het legale bankcircuit, hier gebruik van maken.

6.2.8 Trust- en offshore-sector

Ten onrechte wordt er in nogal wat rapporten en publicaties over de Nederlandse Antillen geen verschil gemaakt tussen de financiële sector op de Boven- en de Benedenwindse Eilanden. Zoals al is aangegeven (in hoofdstuk 2) kent St. Maarten een relatief beperkte trustsector, zeker in vergelijking met Curaçao en omringende eilanden in het Caribisch gebied. Daarnaast zijn er op de Bovenwindse Eilanden geen *offshore*-banken. Naast dat veelal geen onderscheid gemaakt wordt tussen de Boven- en Benedenwinden, wordt in publicaties en rapporten de trust- en *offshore*-sector op de Nederlandse Antillen geregeld in verband gebracht met witwassen (Nationale Recherche, 2004). Wij hebben deze indruk in dit onderzoek niet kunnen bevestigen. Er is ons geen informatie bekend waaruit is gebleken dat de trustsector op St. Maarten een belangrijke rol speelt op het gebied van witwassen.

Met name naar aanleiding van rechtshulpverzoeken zijn de afgelopen jaren verschillende vennootschappen die gehouden worden bij trustkantoren, nader onderzocht. Hieruit is echter niet gebleken in

hoeverre de trust- en de *offshore*-sector op St. Maarten een rol spelen bij witwassen.

Sinds de Landsverordening fiduciaire bedrijven van kracht is (1 februari 2002) hebben trustkantoren overeenkomstig de geldende regels eveneens de plicht om ongebruikelijke transacties te melden en te handelen in overeenstemming met de Landsverordening identificatie financiële dienstverlening. Voor zover bekend, hebben tot op heden vanuit de trustsector op St. Maarten, geen meldingen van ongebruikelijke transacties het MOT bereikt. Eerder werd vastgesteld dat het niet ongebruikelijk is om vanuit St. Maarten een *offshore*-rekening te openen op een omringend eiland, zoals Anguilla, St. Kits, Antigua en Barbuda. In hoeverre dit plaatsvindt teneinde gelden te 'witten' is ons niet bekend.

6.3 Enkele specifieke economische delicten

De economische bedrijvigheid op St. Maarten in combinatie met een ontbrekende of op zijn minst gebrekkige controle daarop zou ook een voedingsbodem bieden voor andere vormen van criminaliteit. Voorbeelden hiervan zijn merkenfraude, fiscale fraude, beleggingsfraude en fraude met creditcards. Deze vormen van criminaliteit zijn op zichzelf niet noodzakelijkerwijs verbonden met georganiseerde criminaliteit, maar kunnen daartoe, afhankelijk van de schaal waarop zij plaatsvinden, soms wel gerekend worden.

6.3.1 Merkenfraude⁹¹

In april 2006 controleert de douane samen met de politie een aantal winkels in de Frontstreet in Philipsburg en stuit daarbij op namaaktassen van Gucci, Luis Vuitton en Prada. Er wordt ook wodka van het merk Stolichnaya in beslag genomen. Deze controle is het gevolg van een klacht van de fabrikant Stoli Vodka. Zijn drank zou worden nagemaakt en als 'echt' op het eiland worden verkocht. De officier van justitie op St. Maarten verklaarde bij die gelegenheid tegenover de pers dat er een voortzetting van het onderzoek zal plaatsvinden aangezien het vermoeden bestond dat er nog veel meer bedrijven betrokken zijn bij de handel in merkvervalste goederen. Ook noemde de officier een recente zaak waarbij twee toeristen in de Verenigde Staten waren aangehouden nadat de douane aldaar merkvervalste artikelen in hun bagage had aangetroffen, die op St. Maarten gekocht waren (Amigoe, 20 april 2006). In 2004 speelde een

⁹¹ Deze paragraaf is gebaseerd op een scriptie die door twee rechtenstudenten (Beatriz Doran-Scoop en Margriet Vink) aan de Universiteit van de Nederlandse Antillen in het kader van dit onderzoek is geschreven: Georganiseerde criminaliteit op de Nederlandse Antillen, merkenfraude en witwassen op de Bovenwinden, september 2006.

soortgelijke zaak op Curaçao, toen de fabrikant en eigenaar van het merk Adidas een klacht over merkenfraude indiende, waarna de douane is overgegaan tot het in beslag nemen van sportschoenen waarover het vermoeden bestond dat zij vervalst waren.

Met merkenfraude wordt bedoeld op de productie van en de handel in valse, nagemaakte merkartikelen. Meestal gaat het om luxe artikelen die een zekere exclusiviteit uitstralen, zoals kleding, parfum, horloges, sportartikelen en drank. Ook dure onderdelen of grondstoffen voor de industrie vallen ten prooi aan namaak, zoals computer-, vliegtuig- en auto-onderdelen. Mul (2000: 105) noemt ook bestrijdingsmiddelen, geneesmiddelen en onderdelen die voor medische doeleinden worden gebruikt (b.v. pacemakers). De Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) heeft in een rapport getiteld *'The Economic Impact of Counterfeiting'* een schatting gemaakt van de wereldhandel in namaakartikelen. In 1998 zou met de handel zo'n 450 biljoen US dollar gepaard gaan, hetgeen tussen vijf en zeven procent van de wereldhandel voor dat jaar voorstelt. De inschatting is dat deze cijfers sindsdien significant hoger zijn geworden.⁹² De namaakindustrie is doorgaans tevens succesvol in het ontwijken van belastingen. Men opereert op *cash*basis en ontwijkt inkomsten-, werknemers- en verkoopbelasting.⁹³

Door meerdere respondenten is aangegeven dat de indruk bestaat dat op grote schaal in winkels in Philipsburg valse, nagemaakte merkartikelen worden aangeboden. Dat sprake is van het op de lokale markt brengen van nepartikelen is overigens gemakkelijk zelf vast te stellen in de winkelstraten van Philipsburg. De Backstreet die parallel loopt aan de chiquere Frontstreet van Philipsburg illustreert treffend hoe deze parallelle economie functioneert, waar alle bekende merken tegen aanzienlijk lagere prijzen tentoon worden gesteld. Daarnaast uiten respondenten het vermoeden dat St. Maarten ook gebruikt wordt als doorvoerhaven van containers met nepartikelen. Hiermee komen we op een belangrijk probleem. In interviews is naar voren gekomen dat zich ten aanzien van goederen die zich voor doorvoer in de overslagcontainerhaven bevinden, een moeilijkheid voordoet. Daar is sprake van wanneer een merkhouder zich op het Nederlands Antilliaans recht wil baseren, wanneer op zijn recht een inbreuk is gemaakt. Het probleem bestaat erin dat de goederen die voor doorvoer zijn gekenmerkt, niet voor verkoop of levering op de lokale markt bedoeld zijn. Er is dus geen sprake van het *gebruik* van het *merk*, omdat de producten niet op de lokale markt in het handelsverkeer worden gebracht. Dit heeft tot gevolg dat artikel 350 NASr niet met succes kan worden ingezet tegen handelaren in de overslagcontainerhaven

92 Bron: www.interpol.int.

93 Bron: World Intellectual Property Organization.

op St. Maarten en in de vrije zone op Curaçao⁹⁴. Dit artikel maakt een uitzondering op de invoer met de klaarblijkelijke bestemming om weer te worden uitgevoerd, waarmee o.a. die producten bedoeld worden die in containers aankomen en die in de ongeopende containers worden doorgevoerd. Dit is een reden voor frustratie bij rechthebbenden omdat zij ervan uitgaan dat zij recht hebben op volledige bescherming, terwijl daar geen sprake van is.

Bij de douane bestaat de indruk dat men bij counterfeit-ladingen de herkomst en bestemming zoveel mogelijk tracht af te schermen. Dit heeft tot gevolg dat er telkens sprake is van wisselende bestemmingen, routes en herkomstlanden. In de praktijk betekent dit dat er continu naar ladingen gekeken zou moeten worden. Dit is een intensief traject voor de douane, zeker gezien de personele bezetting.

De douane heeft aangegeven dat er, wat betreft merkenfraude, op St. Maarten sprake is van een serieus probleem. Uit een overzicht van de douane van 2005⁹⁵ blijkt dat in dat jaar verschillende Louis Vuitton goederen in beslag zijn genomen, Timberland schoenen, Colli-artikelen en diverse andere goederen.

Niettemin is ook in interviews aangegeven dat het onderwerp (vooralsnog) bij de douane en de politie geen prioriteit heeft. Doorgaans wacht men tot een klacht door de rechtmatige eigenaar van het merk wordt ingediend, voordat men tot actie overgaat.

‘De controles zijn primair gericht op drugs, vuurwapens en de aanwezigheid van geld. Dat de controle op goederen beperkt is, wordt mede veroorzaakt doordat in dit geval de douane geen fiscale taak heeft, aangezien geen invoerrechten worden geheven op St. Maarten. Indien er sprake is van een vermoeden van vreemde handel dan gaat de container wel open.’ (2006)

‘Je kunt beslag leggen op alles in een winkel, allemaal nepspullen. Je haalt alles weg en vernietigt het. Probleem is wel dat de winkel morgen weer vol staat met nieuwe spullen.’ (2006)

94 Het feit dat in de Adidaszaak op Curaçao sprake was van overslag voor doorvoer naar Colombia via de Curaçaose vrije zone heeft uiteindelijk geleid tot opheffing van het op de sportschoenen gelegde conservatoir en revindicatoir beslag. Dit op grond van het feit dat Adidas' beroep op de Merkenlandsverordening van 1995 geen stand kon houden. Het Gerecht heeft echter wel overwogen dat een acute en reële dreiging bestond dat de gedaagde onrechtmatig jegens Adidas zou handelen door de sportschoenen na afgifte alsnog in Colombia in te voeren en in het economisch verkeer te brengen. Deze overweging heeft ertoe geleid dat het Gerecht de gedaagde heeft bevolen om de sportschoenen alsnog af te geven. Omdat het Gerecht ook van mening was dat er in voldoende mate was vastgesteld dat Adidas schade zou lijden door de acties van de gedaagde, werd deze ook veroordeeld tot het betalen van de schade die Adidas heeft geleden, alsmede de kosten van de vernietiging van de partij sportschoenen (Gerecht in Eerste Aanleg Curaçao Registratienummer AR 736 van 2004. Uitspraak 10-04-06).

95 Bron: Customs Windward Islands, januari 2006.

De douane hoopt in 2007 meer mogelijkheden te hebben. Medio 2007 wordt nieuwe wetgeving verwacht, die inhoudt dat transporteurs 24 uur van te voren moeten melden dat ze voornemens zijn St. Maarten aan te doen. Hierbij dient tevens de inhoud van de lading te worden aangegeven. Tevens hoopt de douane dan te kunnen gaan werken met een Amerikaans geautomatiseerd 'pre-clearance program', waarbij op elektronische wijze reeds voor aankomst gegevens geverifieerd kunnen worden. De afgelopen jaren werden ladingen tot risicovracht bestempeld op basis van de criteria: soort vracht, bestemming, herkomst en route.

6.3.2 *Fraude met betaalmiddelen*

Zoals in andere landen het geval is, wordt ook St. Maarten de laatste jaren in toenemende mate geconfronteerd met een verscheidenheid aan fraudevormen met betaalmiddelen, waaronder creditcardfraude, valse cheques en valse bankbiljetten.

Zowel door de politie als vanuit het bankwezen is in het kader van dit onderzoek aangegeven dat het aantal gevallen van creditcardfraude (valse creditcards) in de afgelopen jaren is toegenomen. Daders zouden afkomstig zijn uit Zuid-Amerika (Venezuela, Brazilië), Afrika, Engeland, en de Verenigde Staten. Twee uit Engeland afkomstige personen zijn onlangs op St. Maarten veroordeeld voor creditcardfraude. In hoeverre de fraudeurs onderdeel uitmaken van een netwerk dat ook actief is in andere landen is niet duidelijk. Wel is vastgesteld dat zij in het verleden ook op Aruba actief zijn geweest.

Tevens is vanuit het politiekorps een toename gemeld van fraude met andere betaalmiddelen, geïnitieerd vanuit verschillende Afrikaanse landen, Nigeria in het bijzonder. Zo heeft St. Maarten te maken gehad met Nigerianen die valse cheques (met grote bedragen) probeerden te verzilveren. Gezien de internationaal bekend staande Nigeriaanse fraudes, is hier waarschijnlijk sprake van een netwerk dat ook in andere landen actief is. Daarnaast worden met enige regelmaat door de douane, dan wel door financiële instellingen, valse bankbiljetten aangetroffen. Het betreffen hier over het algemeen Amerikaanse dollarbiljetten.

6.4 De gelegenheidsstructuur

Eerder in dit hoofdstuk is in paragraaf 6.2.3 al gewezen op faciliterende omstandigheden voor witwassen: onder andere de aanwezigheid van daarvoor geschikte bedrijven en ondernemingen en een goed ontwikkeld bankwezen. In deze paragraaf gaan we in op een aantal factoren die in meer algemene zin een adequate controle van en onderzoek naar economische criminaliteit ernstig bemoeilijken. Deze factoren bieden daarmee

een gelegenheidsstructuur voor verschillende vormen van financieel-economische criminaliteit.

6.4.1 *Fiscale controle*

Op St. Maarten is een gebrekkige controle op inkomsten van particulieren en bedrijven. In verschillende interviews is naar voren gekomen dat het 'fiscaal moraal' pover blijkt op de Bovenwindse Eilanden; er worden geen of slechts gebrekkige belastingaangiftes gedaan. Een groot aantal personen en bedrijven op St. Maarten voldoet niet aan hun belastingverplichtingen, of heeft manieren gezocht om onder de belastingplicht uit te komen. Dit blijkt uit het volgende:

- Personen en bedrijven zijn niet 'beschreven' bij de belastingen, dan wel zijn beschreven op basis van onjuiste gegevens. 'Een heleboel aanslagen zijn gebaseerd op drijfzand. We weten echt niet of de in de aanslag opgenomen informatie correct is en het kan ook niet meer gecontroleerd worden' aldus een respondent.
- Bedrijven houden er een oncontroleerbare administratie op na.
- Bedrijven doen geen aangifte, zijn nimmer gecontroleerd en wachten af tot het Belastingaccountantsbureau langskomt. 'Dit betreft ook bedrijven met grote namen'.
- Bedrijven geven lage inkomsten op of inkomsten waarvan niet duidelijk is hoe de geldbeweging plaatsvindt.

'Er zijn verschillende zaken bekend waarbij het bedrijf de omzet op een ander eiland liet vallen, waardoor hier geen omzet- en winstbelasting werd afgedragen. Het zijn niet alleen de casino's en de juweliers, maar daarvan weten we het in ieder geval zeker. Het is volkomen onzichtbaar wat voor financiële stromen er tussen de eilanden plaatsvinden.' (2006)

Dit alles brengt met zich mee dat er nauwelijks tot geen zicht is in hoeverre met behulp van ondernemingen gelden worden witgewassen.

Verschiedende respondenten hebben aangegeven dat er in casino's veelal geen sprake is van een controleerbare verantwoording van de geldstromen, zodat geen zekerheid bestaat over de (rechtmatigheid van de) geboekte omzetten en de herkomst van de gelden. Respondenten hebben verklaard dat de salarisbetalingen soms met een *transfer* vanuit het buitenland naar een lokale bank worden overgemaakt. Door het geconstateerde gebrek aan cijfermateriaal is evenmin duidelijk in hoeverre sprake is van winstverschuiving van de casino's naar de daaraan verbonden hotelbedrijven, met andere woorden in hoeverre de gelieerde hotelbedrijven gesubsidieerd worden door de casino's. Omzet kan dan kunstmatig verhoogd, respectievelijk verlaagd worden en daarmee óók een crimineel

karakter gaan dragen. Aangegeven is dat casino's 'trucs' hebben om zo min mogelijk winst te draaien.

'Zij huren bijvoorbeeld tegen hoge bedragen gokkasten in Liechtenstein. Waarschijnlijk huren ze deze machines van zichzelf. Door deze hoge kosten worden de winsten gedrukt.' (2006)

Uitspraken over bedrijven die er een dubbele boekhouding op nahouden zijn wij ook tegengekomen.

'De indruk bestaat dat sommige ondernemers op het eiland met hun winkels absoluut te weinig belasting betalen. Ze hebben drie boekhoudingen: één voor de baas in het thuisland, één voor de bank, en één voor de belastingen.' (2006)

'Het betrof een winkel in Philipsburg. We zagen dat de creditcard afschrijvingen plaatsvonden in New York of in Nevis. Wij zagen het hier niet op de bankafschrijvingen. Op die manier wordt er omzet verborgen gehouden.' (2006)

Fiscale deskundigen hebben in het kader van dit onderzoek aangegeven dat belastingheffing begint bij een adequate bevolkingsregistratie, een Kamer van Koophandel-registratie en kadastrale registratie. Uit verschillende interviews blijkt dat daar jaren geen sprake van is geweest op St. Maarten.

'Er was sprake van een administratieve chaos (kadaster, bevolking, uitgave paspoorten en rijbewijzen). Er wordt gesuggereerd dat orkaan Luis daar de oorzaak van is geweest. We zijn een eiland met naar schatting zo'n 30.000 illegalen. In de gratie periode is er veel onderzoek gedaan naar de verblijfsduur van deze mensen. Indien bleek dat zij 10 jaar hier hadden verbleven, werden ze opgenomen in de registers van de inkomstenbelasting. Daarna waren ze alleen niet meer te vinden op het eiland, dus ook niet meer te belasten.' (2005, 2006)

Bedrijven die de financieel belanghebbenden buiten beeld houden door *offshores* op te richten op St. Kitts, St. Vincent of Anguilla, vormen een ander fenomeen. Het hebben van een *offshore* behoort tot het reguliere zakelijke verkeer. Dat omzet buiten de boeken wordt gehouden, waardoor niet kan worden vastgesteld wat de herkomst is van de gelden en of sprake is van 'het witten' van gelden is echter wel van belang bij het in kaart brengen van georganiseerde criminaliteit.

6.4.2 *Onvoldoende checks and balances ten aanzien van bedrijfseconomisch handelen door de overheid*

De stimulering van economische activiteiten door de overheid is, zoals eerder vermeld, niet gepaard gegaan met een gelijke mate van aandacht voor de controle op deze economische activiteiten. Een adequate controle blijkt echter eveneens te ontbreken bij financieel-economische activiteiten die de overheid *zelf* onderneemt. Zo heeft de Stichting Overheids Accountants Bureau (SOAB), de interne accountant van het land en de eilandgebieden, ten aanzien van de controle van de jaarrekeningen van de overheidsorganisaties laten weten dat de kwaliteit van de administratieve organisatie en interne controle een dusdanig niveau heeft, dat accountantscontrole van de jaarrekeningen niet zinvol is.⁹⁶ In het jaarverslag van SOAB over 2005 is het volgende vermeld: 'Tot nu toe moet geconstateerd worden dat de jaarrekening (en de accountantscontrole daarvan) niet de aandacht geniet van de bestuurders en toezichthouders van de overheden, die dit document gezien hun functie zou moeten hebben.'⁹⁷

Het eilandgebied St. Maarten heeft diverse deelnemingen waaronder zeven overheids-nv's, waarvan het eilandgebied 100% aandeelhouder is. Vanwege de schuldenpositie van St. Maarten jegens het land kan het eiland daar geen geld meer lenen en wordt naar andere financieringsmogelijkheden gezocht om noodzakelijke economische activiteiten te ondernemen. Zo kunnen overheids-nv's wel geld lenen. Teneinde financiering te kunnen krijgen voor projecten die feitelijk tot eilandelijke aangelegenheden behoren, zijn de doelstellingen van de overheids-nv's zo opgerekt (extracomptabel) dat daardoor projecten binnen de taakstelling van de nv's vallen. Door de overheids-nv's zouden vervolgens geen dividenden uitgekeerd worden aan de aandeelhouder. Een voorbeeld dat in dit verband genoemd wordt, is het 'Beautification'-project van het Havenbedrijf. Deze systematiek wordt uitgevoerd met instemming van het Bestuurscollege. Volgens de ARNA handelt het eilandgebied hiermee onwettig.⁹⁸

'Een aantal overheids-NV's op St. Maarten vervult belangrijke economische functies, zoals bijvoorbeeld de haven. De activiteiten van de overheid NV's en die van de overheid lopen soms door elkaar. De overheids-NV's, de één meer dan de ander, kennen soms een lage graad van transparantie.' (2005)

⁹⁶ Bron: Amigoe, maandag 19 juni 2006.

⁹⁷ Bron: SOAB, jaarverslag 2005, paragraaf 2.6 'Slotopmerkingen', pag. 11.

⁹⁸ Rapport bevattende de bedenkingen en opmerkingen van de Algemene Rekenkamer Nederlandse Antillen, voortvloeiende uit haar controle van de rekeningen van het Eilandsgebied St. Maarten over de dienstjaren 1997 tot en met 2001, Algemene Rekenkamer, pag 52.

Boven de 50.000 ANG moeten aanbestedingsprocedures worden gevolgd, in die zin dat dan meerdere offertes opgevraagd moeten worden. In de bouw op St. Maarten vervallen de aanbestedingsprocedures omdat er maar twee bedrijven zijn die kunnen voorfinancieren. Omdat het eilandbestuur geen geld heeft om projecten te financieren, worden projecten door de Nederlandse bouwbedrijven voorgefinancierd, soms tegen rentepercentages van twaalf procent.

‘Door geldgebrek wordt er veel ‘geregeld’. Eigenlijk is er niet genoeg geld maar men wil toch iets doen. Bijbesteding, meerwerk, projecten die ‘gratis’ zijn, projecten die over worden gebudgetteerd, enzovoort. Er is geen zicht op wat er wordt teruggedaan.’ (2006)

Inzake mogelijke oorzaken van het ontbreken van bepaalde *checks and balances* is in verschillende interviews gewezen op de kleinschaligheid van de eilanden. De omvang van het land de Nederlandse Antillen en het eiland St. Maarten maakt dat de bestuurlijke lijnen kort zijn. Tussen sommige burgers en de gedeputeerden is weinig afstand. Op het niveau van het Bestuurscollege worden aldus zaken behandeld en beslist die over het algemeen in grotere landen, op ambtelijk niveau worden voorbereid en afgehandeld. Leden van het Bestuurscollege worden direct door de burgers aangesproken op de behartiging van hun persoonlijke belangen en vice versa.

Daarbij zouden overheidsinstrumenten zoals onder meer vergunningenverstrekking, het al dan niet houden van controles en het opleggen van boetes, worden ingezet door sommige bestuurders om bepaalde doelen te bereiken.

‘Gedeputeerden bemoeien zich soms tot op uitvoeringsniveau met het al dan niet verstrekken van vergunningen, het al dan niet uitgeven van terreinen, het houden van controles, het openen en sluiten van bedrijven en dergelijke.’ (2006)

Eveneens is op basis van onze interviews de indruk ontstaan dat ten gunste van economische motieven, bepaalde belastingplichtigen bewust worden ontzien. Uit verschillende verklaringen blijkt dat voor verschillende *captains of industry* speciale regelingen zijn getroffen, zoals het verlenen van uitstel, waardoor zij niet aan hun betalingsverplichtingen voldoen.

‘Ook zijn er invallen geweest van het Belasting Accountants Bureau en van de vreemdelingendienst in bijvoorbeeld clubs. Vervolgens wordt er weer druk opgebouwd vanuit de politiek om de clubs open te houden.’ (2006)

In hoeverre hier sprake is van corruptie, vriendendiensten en persoonlijke verrijking van bestuurders, is voor zover wij konden nagaan, nimmer onderzocht. Niettemin lijken de kritische geluiden die tijdens de interviews werden opgetekend op zichzelf problematisch. Ten eerste omdat vanuit de wetenschappelijke literatuur bekend is dat georganiseerde criminaliteit goed gedijt in gebieden en landen waarin het ontbreekt aan een volwaardig bestuurs- en controleapparaat (Fijnaut en Paoli, 2004). Ten aanzien van St. Maarten is de indruk ontstaan dat door het gebrek aan bepaalde *checks and balances* structureel sprake is van het niet conform procedures handelen ten gunste van bepaalde economische belangen, waarbij bewust dan wel onbewust bepaalde vormen van (georganiseerde) criminaliteit worden gefaciliteerd. Maar wat ook problematisch is, is dat deze geluiden in de St. Maartense samenleving rondzingen waar het echter, door gebrek aan gegevens, niet mogelijk is ‘geruchten’ en ‘werkelijkheid’ te scheiden.

6.4.3 Controle op vestiging en identiteit

Er vinden over het algemeen geen achtergrondonderzoeken plaats naar de nieuwe investeerders en andere zakenmensen. De Veiligheidsdienst Nederlandse Antillen verifieert hooguit of de personen strafrechtelijke antecedenten hebben. Of hiervan sprake is en of dit getraceerd kan worden, is onder meer afhankelijk van het bestaan, het niveau en de toegankelijkheid van de registraties in de landen waar de personen vandaan komen. Bij uitzondering vinden er achtergrondonderzoeken plaats op verzoek van de Gezaghebber.

Een bijzondere positie neemt hier de zogenoemde ‘directievergunning’ in. Om een onderneming te drijven, is een vestigings- en directievergunning nodig. Deze ‘zelfstandigen’ zijn vervolgens vrijgesteld van een tewerkstellingsvergunning. Dat betekent dat een directeur van een rechtspersoon die in het bezit is van een directievergunning slechts een vergunning tot tijdelijk verblijf behoeft aan te vragen. De vreemdeling ontvangt een verblijfsvergunning om werkzaam te zijn als directeur/zelfstandige binnen zijn eigen bedrijf.

Volgens de Veiligheidsdienst op St. Maarten wordt jaarlijks een onwaarschijnlijk hoog aantal directievergunningen aangevraagd, namelijk zo’n 500 tot 700. Omdat het aantal zo hoog is, beperkt het onderzoek van de Veiligheidsdienst zich doorgaans tot een antecedentenonderzoek.⁹⁹ Voor zover wij in dit onderzoek hebben kunnen vaststellen, is het lange tijd makkelijker geweest om een directievergunning te krijgen dan een werkvergunning. Met een directievergunning wordt tevens een vestigingsvergunning voor een vennootschap verkregen. De indruk bestaat dat de

⁹⁹ Soms is, volgens enkele respondenten, het onderzoek diepgaander. Zo zou bij sommige aanvragen door indieners uit het Midden-Oosten gekeken worden naar mogelijke risico’s in verband met terrorisme.

procedure van de directievergunning soms oneigenlijk wordt gebruikt om niet alleen de directeur, maar ook het personeel van bedrijven van de nodige vergunningen te voorzien.

‘Werknemers komen nu steeds binnen op basis van directeursvergunningen, ‘ik moet mijn zaak besturen’. Na een bepaalde periode zijn ze alweer zo lang op het eiland dat ze in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning.’ (2006)

‘Dan staan er tien verkopers in zo’n winkel en acht daarvan hebben een directievergunning. Men kan verschillende directeursvergunningen aanvragen voor hetzelfde bedrijf. Er zijn geen regels die dit verbieden.’ (2006)

Bij de autoriteiten op St. Maarten is dus vaak niet bekend met wie men precies te maken heeft en of verdenkingen dat sommige investeerders en andere zakenlieden te maken zouden hebben en/of hebben gehad met georganiseerde en of andere vormen van criminaliteit, op waarheid berusten.

‘We hebben met z’n allen geen idee waar de investeringen op het eiland vandaan komen en hoeveel geld er op het eiland komt. Het is onwerkelijk hoeveel winkels er in bepaalde sectoren zijn en het is onmogelijk dat ze allemaal bestaansrecht hebben.’ (2006)

Wat wel bekend is, is dat tal van buitenlandse investeerders en andere zakenmensen hun weg naar St. Maarten inmiddels hebben gevonden. Gedurende het onderzoek is van veel kanten opgemerkt dat St. Maarten een ‘makkelijk’ eiland is om een *business* te beginnen. De vereisten van de overheid maar ook van de Kamer van Koophandel zijn gering en er worden doorgaans geen vragen gesteld over de herkomst van de investeringsgelden. Controles van diensten zoals de belastingdienst en de douane zijn jaren slechts zeer beperkt uitgevoerd. De ondernemersactiviteiten die jarenlang gedoogd zijn om *push*-factoren voor de economie te realiseren, hebben daarmee, bedoeld of onbedoeld, bijgedragen aan de gelegenheidsstructuur voor het plegen van financiële criminaliteit.

6.5 Conclusies

In hoofdstuk 3, 4 en 5 is geschetst hoe in het bijzonder drugssmokkel, en in wat mindere mate mensensmokkel en -handel, belangrijke exponenten zijn van georganiseerde criminaliteit op St. Maarten. In het onderhavige hoofdstuk hebben we uiteengezet hoe een deel van de winsten die met deze vormen van criminaliteit samenhangen, op enigerlei wijze op

St. Maarten terechtkomt 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 in bijvoorbeeld de bronlanden van de drugs. Hierbij valt op, maar dat stemt overeen met de aard van de drugshandel op St. Maarten, dat het soms om relatief geringe bedragen gaat, die op een weinig geavanceerde manier worden getransporteerd en witgewassen. Gelden voor koeriers worden bijvoorbeeld via *money transfers* betaald, waarbij het feit dat de bedragen net onder de meldingsgrens voor het MOT blijven, ze – in theorie in elk geval – niet van het stempel van een ongebruikelijke transactie vrijwaart. Dat het in de praktijk anders is omdat meldingen van ongebruikelijke transacties op St. Maarten maar beperkt hun weg vinden naar de opsporingsdiensten, doet daar niet aan af. Verder zien we cashtransporten uitgevoerd door koeriers die per vliegtuig naar St. Maarten gaan of St. Maarten juist verlaten. Ook zijn drugs-transporten per boot naar Puerto Rico of St. Croix bekend, waarbij de betalingen met kerende boot weer terug gaan naar St. Maarten. In een groot drugsonderzoek waar sprake was van het gebruik van een juwelierszaak op St. Maarten om geld wit te wassen, maakte deze organisatie ook gebruik van geldkoeriers om geld van St. Maarten naar Curaçao te brengen.

Toch zijn er aanwijzingen dat er ook grote bedragen met de drugshandel zijn gemoeid. Dit bleek bijvoorbeeld uit de genoemde geldtransporten per privévlucht. Ook buitenlandse opsporingsdiensten noemen grote bedragen die in de drugshandel omgaan. Daarbij komt dat niet alleen de inbeslaggenomen bedragen bij koeriers een indicatie geven, maar dat van meer belang de frequentie is, waarmee er geld gekoerierd wordt. Door ons ondervraagde personen noemen diverse fenomenen van georganiseerde criminaliteit en van andere vormen van financieel-economische criminaliteit, en spreken hier zorg over uit. Daardoor ontstaat een beeld 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. Dat maakt het moeilijk, zo niet onmogelijk om deze beelden te toetsen. Relatief gezien bestaat het meeste inzicht nog in het met drugshandel verbonden witwassen, hoewel ook daar maar beperkt zicht is op de financiële stromen. Vaak geven de bestudeerde opsporingsonderzoeken weinig inzicht in de financiële kant van de criminaliteit omdat deze niet voldoende aan bod komt in deze onderzoeken. Er wordt volstaan met de aanhouding en inbeslagneming van drugs en het horen van de bemanning van de boot. Verdergaand financieel onderzoek zou, zo is de indruk bij de diensten, al gauw (veel) beslag op de opsporingscapaciteit leggen en contacten met omliggende

landen nodig maken, reden waarom het vermoedelijk niet of nauwelijks plaatsvindt op St. Maarten.

Het met de drugsriminaliteit verbonden transporteren en witwassen van de opbrengsten geeft op basis van interviews en opsporingsonderzoeken niet de indruk dat daarvoor geavanceerde constructies nodig zijn. Wellicht juist *doordat* er geen strikte controle van geld en geldstromen plaatsvindt. Dit betekent op zichzelf nog niet dat deze er niet zijn, maar dat die zich mogelijk aan de waarneming onttrekken omdat, zoals gezegd, hier geen diepgaand onderzoek naar wordt gedaan.

Eerder verwezen we naar onderzoek van Fijnaut en Paoli (2004), waarin aan de orde komt dat georganiseerde criminaliteit goed gedijt in gebieden en landen waarin het ontbreekt aan een volwaardig controleapparaat. Zowel de *'verhalen' over fraude en corruptie* die de ronde doen als het slechts *in beperkte mate doen van opsporingsonderzoek en handhavingsonderzoek* op het terrein van de financieel-economische criminaliteit, hebben eerder als gevolg het vergroten van de opportuniteitsstructuur voor criminelen dan het verkleinen daarvan. Immers, zij geven óók een signaal af dat de pakkans voor criminelen beperkt is.

7 Illegale wapenhandel en terrorisme

7.1 Wapenhandel

In (onderzoeks)literatuur komt naar voren dat wapenhandel in het Caribisch gebied een bekend fenomeen is (vgl. UNODC/World Bank, 2007). Er is ongerustheid te constateren bij verschillende diensten over de toename van het gebruik van vuurwapens op St. Maarten, dit omdat het aantal gewapende overvallen op St. Maarten, voornamelijk gepleegd door (relatief jonge) jongens, zou zijn toegenomen.

Uit de jeugdmonitor, een onderzoek van de Directie Jeugd- en Jongerenontwikkeling (Ministerie van Onderwijs en Cultuur) uit 2002-2003 onder meer dan 300 jongeren tussen 12 en 24 jaar op St. Maarten, blijkt dat één op de vijf (19%) zegt bij het uitgaan een wapen¹⁰⁰ te dragen, bovendien zegt 21% zich veiliger te voelen met een wapen op zak. Het zijn vooral de jongens (30%) die deze mening delen, maar ook meisjes hebben een zelfde opvatting (12%). Van de 164 schoolgaande respondenten geven er 11 aan dat ze wel eens een wapen mee naar school nemen.¹⁰¹

Ook internationaal is er bezorgdheid. In de krant *Amigoe* verscheen in december 2005 een bericht waarin werd gemeld dat de premier van St. Kitts en Nevis, St. Maarten, St. Eustatius en Saint-Barthélemy noemde als de eilanden waarlangs wapens naar St. Kitts worden gesmokkeld. Volgens de premier is het smokkelen van wapens een van de oorzaken van het feit dat er zoveel mensen van St. Kitts naar de Nederlandse en Franse eilanden reizen.¹⁰²

In een artikel uit 1998 werd naar voren gebracht dat wapenhandel een van de meest controversiële kwesties was tussen de Verenigde Staten en het Caribisch gebied. Caribische veiligheidsbeambten stellen in het artikel dat veel van de vuurwapens waar misdrijven in de Caribische regio mee worden gepleegd, afkomstig zijn uit de Verenigde Staten. De Amerikaanse overheid gaf echter aan dat de meeste vuurwapens legaal geëxporteerd werden en dat het niet hun verantwoordelijkheid is dat deze wapens vervolgens illegaal doorverkocht worden (Gunn Clissord, 1998).

Ook in interviews is aangegeven dat er op het eiland erg veel vuurwapens zouden zijn. Ondanks deze informatie is er gedurende het onderzoek maar zeer beperkte informatie gevonden over wapensmokkel in relatie tot St. Maarten. Verschillende diensten geven wel aan dat er geregeld vuurwapens op schepen aanwezig zijn. Vooral op de megajachten bleek

¹⁰⁰ Het gaat hier om een steek- of vuurwapen.

¹⁰¹ Bron: Directie Jeugd- en Jongerenontwikkeling (2003), Jeugdmonitor Nederlandse Antillen 2002-2003 St. Maarten op: www.jeugd.an/nederland/files/RESULTATEN_SXM.pdf.

¹⁰² *Amigoe*-artikel op: www.korps-politie-suriname.com/nieuws/nieuwsbronnen%20internationaal/archief%20nieuwsbronnen%20internationaal/2005/2005-12-nieuwsbronnen-internationaal/2005-12-nieuwsbronnen%20internationaal.htm.

dit het geval te zijn, nadat in het bijzonder aandacht aan deze luxe boten werd besteed. In de interviews is naar voren gekomen dat het niet om wapenhandel gaat, maar dat men deze vuurwapens doorgaans voor beveiliging aan boord heeft. Boten die St. Maarten aandoen en die wapens aan boord hebben, moeten hiervan aangifte doen bij de vreemdelingendienst wanneer ze hun schip inklaren, door middel van een aangifteformulier. Wanneer men een vuurwapen bezit en niet beschikt over de juiste vergunningen, worden de wapens en munitie in beslag genomen. Wanneer vuurwapens worden aangetroffen gaat het meestal om enkele wapens, niet om 'kisten vol'.

Naast beperkte informatie uit interviews, leveren enkele casus ook informatie op.

CASUS 1:

Twee mannen uit Israël en Jordanië vragen op het vliegveld van St. Maarten of uitgaande goederen worden gecontroleerd (gescand) op wapens en munitie. Vervolgens vragen ze hetzelfde aan de Franse kant. Ze trekken hiermee de aandacht en uit onderzoek en een huiszoeking die hierop volgen, worden op boten te St. Maarten wapens aangetroffen.

CASUS 2:

Een Amerikaanse opsporingsdienst geeft aan dat ze in een drugsonderzoek in 2005 merkt dat honderden kilo's drugs van St. Maarten naar St. Croix¹⁰³ worden gesmokkeld. De leider van deze activiteiten zat op St. Croix en onderhield contact met St. Maarten. De drugs worden geruild tegen wapens.

CASUS 3:

Opsporingsdiensten op St. Maarten kwamen een – naar hun oordeel – opvallende zaak tegen toen ze een groot jacht met aan boord zeven Russische mannen, een grote lading wapens en munitie aantroffen. Er was wel door de bemanning aangegeven dat deze wapens aan boord van het schip waren.

CASUS 4:

Uit een opsporingsonderzoek in 2003 naar de invoer van gestolen auto's uit Europa naar St. Maarten bleek dat deze auto's per container naar St. Maarten verscheept waren. Bij het onderzoek op St. Maarten, waarbij 36 auto's in beslag konden worden genomen, kwam informatie naar voren waaruit bleek dat met deze auto's ook grote partijen XTC en vuurwapens St. Maarten waren binnengesmokkeld.

103 St. Croix behoort tot de Amerikaanse Maagdeneilanden.

Ondanks deze informatie ontbrak het tijdens de onderzoeksperiode aan zicht op de mogelijke invoer, doorvoer en handel in illegale vuurwapens. Hoewel er wel regelmatig vuurwapens op het eiland worden aangetroffen, zijn de routes waarlangs vuurwapens het eiland bereiken, niet duidelijk. Ook zijn er nauwelijks inbeslagnemingen en werd er, naar aanleiding van casus 3 (zie boven) geen nader onderzoek ingesteld. Het ontbreekt daarmee ook op dit gebied aan precieze cijfers.

Conclusie

Ondanks zorgen over de beschikbaarheid van wapens op het eiland is bij de onderzochte diensten geen informatie gevonden over de onderschepping van wapentransporten. Er zijn tot op heden (eind 2006) ook geen opsporingsonderzoeken verricht naar (vermeende) wapenhandel.

7.2 Terrorismen

Uit de informatie die we hebben verzameld gedurende het onderzoek blijkt dat ‘*officials*’ op St. Maarten geen acute dreiging zien als het gaat om terrorisme. Betrokken diensten achten, op basis van beschikbare informatie, de kans op een aanslag niet groot. Er is wel aangegeven dat de omvang van het cruisetourisme uniek is in de wereld en dat dit mogelijk risico’s met zich mee zou kunnen brengen. Verder wordt door een Amerikaanse opsporingsdienst gerefereerd aan de olieterminal op St. Eustatius¹⁰⁴ (*oil transshipment and storage*) als mogelijk doelwit. Verder zijn er aanwijzingen dat er op het eiland *mogelijke* links zijn met terrorisme. Zo geven opsporingsdiensten op het eiland aan dat ze informatie hebben over geldstromen vanuit St. Maarten naar terroristische organisaties. Er worden grote sommen geld via bankrekeningen op St. Maarten naar deze organisaties doorgesluisd. St. Maarten zou hiermee een mogelijke rol spelen bij de financiering van terroristische organisaties; deze gelden zouden voortkomen uit drugshandel en mensensmokkel.

‘Er wordt geld van St. Maarten naar verdachte organisaties gestuurd. XX maakt grote bedragen over naar de Holy Land Foundation. Het meeste wordt vermoedelijk verdiend met drugs.’ (2004)

Daarnaast zijn er aanwijzingen dat St. Maarten gebruikt wordt om de Verenigde Staten binnen te komen. Na 9/11 is het voor bepaalde mensen lastiger geworden om de Verenigde Staten binnen te komen. Respondenten geven aan dat ze na 9/11 een toename constateren in het aantal migranten uit het Midden-Oosten dat via St. Maarten de Virgin Islands of

104 Statia Oil Terminal, zie ook: www.valerolp.com/NR/rdonlyres/83C1FDE0-ABE8-4B18-B64E-F17DA79FE3A8/0/StEustatius11_14_06.pdf.

Puerto Rico binnen probeert te komen met behulp van mensensmokkelaars of valse papieren.

Bovendien zouden zich volgens opsporingsdiensten mogelijk personen op het eiland bevinden die getraind zijn in trainingskampen van Al Qaida en op de Amerikaanse 'No Fly List' staan. De *No Fly List* van de Amerikaanse Transportation Security Administration bevat namen van personen die een gevaar vormen voor de burgerluchtvaart of de nationale veiligheid en niet worden toegelaten aan boord van een vliegtuig dat naar de Verenigde Staten reist (Berrick, 2006). Een respondent vertelt het volgende.

'Er zijn Arabieren op St. Maarten waarvan we weten dat ze in verbinding staan met zeer radicale bewegingen.' (2006)

Naast deze 'links' is er opsporingsonderzoek verricht in zowel binnen- als buitenland (St. Maarten, Saint-Martin, Verenigde Staten) dat raakvlakken heeft met terrorisme (o.a. naar de rol van geld- en personenstromen via St. Maarten in verband met de facilitering van islamitisch terrorisme en naar de radicalisering van moslims op St. Maarten).¹⁰⁵ Zo is in interviews naar voren gekomen dat onderzoek betrekking heeft op overmakingen vanuit St. Maarten naar de Holy Land Foundation en Hamas. De Holy Land Foundation (for Relief and Development) is een liefdadigheidsorganisatie die beschuldigd wordt van het financieren van Hamas. Hamas wordt door zowel de Europese Unie als de Verenigde Staten geclassificeerd als terreurbeweging, hoewel er discussie is over de omgang van de EU met Hamas (WRR, 2006: 175). Opsporingsonderzoeken op St. Maarten zijn met name gestart op basis van informatie afkomstig van Amerikaanse opsporingsdiensten.

Daarnaast blijkt uit Amerikaanse rechtshulpverzoeken in het kader van terrorismeonderzoek dat er vanuit St. Maarten omvangrijke bedragen, vanuit verschillende bankrekeningen worden verstuurd. Er bestaat een vermoeden dat bankrekeningen op St. Maarten zijn gerelateerd aan criminele activiteiten of aan personen of organisaties die terrorisme ondersteunen. Uit een ander rechtshulpverzoek blijkt dat een bedrijf op St. Maarten wordt verdacht van het zenden van gelden naar het toenmalige Taliban-regime in Afghanistan. Op de honderden rekeningen die het verdachte bedrijf wereldwijd heeft, is voor meer dan 50 miljoen US dollar aan stortingen gedaan. Via de bankrekeningen die het bedrijf op St. Maarten heeft, is in een paar jaar tijd meer dan zeven miljoen US dollar overgemaakt.

'Er gaan bedragen naar het Midden-Oosten die veel groter zijn dan in die bedrijven legaal kan worden verdiend.' (2005)

105 Zie ook het RST Jaarverslag 2005.

Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat er bij sommige opsporingsdiensten de indruk bestaat dat in deze Amerikaanse informatieverzoeken (rechtshulpverzoeken) de ernst van de feiten 'zwaar' wordt neergezet om zo het onderzoek meer prioriteit te geven.

'De Amerikanen zetten enorm veel druk op zo'n zaak. Er komt nooit 50 kilo, altijd 1.000 kilo. Ze willen er zeker van zijn dat de zaak gedraaid wordt, dus kloppen ze het een beetje op.' (2006)

Toch zijn respondenten het erover eens dat zelfs wanneer maar een deel van de Amerikaanse informatie correct is, dit ernstig is en men zich op het eiland wel degelijk zorgen dient te maken.

'Of het allemaal zo ernstig en waar is dat weet ik niet. Maar als de helft of een kwart waar is, dan hebben we hier een groot probleem.' (2006)

Door de (eerdergenoemde) karakteristieken van St. Maarten biedt het eiland de gelegenheid tot facilitering van de financiering van terrorisme. Amerikaanse en andere buitenlandse opsporingsdiensten lijken het meest bezorgd te zijn over het gebrek aan (ingangs)controle op personen, goederen en geldverkeer, het gemak waarmee een bedrijf begonnen kan worden op St. Maarten en waardoor vervolgens de Nederlandse nationaliteit verkregen wordt en de *free zone* die het eiland vormt en de gelegenheid, die deze 'voorzieningen' bieden aan georganiseerde criminaliteit en aan terrorismegerelateerde activiteiten.

Conclusie

Op grond van onze gegevensverzameling bij de betrokken instanties wordt geen beeld van een acuut dreigingsgevaar voor terroristische aanslagen opgeroepen. 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. Het perspectief van met name de Amerikaanse opsporingsambtenaren is overigens pessimistischer.

8 Rechtshandhaving gericht op de bestrijding van georganiseerde criminaliteit

8.1 'Goed bestuur' en criteria waaraan een doelmatige en doeltreffende rechtshandhaving dient te voldoen

In moderne samenlevingen staan *'good governance'* en rechtshandhaving in hoog aanzien. De Algemene Rekenkamer vat onder dit begrip zaken als 'transparantie', 'publieke verantwoording', 'effectiviteit en efficiëntie' en 'vraaggerichtheid'. Het Nederlandse Ministerie van Financiën (2000) spreekt over *'government governance'* en omschrijft dit begrip als het 'waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een overheidsorganisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van beleidsdoelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden'.

Essentieel aan het denken in termen van een 'governance'-benadering is dat *checks and balances* (wettelijk) zijn vastgelegd, doelen en instrumenten (van beleid) geformuleerd worden en met elkaar in evenwicht gebracht, mensen en middelen beschikbaar worden gesteld om uitvoering te kunnen geven aan de intenties en dit alles is ingebed in een duidelijke visie of filosofie. Bovendien wordt via evaluaties, jaarverslagen en andere verantwoordingsgerichte activiteiten aan de samenleving duidelijk gemaakt wat 'goed bestuur' en 'rechtshandhaving' *in de praktijk* betekenen. Is van dit alles sprake, dan reduceert dat de gelegenheid voor criminelen om hun slagen te slaan. Is dit alles *niet of suboptimaal* geregeld, dan vergroot dat juist de 'gelegenheden' voor criminelen en trekt het (georganiseerde) misdaad aan. Hoe omvangrijker en hoe duurzamer de criminaliteitsproblematiek is, des te belangrijker zijn 'goed bestuur' én – vooral – rechtshandhaving.

Omdat in ander verband al uitgebreid in wordt gegaan op de eisen die vanuit 'goed bestuur' aan de Bovenwinden te stellen zijn¹⁰⁶ en dit thema evenmin het object van dit onderzoek was, richten wij ons in het navolgende zo goed als uitsluitend op de *rechtshandhaving*. De *vraagstelling* in dit hoofdstuk luidt als volgt: *wat is te zeggen over de mate waarin de rechtshandhaving op St. Maarten toereikend¹⁰⁷ is om de georganiseerde criminaliteit te bestrijden en te voorkomen?* We hanteren daarbij enkele belangrijke,

106 Voor de ontwikkeling van het bestuur in de Nederlandse Antillen is het samenwerkingsprogramma Bestuurlijke Ontwikkeling 2002-2006 opgesteld, zie www.minbz.nl/onderwerpen/de-nederlandse/goed_bestuur_0.

107 Gebrek aan gegevens op St. Maarten uit – bijv. – evaluatieonderzoek naar de doeltreffendheid van in gang gezet beleid en naar de daarmee gepaard gaande kosten, maakt dat wij niet verder komen dan te *inventariseren* wat er is aan doelen, intenties, beleid en middelen en dat afmeten aan de hierboven genoemde criteria. Van een doelmatigheidsonderzoek waarbij kosten vs. opbrengsten/effecten worden betrokken, kan daarom geen sprake zijn.

uit wetenschappelijke bronnen afkomstige criteria. Aanbevelingen hoe tot verbetering te komen, lichten we in hoofdstuk 9 toe.

8.1.1 Criteria voor een adequate rechtshandhaving

In de wetenschappelijke literatuur over rechtshandhaving zijn criteria genoemd waar, wil er toereikend worden gehandhaafd, aan voldaan moet zijn. Deze criteria zijn:

- 1 rechtshandhaving dient wettelijk geregeld te zijn én er dient sprake te zijn van een rechtshandhavingsbeleid, waarin visies en doelen zijn geformuleerd;
- 2 het beschikken over organisaties die opsporing en handhaving als (hoofd- of neven)taken hebben en het waarborgen, respectievelijk realiseren van een effectieve samenwerking van diensten om criminaliteit te bestrijden (en te voorkomen);
- 3 het beschikken over kennis en expertise;
- 4 het beschikken over een operationele infrastructuur (middelen, mensen en materiaal).

Deze criteria worden kort toegelicht.

1 Het belang van wettelijke regelingen en beleidskaders

Dat er wettelijke regelingen en beleidskader(s) dienen te zijn, spreekt voor zich. De zwaarmacht waarover rechtshandhavers beschikken, dient gegrond te zijn in wet- en regelgeving. Daarmee wordt misbruik en oneigenlijk gebruik van de zwaarmacht voorkomen of ingeperkt. Bekendmaking van wet- en regelgeving is bovendien een manier om de samenleving over wat rechtshandhavers wel en niet mogen, te informeren. Ook maakt een wettelijke grondslag het afleggen van verantwoording evidentier.

Rechtshandhavingsbeleid beantwoordt vervolgens de vraag waarop, waarom en met inzet van welke middelen de rechtshandhaving gericht is. Omdat middelen schaars zijn maar (criminaliteits)problemen in essentie niet, dienen keuzes gemaakt te worden. Deze beleidskeuzes dienen transparant te zijn. Ook dient het rechtshandhavingsbeleid controleerbaar te zijn voor parlement en samenleving.

2 Organisaties, samenwerking en afstemming

Wetten dienen te worden nageleefd, maar de geschiedenis leert dat daar lang niet altijd sprake van is. Opsporing en handhaving van het recht en wet vereisen daarom gedurige aandacht van overheidswege, welke aandacht slechts gegeven kan worden wanneer rechtshandhavers en opsporingsfunctionarissen in organisatieverband samenwerken. Alhoewel dit een noodzakelijke voorwaarde voor een toereikende rechtshandhaving is, is evenzeer wezenlijk dat de organisaties *strategisch en operatio-*

neel samenwerken en hun werkzaamheden afstemmen. Immers, in de rechtshandavingsketen voeren verschillende diensten verschillende taken uit, variërend van diagnose en opsporing tot de tenuitvoerlegging van straffen. Specifiek met betrekking tot georganiseerde criminaliteit vraagt het transnationale karakter van de huidige georganiseerde criminaliteit ook een transnationale samenwerking tussen rechtshandhavende instanties.

3 *Kennis en expertise*

Kennis over aard, omvang en oorzaken van (georganiseerde) criminaliteit is wezenlijk, maar zit vaak in de hoofden van individuen. Wil deze kennis (pro)actief gebruikt worden, dan dient hij voor andere 'crime fighters' (en controleurs) *kenbaar* te zijn. Daarin voorziet een infrastructuur van kennis en expertise. Daarbij wordt doorgaans een onderscheid gemaakt tussen fenomeenkennis, strategische en operationele kennis en kennisdeling of wel verspreiding. Fenomeenkennis heeft betrekking op de aard en omvang van diverse vormen van georganiseerde criminaliteit. Strategische en operationele kennis heeft betrekking op informatie over personen, vervoer, locaties, goederen en de wijze waarop deze elementen in het kader van rechtshandhaving kunnen worden benaderd of aangepakt. Kennis moet daarnaast toegankelijk gemaakt worden voor de praktijk, waaronder collega's. Dit wil zeggen dat een goed ontwikkeld kennisnetwerk (kennisinfrastructuur, kennismanagement en kennisoverdracht) belangrijk is (zie ook De Groot, 2003; Kultifa, 2006). Informatie vormt immers het hart van een opsporingsonderzoek. Uiteindelijk gaat het bij een opsporingsonderzoek om het verzamelen en bewerken van informatie, waar een goede informatieoverdracht essentieel bij is (vgl. De Poot, e.a., 2004: 347). Algemene kennis moet met relevante anderen tijdig gedeeld kunnen worden.¹⁰⁸ Mede op grond van informatie uit opsporingsonderzoeken wordt tot besluiten gekomen ten aanzien van beleid en prioriteiten in de rechtshandhaving én de preventie. Maar kennis is óók nodig om de doelmatigheid en doeltreffendheid van rechtshandhaving later te kunnen vaststellen en te kunnen evalueren.

4 *Operationele infrastructuur*

De operationele infrastructuur gaat over alle operationele facetten (mensen, middelen, technologie (ICT) et cetera) die noodzakelijk zijn om de bedrijfsvoering operationeel en effectief te laten zijn. Een belangrijke vraag is of er voldoende middelen, mensen en materiaal aanwezig zijn om noodzakelijk geachte activiteiten te kunnen uitvoeren en om te kunnen anticiperen op wat er aan criminaliteit op de (ei)landen afkomt. Een recent literatuuroverzicht van Dam (2006) maakt duidelijk dat rechtshandhaving die in de praktijk daadwerkelijk wat voorstelt, niet alleen

¹⁰⁸ Bij kennis in de betekenis van 'criminele inlichtingen' kan dit anders liggen.

wezenlijk is voor het vertrouwen (van derden en de eigen bevolking) in de rechtstaat, maar ook vanuit economische perspectieven belangrijk is.¹⁰⁹ Het trekt onder andere (hoogwaardige) investeerders aan.

Een deel van het effect van de rechtshandhaving gaat uit van de pakkans. Controles en handhavend optreden die de pakkans vergroten, hebben daarmee naast het beoogde directe nut, ook een indirecte waarde. De zichtbaarheid van de rechtshandhaving geeft burgers vertrouwen en heeft een preventieve werking. Het draagt bij aan het tegengaan van normvervaging. Onzichtbaarheid van rechtshandhaving heeft een tegengesteld effect. Naast de pakkans is er een sanctiestelsel benodigd, waar bovendien een afschrikwekkende werking van uitgaat.¹¹⁰

Om inzicht te krijgen in de op (georganiseerde) criminaliteit gerichte rechtshandavingnormen en -activiteiten op St. Maarten, worden deze vier criteria op hoofdlijnen beschreven in relatie tot criminele activiteiten op St. Maarten.

We onderstrepen dat de informatie waarop dit hoofdstuk is gebaseerd doorgaans niet verder reikt dan eind 2006. Gegevensverzameling nam een aanvang medio 2004. De realiteit van de rechtshandavingspraktijk op St. Maarten en daarbuiten in termen van operationele infrastructuur en samenwerking is frequent onderhevig aan veranderingen, waardoor verificatie zo goed als een continu proces zou moeten zijn.

De vraagstelling die leidend is in dit hoofdstuk kan nu gepreciseerd worden.

Het gaat om de volgende drie vragen:

- 1 Welke (lokale, nationale en internationale) organisaties zijn actief op St. Maarten en is hun samenwerking bij de rechtshandhaving toereikend?
- 2 Hoe is het gesteld met de kennis en expertise (met betrekking tot georganiseerde criminaliteit) en is deze toereikend?
- 3 Hoe is het gesteld met de operationele infrastructuur? Concreter: wat zijn de voorzieningen, mensen, middelen en informatie- en controle-mogelijkheden (capaciteit) waarover de verantwoordelijke instanties beschikken en zijn deze toereikend?

109 Kenneth W. Dam, maart 2006, *The Judiciary and Economic Development*, John M. Olin Law & Economics Working Paper no. 287 (2d series), Chicago. Hij laat zien dat 'no degree of substantive law improvement – even world 'best practice' substantive law – will bring the Rule of Law to a country *without effective enforcement*'.

110 Williams en Godson (2002) voegen aan deze criteria nog iets toe. Zij stellen dat rechtshandhaving het meest effectief is wanneer ze zo georganiseerd is en over een informatiestructuur beschikt, dat men in staat is om te kunnen *anticiperen* op: verplaatsingen en veranderingen in de georganiseerde criminaliteit, relaties tussen criminele organisaties en overheidsfunctionarissen en mondiale samenwerkingsrelaties tussen criminele organisaties.

8.2 Rechtshandhaving, wettelijke regelingen en beleidskader

Omdat het Wetboek van Strafrecht van de Nederlandse Antillen en de aanverwante landsverordeningen en -besluiten sterk verouderd waren, is op 18 januari 2003 de Commissies Herziening van het Wetboek van Strafrecht van start gegaan. In de afgelopen drie jaar zijn de modaliteiten van straffen aangepast. Ook dwongen verdragsverplichtingen (bijvoorbeeld in het kader van terrorismebestrijding) tot codificatie. De toenemende complexiteit van de criminaliteit en terrorismebestrijding vormde eveneens een belangrijke aanleiding om tot intensievere samenwerking tussen de landen van het Koninkrijk over te gaan. Door wet- en regelgeving op elkaar af te stemmen, kan deze intensieve samenwerking worden bevorderd.¹¹¹ Het nieuwsblad *Amigoe* bericht dat het concept-Wetboek van Strafrecht op 11 december 2006 aan de Minister van Justitie van de Nederlandse Antillen werd aangeboden. Naar verwachting zal de herziening in 2007 zijn goedgekeurd. Wat is opgenomen in het nieuwe wetboek is wetgeving met betrekking tot corruptie, terrorisme, computercriminaliteit en mensensmokkel (*Amigoe*, 12 december 2006).

De afgelopen jaren zijn ook verschillende *beleidsvoornemens* tot stand gebracht om de (georganiseerde) criminaliteit een halt toe te roepen (bijvoorbeeld het Plan Veiligheid Nederlandse Antillen). Er was ten tijde van dit onderzoek echter nog nauwelijks weerslag te zien van deze initiatieven op St. Maarten. In belangrijke mate liep de beleidsontwikkeling immers parallel met de gegevensverzameling van ons onderzoek. Bij het komen tot beleidskeuzen, zoals ten aanzien van de vraag (vooral) te investeren in controle of juist in meer actieve opsporingsactiviteiten en bij het stellen van prioriteiten (bijvoorbeeld waar het de aandacht betreft die naar de verschillende terreinen van georganiseerde misdaad uitgaat), zullen nog de nodige stappen gezet moeten worden. Deels is derhalve voorzien in het noodzakelijke fundament om tot gerichte acties over te gaan. Zie voor een uitgebreid overzicht van wetgeving en beleidsplannen, bijlage 2.

8.3 Rechtshandhavingsorganisaties: samenwerking en afstemming

8.3.1 De organisaties

Hoofdrolspeleers in de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit op St. Maarten zijn het RST en het Openbaar Ministerie, samen met het korps politie St. Maarten, de kustwacht en de douane. Daarnaast is er een aantal andere diensten van belang dat taken heeft op het terrein van de bestrijding van georganiseerde criminaliteit in de regio en om die reden

111 Bron: www.eur.nl/perskamer/persberichten/2006.

belangrijke (samenwerkings)partners zijn voor de rechtshandhaving op St. Maarten. Er vallen ruwweg drie vormen van samenwerking te onderscheiden. Allereerst kan men daadwerkelijk (op enig moment) deelnemen in elkaars opsporingsonderzoeken. Ten tweede kunnen informatie en inlichtingen uitgewisseld worden waarmee een dienst zelfstandig een onderzoek uitvoert. Ten derde kan gebruikgemaakt worden van specifieke professionele kennis van een dienst.

In totaal zijn 25 diensten betrokken bij de opsporing en vervolging van (georganiseerde) criminaliteit. De organisaties hebben verschillende taken, middelen en bevoegdheden. Door rechtshandhavende diensten met een lokale vestiging op St. Maarten wordt samengewerkt met hun counterparts op andere eilanden van de Nederlandse Antillen. De leiding of het bestuur van deze diensten is gevestigd op Curaçao. Ook is een aantal organisaties betrokken bij de bestrijding, zonder een vestiging op St. Maarten. Daarnaast vindt internationale samenwerking plaats met verschillende landen in de regio (zoals het Franse Saint-Martin, Anguilla, Venezuela en Colombia). Verder vindt internationale samenwerking plaats met Amerikaanse diensten als DEA, FBI, Homeland Security, Coast Guard en Europese diensten die in de regio vertegenwoordigd zijn zoals de Britten (HMC&E/SOCA) en de Fransen (OCRTIS). De verschillende landen zijn vertegenwoordigd in de internationale drugsbestrijdingsorganisatie Joint Interagency Task Force (JIATF). Deze groep wordt vanuit Key West geleid door de Verenigde Staten.

Binnen de rechtshandhaving hebben de diensten verschillende taakgebieden. Sommige diensten richten zich op het water (kustwacht, marine) en andere diensten op het land, sommige richten zich op drugsbestrijding, andere diensten op grensbewaking of financiële criminaliteit. Samen zijn ze verantwoordelijk voor de preventie, opsporing en vervolging van georganiseerde criminaliteit. Soms volgen diensten elkaar op in de rechtshandavingsketen en soms werken ze gezamenlijk aan een specifieke zaak. Samenwerking tussen de diensten bestaat daarnaast uit informatie-uitwisseling en internationale rechtshulp.

Alvorens iets verder op samenwerking in te gaan, wordt een overzicht gegeven van lokale en internationale organisaties die betrokken zijn – ieder op hun terrein en met specifieke bevoegdheden – bij de rechtshandhaving van georganiseerde criminaliteit in het Caribisch gebied en de Bovenwindse Eilanden in het algemeen en georganiseerde criminaliteit in relatie tot St. Maarten in het bijzonder.

De belangrijkste organisaties worden hieronder weergegeven en zijn verdeeld naar (landelijke) diensten met een lokale vestiging op St. Maarten, (landelijke) diensten zonder een lokale vestiging op St. Maarten, en internationale diensten.

(Landelijke) diensten met een lokale vestiging op St. Maarten

- Binnen het Recherche Samenwerkings Team (RST) Nederlandse Antillen en Aruba werken de landen van het Koninkrijk samen in de bestrijding van terrorisme en zware grensoverschrijdende en georganiseerde criminaliteit. Het team heeft een hoofdvestiging op Curaçao en nevenvestigingen op Aruba, St. Maarten en in Nederland. In 1997-1998 is het RST begonnen met een permanente vestiging op St. Maarten, destijds met twee personen. Pas sinds kort heeft het RST haar eigen tapfaciliteit op het eiland. Het beheer van het RST ligt bij het KLPD. Maar de werkzaamheden van het RST worden uitgevoerd in ondergeschiktheid aan het lokaal strafvorderlijk gezag van het OM. Dit wil zeggen dat de beslissingsbevoegdheid en verantwoordelijkheid bij de procureur-generaal en de hoofdofficier van Justitie van de Nederlandse Antillen liggen (Commissie Römer, 2006, 655). Het team doet onder andere financieel en strafrechtelijk onderzoek naar ernstige misdrijven binnen het Koninkrijk die om de inzet van kwalitatief en kwantitatief bijzondere opsporingscapaciteit vragen. Verder voert het team interregionale of internationale rechtshulpverzoeken uit die betrekking hebben op zware en/of georganiseerde criminaliteit. Ten slotte is het de taak van het RST om incidenteel ondersteuning te bieden aan de plaatselijke recherche, als deze door bijzondere omstandigheden niet over de expertise beschikt om onderzoek te doen naar misdrijven die de lokale rechtsorde ernstig schokken (KLPD, 2005: 20). Het RST heeft in 2005 op St. Maarten 36 onderzoeken gedaan; daarvan hadden 21 onderzoeken betrekking op grootschalige drugshandel, 7 op fraude en valsheid in geschrifte, 3 op witwassen, 2 op doodslag, 2 op een uitbraak van gedetineerden en 1 op moord (Jaarverslag 2005). Het RST heeft veel contact met internationale opsporingsdiensten. Onlangs heeft een evaluatie van het RST plaatsgevonden, waaruit naar voren is gekomen dat er een positief beeld bestaat over de toegevoegde waarde van het RST op het gebied van de bestrijding van georganiseerde criminaliteit. Knelpunten die in de evaluatie zijn gesignaleerd, hebben betrekking op de onduidelijkheid over de taakverdeling tussen de verschillende diensten in de justitieketen. Voor het RST geldt dat onduidelijkheid is ontstaan over haar taakstelling; betreft deze de bestrijding van georganiseerde criminaliteit of tevens specifieke integriteitgerelateerde onderzoeken? De evaluatie geeft aan dat de laatste taken tot de landsrecherche behoren. Daarnaast zijn verbeteringen mogelijk op het gebied van samenwerking met het lokale politiekorps, zo constateert het evaluatierapport.
- Het Openbaar Ministerie is belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Het OM vervolgt strafbare feiten en geeft leiding aan de opsporing. Het OM heeft ook een taak met betrekking tot het handhaven van de integriteit in de rechtspersonensfeer (ter bestrijding van georganiseerde criminaliteit in legitieme ondernemingen). Het Parket St. Maarten (Bovenwinden) bestond in 2005/2006 uit drie

tot vijf medewerkers. Op Saba en St. Eustatius is een plaatsvervangend officier werkzaam. Het functioneren van het OM op St. Maarten zou een tijd negatief beïnvloed zijn door een officier van justitie die er tussen 2001 en 2005 als chef de poste werkzaam was. Naar het oordeel van meerdere respondenten werd destijds te weinig gedaan met informatie die betrekking had op georganiseerde criminaliteit. De relatie tussen de officier en het RST was problematisch, wat tevens zijn weerslag heeft gehad op de relatie tussen de politie en het RSt. Ten tijde van ons onderzoek was de situatie verbeterd, maar waren hiervan nog wel de naweëen merkbaar.

- Het Korps Politie St. Maarten, Saba en St. Eustatius (KPSSS) is een onderdeel van het Korps Politie Nederlandse Antillen en valt onder verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie. De politie is verantwoordelijk voor de handhaving van de rechtsorde, preventie, hulpverlening en het oplossen van misdrijven en overtredingen. Het KPSSS had ten tijde van het Commissie Römer-onderzoek (2005) officieel 198 medewerkers waarvan 174 op St. Maarten, 17 op St. Eustatius en 7 op Saba (Camelia-Römer e.a., 2006: 220). Samenwerkingsverbanden bestaan met de douane, het korps politie Rotterdam-Rijnmond, kustwacht, RST, Association of Caribbean Commissioners of Police, korpsen in de regio en de verschillende Franse politieonderdelen op Frans Saint-Martin. Onderdelen van het KPSSS die een rol spelen bij bestrijding van de georganiseerde criminaliteit zijn de Criminele Inlichtingen Dienst, de Justitiële divisie (recherche) en de Vreemdelingendivisie.
- De kustwacht NA&A heeft de maritieme rechtshandhaving (toezicht en opsporing) evenals de maritieme veiligheid binnen de territoriale wateren (d.w.z. tot 12 zeemijl uit de kust) tot taak. De kustwacht besteedt 80% van haar tijd aan drugsbestrijding.¹¹² Verder zijn de opsporing van drugs, vuurwapens en illegale immigratie, het toezicht op de visserij, het milieu en de scheepvaart belangrijke taken van de kustwacht. Daarnaast heeft de kustwacht ook een dienstverlenende taak die betrekking heeft op: nood-, spoed- en veiligheidsverkeer, de bestrijding van internationaal terrorisme en *search and rescue*. De kustwacht wordt beheerd door de Koninklijke Marine, maar heeft eigen personeel en materieel. In 2004 heeft een beleidsintensivering plaatsgevonden die gericht was op de verbetering van de effectiviteit van de kustwacht in het kader van de totale rechtshandavingsketen en daarbinnen voornamelijk op de drugsgerelateerde opsporingstaak van de organisatie. Op personeelsgebied vonden belangrijke veranderingen plaats. Er zijn nieuwe kustwachters opgeleid voor de operationele taken. Wat samenwerking betreft kan worden verwezen naar de ondertekening van een MOU tussen Nederland en Colombia gericht op intensievere samenwerking in de bestrijding van drugstransporten en naar de bijdrage aan

de oprichting van een werkgroep Terroristisch Incident Respons Plan (TIRP) (vgl. Jaarverslag 2005, Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba).

- De Douane Nederlandse Antillen is een zelfstandige uitvoerende dienst onder politieke verantwoordelijkheid van de Minister van Financiën. Een belangrijke taak is het toezicht op de in-, uit- en doorvoer van goederen. Zo controleert de douane op de illegale invoer van wapens, strategische goederen en gevaarlijke stoffen (in verband met de bestrijding van terrorisme); de illegale invoer en uitvoer van verdovende middelen en andere stoffen waarvan het bezit en gebruik verboden is. Daarnaast is de douane verantwoordelijk voor de controle op bedreigde plant- en diersoorten, controle op de toepassing van verboden en beperkingen van economische aard en controle op de naleving van de deviezenregeling, waarmee een bijdrage wordt geleverd aan de bestrijding van witwaspraktijken.¹¹³ Sinds november 2006 beschikt de douane op Curaçao over een technologisch systeem voor het mobiel controleren van containers op niet officieel geïmporteerde goederen, drugs, wapens, radioactieve materialen enz. Dit wil zeggen dat opsporingsambtenaren controles kunnen uitvoeren in de zeehavens, op het vliegveld en zelfs op de weg.¹¹⁴ Op St. Maarten beschikt de douane niet over een mobiele containerscan.
- De Veiligheidsdienst Nederlandse Antillen (VNA) is een ‘bijzondere politiedienst’ van het Korps Politie Nederlandse Antillen. De VNA valt onder de Minister van Justitie maar rapporteert tevens aan de Minister van Algemene Zaken (Camelia-Römer, 2006: 126). De VNA op St. Maarten is er onder meer op gericht de aanpak en bestrijding van het internationale terrorisme te bevorderen en de samenwerking tussen de veiligheidsdiensten van de drie landen van het Koninkrijk te stimuleren. Bij de Veiligheidsdienst op St. Maarten zijn drie personen werkzaam, die worden ondersteund vanuit de vestiging van de dienst te Curaçao. Door vertegenwoordigers van de dienst is aangegeven dat het met een bemensing van drie personen echter niet mogelijk is een informatiepositie te hebben op al de verschillende criminaliteitsgebieden.

(Landelijke) diensten zonder een lokale vestiging op St. Maarten

- De Koninklijke Marine valt onder het Ministerie van Defensie en speelt een (beperkte) rol in de bestrijding van georganiseerde criminaliteit op St. Maarten. De taken van de Koninklijke Marine zijn de laatste jaren verschoven van typische gevechtstaken naar vredetaken. Met betrekking tot de georganiseerde criminaliteit heeft de marine de volgende taken: het beschermen en bevorderen van de internationale rechtsorde en de stabiliteit; het geven van ondersteuning van civiele autoriteiten

¹¹³ Bron: www.gov.an.

¹¹⁴ Bron: www.siemens.nl/sbt/nws/nws_060630.asp.

bij rechtshandhaving, zowel nationaal als internationaal; het toezicht houden op handels- en wapenembargo's door controle van het scheepvaartverkeer en het uitzenden van marinierseenheden naar crisisgebieden voor toezicht en handhaving.

- De Landsrecherche, opgericht in 1997, is belast met strafrechtelijk onderzoek naar verdachte handelingen van ambtenaren en bestuurders en werkt onder aansturing van de procureur-generaal. Deze rechedienst had anno 2006 een bezetting van een achttal medewerkers en is gevestigd op Curaçao. De meeste onderzoeken van de Landsrecherche spelen zich af op Curaçao en niet op de Bovenwindse Eilanden. In de praktijk komt het erop neer dat de onderzoeken, die de Landsrecherche op verzoek van de procureur-generaal uitvoert, primair betrekking hebben op geweldsincidenten en secundair op andere onrechtmatige handelingen van ambtenaren en bestuurders. Een enkele keer komt het voor dat de Landsrecherche wordt gevraagd een strafrechtelijk onderzoek te starten naar aanleiding van een onderzoek dat is verricht door de Stichting Overheids Accountants Bureau (SOAB). In de praktijk blijkt dit niet altijd mogelijk aangezien aanknopingspunten voor een strafrechtelijke aanpak niet altijd aanwezig zijn. Het bestaan van financiële criminaliteit, zoals fraude en corruptie, binnen het overheidsapparaat wordt door de leiding van de Landsrecherche onderkend en de voorkoming en bestrijding daarvan van belang geacht.
- De Gemeenschappelijke Grenscontroleteams (Nederlandse Antillen en Nederland) hebben als doel een effectieve controle van goederen, passagiers en (ruim)bagage (m.n. drugs en daaraan gerelateerde feiten) op ten minste de rechtstreekse vluchten van de Nederlandse Antillen naar Nederland. Daarnaast moet de expertise-uitwisseling tussen beide landen waarborging en kwaliteit aanbrenge in de controlemaatregelen op de Nederlandse Antillen. In januari 2005 is besloten tot instelling van gemeenschappelijke grenscontroleteams op de internationale luchthavens van de Nederlandse Antillen (Tweede Kamer 2005-2006, 30550 IV, nr 1: 20). Bij het instellen van de gemeenschappelijke grenscontroleteams op Curaçao en Bonaire medio 2005 is door Nederland gesteld dat een Nederlandse bijdrage aan een soortgelijk team op St. Maarten alleen zinvol kan zijn als daar sprake is van een zogenoemd Julianateam (bestaande uit medewerkers van de Antilliaanse Douane en Politie). Een operationeel team is op St. Maarten echter nog niet van de grond gekomen.
- Meldpunt Ongebruikelijke Transacties (MOT). De Landsverordening MOT is aangenomen in de Staten in oktober 1996 (vrijwel tegelijk met de 'Pluk ze'-wetgeving) en het meldpunt is een jaar later operationeel geworden. De ongebruikelijke transacties worden door het meldpunt veredeld met gebruikmaking van onderzoek en analyse en vergelijking met politieregisters en criminele inlichtingen. De daaruit verkregen verdachte transacties worden ter beschikking gesteld aan de Centrale

Politiedienst (CPD). De aldaar beheerde database (met verdachte transacties) is voor de politiekorpsen van Curaçao, St. Maarten, Bonaire en het Recherche Samenwerkings Team te bevragen. Het Meldpunt, internationaal geformuleerd als *Financial Intelligence Unit (FIU)*, verricht tevens onderzoek naar witwasontwikkelingen en naar methoden om witwassen van geld te voorkomen en op te sporen. Daarnaast wordt met binnen- en buitenlandse partners van het MOT (FIU's) informatie uitgewisseld. Met enkele omringende eilanden en de Verenigde Staten zijn in juli 2005 uitwisselingsovereenkomsten afgesloten.

- Hit And Run Moneylaundering (HARM). Op het gebied van bestrijding witwassen bestaat op de Antillen sinds 2003 het team Hit And Run Moneylaundering (HARM). Het team is in het leven geroepen om te voldoen aan internationale eisen, zoals gesteld door het FATF, waarbij o.a. de Bank van de Nederlandse Antillen streeft naar een integer financieel stelsel, om te waarborgen dat de commerciële en monetaire belangen van de Nederlandse Antillen niet in gevaar komen. De taakstelling van het HARM is landelijk en luidt als volgt: 'Het opsporen en aanhouden van plegers van strafbare feiten welke feiten bekend zijn geworden aan de hand van een ingesteld financieel onderzoek'. Het HARM, waarvan het beheer ligt bij het Openbaar Ministerie, bestaat uit leden van het korps politie Curaçao, het RST en de CPD. Met behulp van een computerprogramma maakt het team subjectprofielen, transactiepatronen en criminaliteitsbeelden. In de kern komen de HARM-werkzaamheden erop neer dat door korte financiële onderzoeken met behulp van analyse en observatie snel inzicht wordt verkregen in een persoon of groep van personen die financieel normafwijkend gedrag vertonen. Hierbij worden de wettelijke instrumenten zoals de Landsverordeningen witwassen, identificatie, melding ongebruikelijke transacties en deviezenverkeer gehanteerd. Bij de start van het HARM was aangegeven dat haar werkterrein zich uitdrukkelijk niet beperkt tot Curaçao, maar dat ook op St. Maarten onderzoeken zullen gaan plaatsvinden. In de drie jaar tijd dat het HARM nu bestaat, heeft geen onderzoek op St. Maarten plaatsgevonden. Begin 2007 is bekend geworden dat voortzetting van het HARM onzeker is, aangezien onzekerheid bestaat over de financiering vanuit Nederland.
- Bureau Financiële Onderzoeken (BFO) is een onderdeel van het Korps Politie Curaçao. In 1994 werd bij Landsbesluit¹¹⁵ van de Gouverneur van de Nederlandse Antillen een stuurgroep ingesteld belast met de oprichting van een landelijk opsporingsteam, dat zich moest gaan bezighouden met het doen van onderzoeken naar complexe en grensoverschrijdende financiële criminaliteit. Naast deze repressieve taak zou het BFO ook een preventieve taak krijgen. Vervolgens werd in opdracht van de procureur-generaal van de Nederlandse Antillen in

115 Bron: Landsbesluit nr. 15, 2907/JAZ d.d. 4 augustus 1994.

1996 een rapportage samengesteld, waarin voorstellen werden gedaan voor de inrichting van een Bureau Financiële Onderzoeken (BFO). Het voorstel betrof het optuigen van een multidisciplinair team van vijftien medewerkers die belast zouden worden met het doen van onderzoeken naar georganiseerde financiële misdrijven. Medio 1998 is begonnen met de voorbereidingen daartoe. Dit BFO, in de vorm zoals hiervoor geschreven, is er echter nooit gekomen. Met de komst van het RST werd er een BFO in afgeslankte vorm in het leven geroepen: twee Antilliaanse medewerkers en een Nederlandse RST-medewerker. In 2000 bestond er aldus een BFO met drie medewerkers. De taken van het BFO behelzen: het verrichten van opsporingsonderzoeken ter uitvoering van (financiële) rechtshulpverzoeken op grond van internationale verdragen c.q. het Koninkrijksstatuut; het verrichten van opsporingsonderzoeken ter uitvoering van landsverordeningen, zoals de landsverordening MOT en de landsverordening witwassen; het verrichten van opsporingsonderzoeken ter uitvoering van de recent ingevoerde ontnemingswetgeving en het verrichten van opsporingsonderzoeken naar meer commune vormen van fraude. In oktober 2000 vroeg de toenmalige procureur-generaal Goedgedrag aan de toenmalige Minister van Justitie opnieuw aandacht voor de BFO-functionaliteit op de Nederlandse Antillen. Ter motivatie van dit verzoek werd aangegeven dat door het ontbreken van een volwaardige BFO diverse financiële onderzoeken op Curaçao en St. Maarten al maanden stil liggen of in zijn geheel niet zijn gestart. In dezelfde periode vond tevens de politiereorganisatie (1998-2001) plaats. Het politiekorps Nederlandse Antillen werd onderverdeeld in verschillende korpsen (KPC, KPSSS en KPB). Hiermee kwam een einde aan de landelijke taakstelling van het BFO. De intentie om met de inrichting van een BFO te komen tot financiële onderzoeken op zowel de Benedenwinden als de Bovenwinden, is tot nu toe niet gerealiseerd. Uiteindelijk is het BFO een onderdeel geworden van het Curaçaose korps. Er is in dit geval geen profijt geweest voor de Bovenwindse Eilanden.

- De Unit Financiële Criminaliteitsbestrijding (UFCB) valt onder de Centrale Politie Dienst (CPD). Met de reorganisatie van het Korps Politie Nederlandse Antillen (KPNA) worden niet alleen verschillende korpsen ingesteld, maar wordt ook de vorming van de Centrale Politiedienst (CPD) een feit. De CPD houdt zich bezig met de coördinatie van en uitvoering van korpsoverschrijdende taken. Met de nieuwe structuur van het KPNA wordt ook een nieuwe Politieregeling van kracht. Met deze nieuwe regeling is een Unit Financiële Criminaliteitsbestrijding ingesteld en ondergebracht bij de CPD. Volgens deze regeling is deze unit belast met de coördinatie en uitvoering van strafrechtelijke financiële onderzoeken met internationale en interregionale implicaties. In het

inrichtingsplan Unit Financiële Criminaliteitsbestrijding¹¹⁶ zijn de doelstellingen als volgt omschreven: het opsporen van strafbare feiten met betrekking tot financiële transacties; het zorg dragen voor de berechting van verdachten in het kader van de financieel-economische criminaliteit en het verzamelen, registreren, controleren, bewerken en analyseren van informatie, benodigd voor het detecteren van financieel criminele transacties. Taken die voortvloeien uit deze doelstellingen zijn: het afwerken van rechtshulpverzoeken op het gebied van financiële onderzoeken; het onderzoeken van de doelstellingen van het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties; het uitvoeren van onderzoeken in het kader van de strafrechtelijke maatregel van ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel (pluk ze-wetgeving); en het op specifiek verzoek van de politiekorpsen aanbieden van ondersteuning op het gebied van financiële onderzoeken. De unit is volledig bemest vanuit de politie en de Veiligheidsdienst Nederlandse Antillen, waardoor geen invulling van de vereiste expertise heeft plaatsgevonden. Het aantal onderzoeken dat zich aandient is talrijk en de taakstelling van de UFCB is breed, waardoor het sinds haar bestaan (en tot medio 2006) niet gelukt is om op St. Maarten en de andere Bovenwindse Eilanden onderzoeken naar financiële criminaliteit te verrichten. Het is de bedoeling dat de Centrale Politie Dienst de doorgemelde MOT-gegevens ter beschikking stelt aan de opsporingsinstanties. Onderzoeken naar aanleiding van MOT-meldingen worden door de CPD zelf opgepakt, doch er vindt niet altijd aansluiting plaats met lokale korpsen. Daarnaast is er na de reorganisatie niet altijd sprake van voldoende vertrouwen tussen de politieonderdelen. Waar het St. Maarten betreft, is geconstateerd dat er tot op heden (eind 2006) nog geen onderzoek is gestart door het CPD.

- Team Inlichtingen en Opsporing (TIO). Sinds 1995 maakt een fraudebestrijdingsteam, het Team Inlichtingen & Opsporing (TIO) deel uit van het Belastingaccountantsbureau (BAB). Het Belastingaccountantsbureau is in maart 2001 verzelfstandigd en heeft sindsdien een stichting als rechtsvorm. Zowel BAB als TIO zijn gevestigd op Curaçao. De Stichting BAB heeft de volgende doelen: het op verzoek, van binnen de Nederlandse Antillen gevestigde publiekrechtelijke instellingen en instanties dan wel instellingen of instanties belast met een publieke taak ten behoeve en in het belang van de overheid, instellen van onderzoeken op het gebied van alle lands- en eilandsbelastingen en heffingen en van fiscale zaken in het algemeen; het op verzoek van het Openbaar Ministerie of bij constatering van belastingfraude, indien de bevoegdheid daartoe bij of krachtens wettelijke regeling aan de Stichting is gegeven, verrichten van opsporingsonderzoeken; het verrichten van onderzoeken op het gebied van financiële zaken in opdracht van de

116 Bron: Dienstplan Unit Financiële Criminaliteitsbestrijding (Financial crime investigation unit), d.d. mei, 2001, pag. 7.

in het eerste lid genoemde instellingen en instanties.¹¹⁷ De medewerkers van het TIO zijn allen buitengewoon agent van politie. Ze verrichten onderzoek en stellen een proces-verbaal op. Indien de aanslag die is opgelegd niet wordt betaald, wordt de zaak door het TIO overgedragen aan de officier van justitie. Het TIO heeft de afgelopen periode vier fraudezaken behandeld op de Bovenwindse Eilanden.

Internationale diensten

- Financial Action Task Force (FATF). Op internationaal niveau is de Financial Action Task Force on Moneylaundering (FATF) het belangrijkste forum op het gebied van de voorkoming en bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering. De FATF werd in juni 1989 opgericht en heeft in april 1990 veertig aanbevelingen vastgesteld ter voorkoming en bestrijding van witwassen. In 2003 heeft een revisie van de veertig FATF-aanbevelingen plaatsgevonden. De aanbevelingen komen in de kern neer op het volgende: adequate strafbaarstelling van witwassen en terrorisme; adequate meldingssystemen van ongebruikelijke/verdachte transacties; verzekering van een adequate *paper-trail* en kennis van de klant; effectief toezicht op de financiële sector (integriteit/betrouwbaarheid, bedrijfsvoering/*customer due diligence*, e.d.); effectieve opsporing van verdachte/ongebruikelijke transacties en effectieve (inter)nationale samenwerking/informatie-uitwisseling. De Nederlandse Antillen zijn, middels het Koninkrijk, lid van de FATF en hebben met de vaststelling van de Landsverordening melding ongebruikelijke transacties¹¹⁸ (MOT) en de Landsverordening identificatie bij financiële dienstverlening¹¹⁹ (LIF) en andere wetgeving grotendeels voldaan aan de veertig aanbevelingen. Om de financiering van terrorisme te bestrijden heeft de FATF in 2002 acht specifieke aanvullende aanbevelingen aangenomen en in 2004 een negende aanbeveling. Ter controle van de implementatie van de FATF-aanbevelingen bestaan twee instrumenten, te weten de landenexaminingen (*mutual evaluations*) en het zelfonderzoek (*self assessment exercise*). De Nederlandse Antillen zijn twee keer door de FATF geëvalueerd, in 1995 en in 1999. In 1995 werd door de FATF opgemerkt: *'The Netherlands Antilles has a significant financial sector in relation to its size, and is important both as an offshore banking center and a center for the information and registration of offshore companies and truSt. There is insufficient information (however) to determine the extent to which money laundering takes place (...).'*¹²⁰ Samenvattend geeft de FATF aan dat er, ondanks beperkte informatie, een kans aanwezig is dat witwassen een probleem is voor de Nederlandse Antillen. Om die reden wordt het noodzakelijk geacht

117 Overgenomen van de website van de Stichting BAB, www.curacao-gov.an.

118 Bron: PB 1996, no. 21 gewijzigd bij Landsverordening van 3 augustus 2001, PB 2001, nr. 78.

119 Bron: PB 1996, no. 23 gewijzigd bij Landsverordening van 27 november 1997, PB 1997, nr. 294.

120 Bron: Antilliaanse Juristen Vereniging Nieuwsbrief 2001, No. 2, pag. 2.

dat er maatregelen worden genomen. In het evaluatierapport van 1999 uit de FATF zorg over de moeilijkheid om de Ultimate Beneficial Owner (UBO) van rechtspersonen te identificeren en de rol hierin van de niet onder toezicht staande beroepsgroepen zoals advocaten, accountants en trustkantoren. Er worden concrete maatregelen voorgesteld, onder meer betrekking hebbend op de niet-bancaire financiële dienstverlening en de *offshore*-vennootschappen. Zo werd voorgesteld dat trustkantoren gebonden zouden worden aan de LIF en de MOT, wat inmiddels het geval is.

- Caribbean Action Task Force (CFATF). Sinds 1990 werken de FATF-leden nauw samen met de Caribische eilanden en de landen van Centraal-Amerika. Tijdens een in 1990 in Aruba en in 1992 in Jamaica gehouden *Drug Money Laundering Conference* werden naast de veertig al bestaande aanbevelingen nog eens 19 aanbevelingen aangenomen, toegesneden op de specifieke situatie in het Caribisch gebied. De 19 'eigen' aanvullende aanbevelingen zijn bevestigd in de *Declaration of Kingston on Money Laundering* van 5 november 1993.
- Caribbean Anti-Money Laundering Programme (CALP). In november 2003 heeft op Antigua een conferentie plaatsgevonden van het Caribbean Anti-Money Laundering Programme (CALP). Het CALP was een instantie die zich in samenwerking met de Caribbean Financial Action Task Force bezighield met bewustwording en opleiding van de Financial Intelligence Units (de Meldpunten) en de organisaties die zich in meer repressieve zin bezighouden met het bestrijden van witwassen. Dit programma, dat was gefinancierd door de Europese Unie en de regeringen van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, liep aan het einde van 2004 ten einde. In Barbados is in april 2004 een cursus gegeven voor opsporingsambtenaren uit de Caribische regio in het werkveld van het bestrijden van witwassen. In 2002 vond een cursus te Curaçao plaats. St. Maarten heeft nooit geparticipeerd, mede door een gebrek aan samenwerking tussen Curaçao en St. Maarten.
- De Amerikaanse dienst DEA, de Drug Enforcement Administration, valt onder het US Department of Justice. Een belangrijke taak is het verzamelen, analyseren en verspreiden van inlichtingen met betrekking tot drugshandel. De organisatie heeft hiervoor kantoren en agenten in 85 verschillende landen gestationeerd. In het Caribisch gebied heeft de DEA kantoren op acht verschillende eilanden. Met betrekking tot de Nederlandse Antillen houdt de DEA kantoor in het Amerikaanse Consulaat op Curaçao, waarbij over een *country attaché* en drie agenten (ook voor St. Maarten, Bonaire en Aruba) beschikt kan worden. De DEA in Puerto Rico en op de US Virgin Islands heeft ook te maken met drugssmokkel vanuit St. Maarten.
- Ook het Amerikaanse Federal Bureau of Investigation (FBI) is een onderdeel van het Department of Justice. De FBI houdt zich vooral bezig met het beschermen van de Verenigde Staten tegen terrorisme,

spionage en (georganiseerde) criminaliteit. Buiten de Verenigde Staten heeft de FBI ongeveer vijftig internationale liaison-posten (*legal attachés*), waaronder een aantal in het Caribisch gebied. Hier worden internationale onderzoeken gecoördineerd. Informatie met betrekking tot St. Maarten is aanwezig bij de FBI in Miami en op Puerto Rico. De FBI is bovendien vertegenwoordigd in het HIDTA (High Intensity Drug Trafficking Area)-programma op Puerto Rico.

- Het Amerikaanse Department of Homeland Security bestaat uit een aantal verschillende instanties (o.a. CBP, ICE) die samen moeten zorgen voor de veiligheid in de Verenigde Staten. De Homeland Security is opgericht na 9/11 en de focus is dan ook primair het voorkomen van terroristische aanvallen en grensbewaking. Grensbewaking is een taak van Customs and Border Protection (CBP). Het CBP richt zich op illegale migratie en (drugs)smokkel. Dit bureau heeft databases met informatie en maakt analyses van modus operandi van smokkel die weer gebruikt worden bij controles. Het CBP beschikt ook over een team dat cargo controleert en een team dat passagiers controleert met betrekking tot immigratiekwesties. Bij CBP op de luchthavens van Miami en Puerto Rico is informatie over smokkel vanuit St. Maarten aanwezig. Andere instanties die vallen onder de Homeland Security zijn Immigration and Customs Enforcement (ICE) en de US Coast Guard.
- De Immigration and Customs Enforcement, ICE, is een instantie die ook onderdeel uitmaakt van het Departement of Homeland Security. De ICE houdt zich bezig met illegale migratie en doet onderzoek naar mensenhandel en mensensmokkel. Ook identiteitsfraude en illegaal geld, zaken die terrorisme of andere criminele activiteiten zouden kunnen faciliteren zijn onderwerp van onderzoek.
- De US Coast Guard (USCG) is een militair-maritieme dienst binnen Homeland Security. Het werkterrein van de Amerikaanse kustwacht beslaat ook internationale wateren. De Amerikaanse kustwacht patrouilleert en verzamelt informatie om illegale migranten en drugs-smokkel op zee te kunnen onderscheppen.
- De Serious Organised Crime Agency (SOCA) is een Britse instantie, opgericht in april 2006, die is belast met voormalige taken van Her Majesty's Revenues and Customs. SOCA richt zich op de opsporing van georganiseerde criminaliteit, waaronder drugshandel, georganiseerde migratiecriminaliteit en fraude. SOCA is ook vertegenwoordigd in het Caribisch gebied, o.a. in Miami. SOCA werkt in het Caribisch gebied veel samen met de DEA (men heeft gezamenlijke informanten) en ook wel met ICE en OCRTIS.
- Het Franse OCRTIS (Office Centrale pour la Répression du Trafic Illicite des Stupéfiants) is een onderdeel van de Police Nacional. Sinds 2004 heeft OCRTIS een kantoor op Martinique. Er werken ongeveer twintig mensen. OCRTIS is gespecialiseerd in het centraliseren van operationele informatie met betrekking tot drugshandel en coördineert daarnaast

- operationele acties. OCRTIS gaat in de toekomst ook mensen op Saint-Martin stationeren, omdat de criminaliteit daar toeneemt.
- De Joint Interagency Task Force (JIATF) is een internationaal samenwerkingsverband tussen onder andere Frankrijk, Engeland, de Verenigde Staten en Nederland in het kader van de bestrijding van illegale smokkelactiviteiten. De JIATF wordt aangestuurd vanuit Key West in de Verenigde Staten en bestaat uit vijf zogeheten Commander Task Groups. In het internationale samenwerkingsverband komen civiele en militaire rechtsbijstand samen, zoals de FBI, US Coast Guard (USCG), DEA, US Customs, Marine, Luchtmacht en de kustwacht Nederlandse Antillen en Aruba (Tweede Kamer, 2000-2001, 27485, nr 1: 2). Bij JIATF komen inlichtingen vanuit de verschillende instanties en vanuit verschillende landen samen. Daarnaast wordt al het lucht- en zeeverkeer gemonitord door middel van positiebepalingen door verschillende signalen. Er bestaan in het kader van een drugsbestrijdingsoperatie twee fases, de zogeheten 'detect and monitor'-fase en de 'intercept and apprehend'-fase. In de eerste fase zijn defensie-eenheden van de verschillende landen actief, zoals Nederlandse en Amerikaanse Orions en diverse marinevaartuigen. In de tweede fase komen bijvoorbeeld de USCG en de KWNA&A in actie. Op het Nederlandse stationschip, de Hr. Ms. Van Galen, is een zogeheten USCG LEDET-team aanwezig. Het stationschip dient in dit kader als een platform voor activiteiten van de Amerikaanse kustwacht. De rol en de mogelijkheden van het stationschip verschillen in binnen- en buitenteritoriale wateren.

Wat dit overzicht laat zien, is dat er *tal van organisaties* (25) actief zijn op het gebied van rechtshandhaving en opsporing op en rondom St. Maarten. De vraag is of en hoe ze samenwerken. Het is immers niet a priori evident dat deze samenwerking gestalte krijgt en doeltreffend is. Immers, hoe meer organisaties zich op dezelfde problematiek richten, des te groter is de kans op bureaupolitiek, 'wachten op elkaar' en andere mankementen (Gray et al, 2003).

8.3.2 Samenwerking tussen de rechtshandavingsorganisaties

Hiervoor zijn drie vormen van samenwerking onderscheiden, kortweg: participeren in opsporingsonderzoeken; inlichtingen- en informatieverstrekking en expertisedeling. In het navolgende bespreken we hoe deze vormen van samenwerking gestalte krijgen, zowel op het lokale niveau, binnen de Nederlandse Antillen en op internationaal niveau.

Op lokaal niveau

Vanwege de kleinschaligheid van St. Maarten zijn de lijnen kort, hebben de instanties een overzichtelijke omvang en zitten ze vaak op loopafstand van elkaar. Deze kenmerken bieden voordelen voor de opsporing omdat

het de samenwerking vergemakkelijkt. In gezamenlijke acties of optreden wordt expertise van verschillende diensten samengebracht. Omdat specifieke kennis met betrekking tot het opsporen van smokkelwaar vooral bij de douane aanwezig is, vaart sinds begin 2006 een douaneambtenaar mee met de kustwacht. Eveneens worden douanemensen ingezet bij een doorzoeking op een (zeil)boot die voorwerp van onderzoek is bij het RST, of worden bemanningsleden aan een controle onderworpen, door douane of de kustwacht. In voorkomende gevallen wordt informatie bij de immigratiedienst opgevraagd over personen die St. Maarten bezoeken of hebben bezocht. Verder vindt uitwisseling plaats van informatie tussen de CID's van de lokale vestiging van het KPSSS op St. Maarten, de kustwacht, het RST en de lokale politiekorps. Het RST maakt gebruik van de CID-voorzieningen van de politie onder de verantwoordelijkheid van het hoofd CID van de politie (Camelia-Römer, 2006: 672). Het RST kan voor specifieke onderzoeksprojecten een tijdelijke CID-status krijgen en men kan informanten *runnen*. Daarnaast maakt het RST gebruik van hulpofficieren en het arrestatieteam van het KPSSS.

Er zijn ook knelpunten, die deels juist met de kleinschaligheid samenhangen. De aard van de criminaliteit maakt dat veel verschillende organisaties op hetzelfde terrein opereren. Hierdoor hebben ze niet alleen veel met elkaar te maken, maar komen ze soms in elkaars vaarwater. Diensten hebben ieder een eigen invalshoek van waaruit de opsporing vorm gegeven wordt. Indien men onvoldoende kennis heeft van lopende opsporingsonderzoeken kan het zelfstandig ingrijpen door een dienst een lopend onderzoek verstoren. Ook komt het voor dat bij een dienst aanwezige informatie niet met een andere dienst wordt gedeeld omdat men – onwetend van een lopend onderzoek – niet beseft dat die informatie van belang kan zijn. Ter illustratie dient het volgende voorbeeld. De immigratiedienst heeft de bemanning van een bootje het land uitgezet omdat deze niet over de juiste papieren beschikte. Tegelijkertijd loopt er een drugsonderzoek waarin men op de komst van een bootje zit te wachten dat mogelijk drugs zou vervoeren. Op enig moment blijkt uit tapgesprekken dat er een bootje met 'spul' St. Maarten is binnen gevaren. Dat de bemanning kort daarvoor al van St. Maarten verwijderd was, was niet bekend. Pas bij navraag komt men daar achter. De achtergebleven boot wordt met assistentie van de douane onderzocht. In een dubbele wand onderin het schip wordt cocaïne gevonden. De bemanning was echter al gevlogen.

Een knelpunt dat zich vooral manifesteert op het gebied van expertisedeling en informatiedeling betreft het volgende. Het RST bestaat uit vanuit Nederland uitgezonden politieambtenaren aan wie een lokale opsporingsbevoegdheid is toegekend. De doelstelling was officieel om structureel samen te werken met het KPSSS, door een agent van het KPSSS te koppelen aan iedere RST'er. Afspraken hieromtrent zijn vastgelegd in een

protocol. De doelstelling om de samenwerking vorm te geven door het plaatsen van agenten van het KPSSS bij het RST, is op St. Maarten echter nauwelijks van de grond gekomen. Tijdens ons onderzoek is één agent van het KPSSS bij het RST geplaatst. Men geeft aan dat de reden dat dit niet meer structureel gebeurt, onder meer de schaarse capaciteit van het KPSSS is. De expertise-uitwisseling tussen het RST en het KPSSS wordt hierdoor als niet optimaal ervaren. Het KPSSS heeft een bepaalde expertise, agenten kennen het eiland, de mensen en hun bijnamen goed, wat een groot voordeel is voor het recherchewerk. Het RST zou graag meer samenwerken, zodat van elkaars expertise gebruik kan worden gemaakt. Een lastig punt in de samenwerking tussen het RST en het KPSSS is de taakverdeling. In principe doet het RST de zaken als het gaat om grensoverschrijdende criminaliteit. Maar het KPSSS vraagt zich af of dit betekent dat grensoverschrijdende criminaliteit uit het takenpakket van de divisie recherche van het KPSSS verdwijnt. Bij de aanvang van een onderzoek is niet altijd duidelijk of de zaak internationale vertakkingen heeft. Soms moet een onderzoek door het KPSSS worden overgedragen aan het RST en dit geeft onvrede bij de politie.

Het rapport van de commissie Römer (Camelia-Römer, 2006: 222) beschrijft de relatie tussen het RST en het KPSSS als moeizaam. Het rapport geeft aan dat bij de politie het idee bestaat dat het RST alles naar zich toe wil trekken en op deze manier bijna een afzonderlijk korps vormt. Deze verhouding bevordert de onderlinge samenwerking niet. De diensten geven aan dat het onderlinge contact de afgelopen jaren wel verbeterd is.

De moeizame relatie komt ook tot uiting in het gebrek aan enthousiasme om informatie te delen. Bij het gebrek aan informatie-uitwisseling speelt soms de angst voor corruptie een rol. In een tweetal recente opsporingsonderzoeken naar (drugs)criminaliteit bleek sprake van corruptie van een politieman van het KPSSS. Ook is in 2007 een commissaris van politie geschorst vanwege een lopend onderzoek jegens hem naar corruptie en mogelijke betrokkenheid bij mensensmokkel. Verder werd gedurende ons onderzoek gewag gemaakt van een waarschijnlijk corrupte medewerker van een andere lokale dienst, waar desalniettemin geen actie op werd ondernomen. Het gaat er bij corruptie niet alleen om of die werkelijk plaatsvindt, maar *het idee* dat het in bepaalde mate voorkomt, is al voldoende om informatie-uitwisseling in de weg te zitten. Het verstoort immers de vertrouwensband. Zowel het verdenken van de samenwerkingspartner van corruptie als het idee of beeld verdacht te worden wekt wantrouwen in de hand en staat samenwerking en informatie-uitwisseling in de weg. Een en ander wordt gecompliceerd wanneer, zoals in het verleden wel gebeurd is, buitenlandse diensten wel informatie willen delen met het RST, maar daarbij aangeven dat informatie niet met de lokale politie gedeeld mag worden. Hierin is inmiddels wel verbetering komen. Zoals eerder is aangegeven, wijst ook de evaluatie van het RST op

verbetermogelijkheden op het gebied van samenwerking tussen RST en het korps politie St. Maarten.

Samenwerking binnen de Nederlandse Antillen

In verschillende grotere opsporingsonderzoeken wordt nauw samengewerkt tussen het RST Curaçao en het RST St. Maarten. Dit geldt vanzelfsprekend vooral voor die onderzoeken naar organisaties die zowel op St. Maarten als op Curaçao operen. Op andere vlakken bestaat aanzienlijk minder samenwerking. In het bijzonder op het gebied van de bestrijding van financieel-economische criminaliteit wordt het als een gemis ervaren dat er onvoldoende informatie en kennisoverdracht plaatsvindt. Volgens geïnterviewden ligt het aandachtsgebied van het MOT, de CPD en het HARM-team duidelijk op de Benedenwindse eilanden. Informatie van het MOT over ongebruikelijke transacties wordt beheerd door de CPD, maar bereikt St. Maarten niet of nauwelijks. Hierdoor bestaat geen structurele wijze van informatievergarig. Er is evenmin sprake van een structurele wijze van bevrage.¹²¹ In verschillende interviews is aangegeven dat de betrokkenheid van landsdiensten toeneemt indien er ook een lokale vestiging op St. Maarten bestaat (zoals het geval is met bijvoorbeeld de SOAB).

Internationale samenwerking

Internationale samenwerking komt allereerst tot uitdrukking in gezamenlijke opsporingsonderzoeken. Verschillende diensten op St. Maarten worden daarin betrokken. Dat betekent dat het RST of de lokale politie op St. Maarten arrestaties verricht in een onderzoek dat door Amerikanen of Fransen is gestart. Of dat de kustwacht ten behoeve van een buitenlands onderzoek een boot controleert. In onderzoeken van het RST is de samenwerking met de DEA soms zo nauw dat agenten feitelijk deel uitmaken van het recheteteam. Zo zijn er opsporingsfunctionarissen van de DEA die de onderzoeken bijlopen en ook zorgen voor ondersteuning door bijvoorbeeld Spaanstalige tolken om de tapgesprekken uit te werken. Deze tolken beheersen het specifieke *slang* van Venezolanen of Dominicanen. St. Maarten verkeert in een positie waarin het ingevolge het transitkarakter van de drugshandel waar het eiland mee te maken heeft, vaak afhankelijk is van buitenlandse opsporingsinformatie en medewerking. Deze afhankelijkheid van (informatie van) buitenlandse diensten voor de uitvoering van opsporingsonderzoeken maakt dat vaak maar een stukje van de puzzel kan worden opgelost. Dat betekent dat wanneer een partij drugs door de douane of kustwacht onderschept wordt, soms volstaan moet worden met het verhoren en berechten van de verdachten op St. Maarten, of uitlevering van de verdachten aan de Verenigde Staten.

¹²¹ Mogelijk dat het doen van onderzoek(en) gezamenlijk met het HARM- (Hit And Run Moneylaundering) team en de introductie van een on-lineverbinding met de CPD dit bevrageingsproces zou kunnen bevorderen en stroomlijnen.

Bij het voldoen aan rechtshulpverzoeken verleent het RST, eventueel in samenwerking met het KPSSS, medewerking door het horen van getuigen, het verrichten van arrestaties en het traceren en horen van verdachten. Daarnaast verstrekt het informatie over personen zoals personalia en financiële gegevens die bij banken of financiële instellingen worden opgevraagd.

Naast de actieve medewerking in een onderzoek vinden op ruime schaal informatie- en inlichtingenverstrekkingen plaats. Het gaat dan bijvoorbeeld om tips over verdachte schepen door JIATF, en over verdachte personen door de FBI, DEA of HMC&E/SOCA. Het betreft inlichtingen van informanten van buitenlandse diensten, *under cover* agenten, of informatie uit elders lopende opsporingsonderzoeken. Deze informatie vindt op verschillende manier zijn weg naar de opsporing op St. Maarten. De informatie kan – afhankelijk van de aard van de gegevens – rechtsreeks naar het RST gaan, of via de CID van het KPSSS of door de kustwacht verder worden uitgezet. Een douanier geeft aan dat lijnen kort zijn met ICE en DEA op Puerto Rico. Informatie-uitwisseling over verdachten vindt regelmatig plaats, wekelijks, soms maandelijks. De uitwisseling van dergelijke informatie met Nederland zou moeilijker lopen. Men krijgt weliswaar summiere overzichten van aangehouden koeriers maar zonder achtergrondkenmerken over de koerier en de methode van smokkel zelf. Van de Homeland Security ontvangt de douane via e-mail overzichten met namen van mensen afkomstig uit St. Maarten die in de VS zijn aangehouden. Bijvoorbeeld over vier bemanningsleden van een cruiseschip die in totaal 9 kilo drugs in een rugzak en verpakt op het lichaam vervoerden. De verdachten werden in Miami aangehouden op een boot die een tocht van de Bahama's via St. Maarten naar Miami had gemaakt. De drugs zouden afkomstig zijn van St. Maarten.

Andersom voeden opsporingdiensten op St. Maarten ook weer de buitenlandse organisaties, bijvoorbeeld door het verstrekken van personalia van aangehouden verdachten of het uitzetten van aangetroffen telefoonnummers die in een Amerikaanse database worden opgenomen en gecheckt. De samenwerking met het dichtbijgelegen buitenland, het Franse deel van St. Maarten, wordt bemoeilijkt door het ontbreken van een adequaat verdrag (St. Maarten valt niet onder het Schengenverdrag) waarop politieke samenwerking gebaseerd kan worden (Sénat, 2005, 65-68). Dit klemt temeer nu personen zich door het ontbreken van enige grenscontrole vrijelijk tussen het Nederlandse en Franse deel kunnen bewegen. Observatie, het aanhouden of met een peilzender beplakken van een boot en de achtervolging van een verdachte, wordt gecompliceerd wanneer dit over de Franse grens of in Franse wateren moet gebeuren. Dit kan op basis van een rechtshulpverzoek dat evenwel via Parijs of Guadeloupe moet worden afgehandeld, wat de nodige vertraging met zich meebrengt. In noodsituaties kunnen zaken nog wel informeel geregeld worden. Als een groot gemis wordt gezien,

zowel van Franse als van Nederlandse zijde, het ontbreken van een eenvoudig geformaliseerd arrestatiebevel.

‘Het Europese arrest warrant geldt hier niet. Dus er is een internationaal arrest warrant nodig via de officier van justitie in Basse Terre.’ (2006)

Een complicatie in de samenwerking is ook dat de Fransen geen eigen onderdanen uitleveren.

Geïnterviewden geven allen aan dat, door de ligging van St. Maarten, internationale samenwerking wezenlijk is. In de praktijk blijkt hier op het gebied van het voorkomen en bestrijden van financiële criminaliteit slechts incidenteel sprake van te zijn. Zo bestaat geen structurele samenwerking tussen het MOT Nederlandse Antillen en de ‘evenknie’ aan de Franse kant. Van uitwisseling van fiscale informatie tussen Nederlands St. Maarten, het Franse deel en de omliggende eilanden, is evenmin sprake.

Wat samenwerking betreft tussen rechtshandhavende diensten op het gebied van *terrorismebestrijding* wordt binnen het Koninkrijk samengewerkt op basis van een convenant dat in 2004 door de hoofden van de Veiligheidsdienst Aruba (VDA), de Veiligheidsdienst Nederlandse Antillen (VNA) en de AIVD werd getekend. Deze overeenkomst biedt een raamwerk voor gemeenschappelijke onderzoeken of het verlenen van bijstand bij onderzoeken, voor het verrichten van veiligheidsonderzoeken en voor de uitwisseling van informatie. Daarnaast zijn er afspraken over intensieve informatie- en kennisuitwisseling op het gebied van de bestrijding van terrorisme.

Er zijn bijeenkomsten georganiseerd op analistenniveau om informatie en kennis uit te wisselen over actuele thema’s. Teneinde de samenwerking in de regio verder te intensiveren en de informatiepositie van de drie diensten binnen het Koninkrijk in de Caribische regio en Zuid- en Midden-Amerika te versterken werd besloten in 2006 een AIVD-liaison te plaatsen (AIVD, 2006: 96).

8.4 Kennis en expertise

Het hoeft geen betoog dat kennis van de criminele omgeving een vereiste is voor een doeltreffende opsporing. Vanwege de specifieke invalshoek en taken die elk van de verschillende opsporingsdiensten binnen, maar ook buiten St. Maarten heeft, ontstaat echter het gevaar dat men over gefragmenteerde kennis beschikt. Er is daardoor sprake van een wederzijdse

afhankelijkheid waarbij het fragmentarisch beeld van de werkelijkheid pas door samenwerking compleet kan worden.

8.4.1 *Drugsmokkel*

Waar het gaat om de bestrijding van drugsmokkel is er over het algemeen voldoende kennis aanwezig om uitvoering te geven aan grote opsporingsonderzoeken. Wanneer kennis ontbreekt bestaan mogelijkheden om deze gebreken aan te vullen, zoals door het inzetten van buitenlandse tolken die een bepaald soort Spaanse *slang* beheersen. Andere voorbeelden hiervan hebben we gezien in paragraaf 8.3.2.4. Een ander punt dat hier genoemd kan worden, is dat er over het algemeen voldoende informatie – en aanleiding – is om een drugsonderzoek te starten.

‘We krijgen veel operationele informatie van de Amerikanen, de Fransen, de Canadezen en de Britten. Daarom heb je, als het gaat om RST-zaken, CID-informatie niet altijd nodig.’ (2006)

De in hoofdstuk 5 besproken drugsonderzoeken zijn op verschillende manieren begonnen. Soms lag daar opsporingsinformatie van andere (buitenlandse) opsporingsdiensten aan ten grondslag, soms ging het om CID-informatie afkomstig uit Curaçao of van St. Maarten zelf. In andere gevallen gaf een douanecontrole of een interventie van de kustwacht aanleiding tot de start van opsporingsonderzoeken of hielp het toeval een handje: daar waar een telefoontap de politie onbedoeld een belangrijke verdachte in de schoot wierp of waar een bemanningslid van een boot verborgen drugs aantreft. Er valt hier ruwweg een onderverdeling te maken in onderzoeken die vooral onderdeel uitmaken van een groter geheel, waarbij het RST op Curaçao, en buitenlandse, vaak Amerikaanse opsporingsinstanties betrokken zijn, en die waar de focus meer ligt op wat zich op St. Maarten zelf afspeelt.

Bepaalde vormen van transport, waarbij drugs verborgen zijn in zeeschepen, containers en vrachtschepen, stelt de rechtshandhaving bij routinematige controle voor problemen. Een zeilboot moet soms deels gesloopt worden als, zoals voorkomt, de drugs zorgvuldig in de romp zijn weggewerkt. Het zoeken op vrachtschepen naar illegale lading neemt soms dagen in beslag en waar het gaat om schepen met bederfelijke lading zijn er financiële risico's als uiteindelijk niets aan boord wordt gevonden. Dat betekent dat dergelijke doorzoeken pas zullen gebeuren als vooraf concrete en voldoende harde informatie beschikbaar is, of waar bijvoorbeeld een opvallende samenstelling van de bemanning argwaan wekt. Bij controles van containers zal naast steekproefsgewijze controles, pas gericht gezocht kunnen worden gezocht na concrete tips of na een analyse van de ladingpapieren die vragen oproept. Toch blijft de controle op containers een moeilijke zaak, al was het maar door de stroom grotere

en kleinere vrachtschepen en barkjes die het eiland dagelijks aandoen. Daarbij moet worden opgemerkt dat pas sinds kort een douanekantoor in de haven is geopend. Op de mate waarin de drugs via containers worden vervoerd, blijkt nog weinig zicht te bestaan. De gedachte is dat het zeker of misschien wel veel voorkomt, maar tegelijkertijd ontbreken opsporings- en controlemogelijkheden om hier een gefundeerd oordeel over te geven. Ofschoon St. Maarten volgens opsporingsdiensten ook als een opslagplaats of *stash* voor drugs zou fungeren, blijkt noch uit de opsporingsonderzoeken, noch uit de interviews van daadwerkelijke bekendheid met de opslagplaatsen van deze drugs. Dat betekent dat de inbeslagnemingen van drugs over het algemeen plaatsvinden tijdens het – meest zichtbare – transport op boten, of door koeriers via de lucht, maar dat op St. Maarten zelf weinig tot geen opslagplaatsen gevonden worden. Daarmee is ook de kennis over distributie en opslag van drugs bij de lokale politiediensten beperkt.

Er is geen goed inzicht in de mate waarin de luchthaven wordt gebruikt voor drugssmokkel. Door respondenten wordt de controle op de luchthaven als zwak beoordeeld. Van een *preflight* controle zoals die bekend is op de luchthaven van Curaçao is geen sprake op St. Maarten. Een drugshond was op St. Maarten ten tijde van ons onderzoek niet meer aanwezig.

8.4.2 Mensensmokkel

Mensenhandel en -smokkel zijn vormen van criminaliteit waarover beduidend minder bekend is bij de opsporing. Dat mensensmokkel op zekere schaal voorkomt is af te leiden uit het aantal illegalen dat op St. Maarten verblijft, illegale aanlandingen van boten, documentenfraude ten behoeve van illegaal verblijf en uit inlichtingen van opsporingsdiensten. Concrete kennis over de mate van georganiseerdheid en de uitvoerders van de mensensmokkel is echter zeer beperkt voorhanden. Hier zijn meerdere redenen voor. Allereerst heeft mensensmokkel geen prioriteit binnen de opsporing. Het RST geeft vooral prioriteit aan drugscriminaliteit en heeft volgens de ondervraagden en de bestudeerde documenten tussen 2004 en 2006 geen onderzoek naar mensensmokkel afgerond. De lagere prioriteit voor mensensmokkel is een algemeen gegeven. Het is bovendien onduidelijk wie de opsporing van mensensmokkel en -handel moet oppakken; het RST, de vreemdelingendienst of de recherche van het KPSSS. Het gevolg van deze onduidelijkheid is dat er ook minder actief naar informatie wordt gezocht door bijvoorbeeld de CID. Wanneer de CID aanwijzingen met betrekking tot mensensmokkel heeft, kan zij de informatie – naar eigen zeggen – niet gericht uitzetten bij een verantwoordelijke dienst. Desondanks is er wel regelmatig informatie over boten met illegale migranten. Voor het OM, die de informatie of onderzoeken moet verdelen over verschillende diensten, is het lastig om een mensensmokkelzaak uit te zetten bij een dienst.

De prioriteit van het OM ligt in de praktijk ook meer bij de vervolging van drugszaken. Sinds ongeveer juli 2005 lijkt er echter meer aandacht te zijn voor de vervolging van de kapiteins en booteigenaren die zich bezighouden met mensensmokkel. In dit geval worden vooral de uitvoerders bestraft en blijft het smokkelnetwerk onaangetast.

Een tweede reden waarom kennis over mensensmokkel beperkt is, is dat het een lastig te onderzoeken delict betreft. Wanneer een boot met illegale migranten wordt aangehouden, wordt geprobeerd de schipper en de bemanning eruit te halen. Maar in de praktijk komt het voor dat deze zich onder de migranten mengen, waardoor verder onderzoek erg lastig is. Bovendien is vaak een tolk nodig. Wat de zaak verder compliceert, is dat de illegale migranten soms bedreigd zijn, waardoor ze niet durven praten. Het verhoor van de verdachten en getuigen is daardoor bewerkelijk. De kustwacht op St. Maarten geeft aan in 2005, 136 illegale migranten te hebben aangehouden, maar dat er geen capaciteit was om die mensen te horen. Hierdoor gaat informatie verloren over wie hun vervoer heeft geregeld, hoe de organisatie in elkaar zit, wat moet worden betaald voor de oversteek en waar ze vandaan komen.

Ook bij buitenlandse opsporingsdiensten neemt mensensmokkel ten opzichte van drugs een minder belangrijke positie in. Wanneer men een mensensmokkelonderzoek wil uitbreiden naar andere landen om een groter deel van de organisatie te onderzoeken, ontbeert men de internationale steun zoals die in drugsonderzoeken wordt verleend.

8.4.3 *Mensenhandel*

Met betrekking tot *mensenhandel* geeft een aantal opsporingsinstanties op St. Maarten aan dat er redenen zijn om onderzoek te verrichten, maar dat hier geen capaciteit voor is en dat niet duidelijk is wie het werk moet doen. Naast dat er weinig harde informatie voorhanden is over het vóórkomen van mensenhandel op St. Maarten, is het doen van opsporingsonderzoek naar deze vorm van criminaliteit ook ingewikkeld. Het is moeilijk om uitbuiting of misbruik te bewijzen, omdat aangiften doorgaans slechts zijn gebaseerd op getuigenverklaringen. Wanneer de verdachte vervolgens ontkent, komt men terecht in situaties van het ene woord tegen het andere. Daarnaast beschrijft Benoit (1999: 30), die onderzoek verrichtte op St. Maarten, de 'law of silence' waarmee onderwerpen als prostitutie en mensenhandel omgeven zijn.¹²² Een ander punt is dat deze vorm van vaak internationale georganiseerde criminaliteit nog niet duidelijk tot het taakgebied van een specifieke opsporingsdienst behoort. Nu is vooral

122 'It is far more difficult to gather and analyze data: responses about the legal or illegal nature of brothels are often imprecise and contradictory, meetings were cancelled, I was advised to stop my research, public documents disappeared' (Benoit, 1999: 30).

de immigratiedienst met deze problematiek actief, terwijl het fenomeen mensenhandel ook elementen bevat die de expertise van zedenrechters en onderzoekers op het gebied van zware en georganiseerde criminaliteit behoeft.

Ten aanzien van mensenhandel is verder gebleken dat opsporingsdiensten soms het verschil tussen mensensmokkel, mensenhandel en het misbruiken van migranten op de arbeidsmarkt niet goed kennen. Wanneer opsporingsdiensten niet op de hoogte zijn van de kenmerken van mensenhandel, wordt het moeilijker om alert te zijn op afhankelijkheidsposities en misbruik en om mogelijke situaties van uitbuiting en mensenhandel te herkennen. Deze aspecten vragen om een alerte houding ten aanzien van de signalering van uitbuiting en eventuele mensenhandel. Met de ontwikkeling van de 'Richtlijn inzake mensenhandel' is een belangrijke stap gezet in de richting van de signalering en aanpak. Door IOM en de Womens Desk zijn de afgelopen jaren verschillende initiatieven genomen om door middel van onderzoek, trainingen van opsporingsdiensten en bijeenkomsten de problematiek omtrent mensenhandel onder de aandacht te brengen en de capaciteit op de Nederlandse Antillen te vergroten. Deze projecten betroffen zowel Curaçao als St. Maarten en zijn ondersteund door de Directie Justitiële Zaken (zie ook IOM, 2005: 30, Directie Justitiële Zaken, 2006b).

8.4.4 Financieel-economische criminaliteit

Met betrekking tot kennis over financieel-economische criminaliteit doen zich belangrijke lacunes voor. Kennis over eenvoudige witwasconstructies en illegale geldtransporten, voorzover verbonden aan drugscriminaliteit, is bij de opsporingsdiensten aanwezig, zij het dat het zicht op de omvang ontbreekt. Waar het gaat om investeringen met zwart of crimineel geld in het toerisme, het hotel- of casinowezen ontbreken hierover gegevens, ondanks het feit dat deze sectoren reeds lange tijd als risicovol worden aangemerkt en hier tegen ook ernstige verdenkingen zijn geuit. Ook hier geldt dat aan financieel-economische criminaliteit weinig prioriteit is gegeven. Meer nog dan andere vormen van criminaliteit vraagt de bestrijding van financieel-economische criminaliteit een specifieke expertise die nauwelijks, in elk geval onvoldoende, bij politie en OM aanwezig is. Het RST heeft één en de lokale politie had aanvankelijk twee financiële onderzoekers. Medio 2006 waren er drie mensen werkzaam bij het Bureau Fraude, waarvan er twee een basisopleiding financieel onderzoeken hebben gevolgd bij de Landelijke Politie Opleidingen School. Echter, door het capaciteits- en expertisegebrek zijn het uitsluitend de lokale financiële onregelmatigheden die door het Bureau worden onderzocht. Bovendien is het Bureau Fraude van opvatting dat alle vormen van georganiseerde criminaliteit tot het taakgebied van het RST behoren.

In het verleden zijn er enkele onderzoeken geweest naar lokaal gepleegde creditcardfraudes, valse cheques en bankbiljetten en verzekeringsfraudes. Daarnaast zijn er diverse onregelmatigheden binnen de overheid onderzocht, waaronder malversaties met paspoorten en rijbewijzen. In dit verband krijgt het Bureau Fraude soms een rapport van de Stichting Overheid Accountants Bureau (SOAB) verstrekt, op basis waarvan het Bureau wordt geacht verder te rechercheren. Het gebrek aan aandacht voor de financieel-economische criminaliteit betekent voor de Criminele Inlichtingen Dienst dat ze niet zwaar inzet op informatievergaring op dit vlak.

Ook MOT-meldingen vormen weliswaar een bron van *intelligence*, maar leiden nauwelijks of niet tot het starten van een financieel onderzoek. Door de leiding van het MOT is aangegeven dat het voornemen bestaat om de werkzaamheden richting de Bovenwinden te intensiveren middels bezoeken en voorlichting.

Hoewel uit de interviews met vertegenwoordigers van het Openbaar Ministerie is gebleken dat zij actiever zouden willen zijn op het gebied van financiële criminaliteit, merken zij op dat door het gebrek aan bemensing, zij op weinig anders kunnen terugvallen dan op hun oorspronkelijke taak van het vervolgen en aanbrengen van zaken.

‘Als we het op St. Maarten hebben over de top van de georganiseerde misdaad, dan hebben we het over witwassen, casino’s en investeringen van crimineel geld, dat niveau. Om dat te onderzoeken, daar is het nooit van gekomen. Er vindt ook nogal wat financiële criminaliteit plaats in de vorm van oplichting, bijvoorbeeld met elektronische betaalmiddelen. Ik blijf zeggen: ‘Als je niet investeert, dan krijg je het er ook niet uit.’ Er is nooit onderzoek naar gedaan. Daar hebben we echt wel om gevraagd, maar daar is het nooit van gekomen.’ (2006)

‘Wij kunnen hier de cirkel niet doorbreken. St. Maarten is een financieel centrum voor criminelen. St. Maarten is een financieel draaipunt in de Caribbean. Dit is ook af te leiden uit het aantal en het soort rechtshulpverzoeken. Daarom zijn hier ook al die buitenlandse diensten vertegenwoordigd en bezig met onderzoeken.’ (2006)

In hoofdstuk 6 is opgemerkt dat de indruk bestaat dat op St. Maarten door een gebrek aan bepaalde *checks en balances* structureel sprake is van het niet conform procedures handelen ten gunste van bepaalde economische belangen, waarbij bewust dan wel onbewust bepaalde vormen van (georganiseerde) criminaliteit worden gefaciliteerd. Daarbij is ook aangetekend dat harde opsporingsinformatie hierover ontbreekt.

Het bestaan van financiële criminaliteit, zoals fraude en corruptie, wordt ook door de leiding van de Landsrecherche onderkend en de voorkoming en bestrijding daarvan acht men van groot belang. Om die reden

heeft het voltallige personeel van de Landsrecherche in 2006, in het kader van expertisebevordering, een training gevolgd op het gebied van financieel rechercheren, wat een belangrijke eerste stap is in het kader van kennisverwerving. Aan de andere kant is het ook zo dat initiatieven die in het verleden (1996) op voorstel van de procureur-generaal van de Nederlandse Antillen zijn genomen, bijvoorbeeld de inrichting van een Bureau Financieel Onderzoek, niet hebben geleid tot wat oorspronkelijk was voorzien. Het voorstel betrof het inrichten van een multidisciplinair team van vijftien medewerkers die belast zouden worden met het doen van onderzoeken naar georganiseerde financiële misdrijven. Zoals eerder aangegeven is het BFO – anno 2006 – een onderdeel van het Curaçaose korps, met een drietal medewerkers. Maar ook de Unit Financiële Criminaliteitsbestrijding heeft niet geleid tot het beoogde resultaat (afwerken van rechtshulpverzoeken betreffende financiële onderzoeken, het uitvoeren van onderzoek in het kader van de strafrechtelijke maatregel van ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel en bieden van ondersteuning op het gebied van financieel onderzoek). Deze unit had volgens het inrichtingsplan expertise en kennis moeten opdoen op het vlak van forensische accountancy en bedrijfskunde. Echter, de ondervraagden zijn van opvatting dat deze kennisvorming nooit verwezenlijkt is. De unit is ‘ingevuld’ vanuit de politie en de Veiligheidsdienst Nederlandse Antillen, waardoor geen invulling van de vereiste expertise heeft plaatsgevonden. Door het grote aantal onderzoeken en de brede taakstelling van de UFCB is de dienst er niet in geslaagd om op St. Maarten en de andere Bovenwindse Eilanden onderzoeken naar financiële criminaliteit te verrichten en daar kennis over te verkrijgen en toegankelijk te maken. Ook blijkt dat internationale organisaties, zoals de *Financial Action Task Force*, de *Caribbean Action Task Force* en het *Caribbean Anti-Money Laundering Program* aangeven dat er onvoldoende kennis en informatie beschikbaar is met betrekking tot financiële criminaliteit op St. Maarten. Maatregelen zouden dringend genomen moeten worden, naar hun oordeel.

Een interview uit begin 2007 met het Openbaar Ministerie bevestigt dit beeld. Sommige onderzoeken zijn niet van de grond gekomen, alleen of in belangrijke mate door een gebrek aan middelen, terwijl zij naar het oordeel van het OM hoognodig waren. Ook wordt naar voren gebracht dat er, in het verleden, weinig of geen sprake was van politieke steun om fraude en corruptie aan te pakken. Bovendien belemmerde een gebrekkige ondersteuning door de politiek de uitvoerbaarheid van opsporingsonderzoeken, bijvoorbeeld omdat dienstreizen gericht op het vinden en horen van getuigen, slechts gedeeltelijk geaccordeerd werden.

8.5 Operationele infrastructuur

De operationele infrastructuur ten behoeve van de bestrijding van georganiseerde criminaliteit op St. Maarten omvat diverse bestanddelen. Deze hebben betrekking op materiële middelen, waaronder apparatuur, personeel, automatisering en telecommunicatie. Al deze middelen beogen opsporings- en handhavingsgerichte activiteiten en processen mogelijk te maken en te verbeteren. Ook dient een operationele infrastructuur er aan bij te dragen dat activiteiten en processen die ondernomen worden (succesvol of niet) gedocumenteerd worden (bijvoorbeeld in jaarverslagen) en langs die weg bijdragen aan het kunnen afleggen van verantwoording. In het navolgende komt allereerst de personele capaciteit van de diensten aan bod. In paragraaf 8.3 en 8.4 is het belang van samenwerking en kennisdeling tussen opsporingsdiensten aan de orde geweest. In dat licht bespreken we tot slot het belang van informatiesystemen waarmee borging en uitwisseling van kennis bevorderd kan worden.

8.5.1 *Personele capaciteit*

In algemene zin kan worden gesteld dat het Openbaar Ministerie, de douane, de vreemdelingendienst, de DEA, de CID, het RST en diensten die betrokken zijn bij financiële operaties, een tekort signaleren aan personele capaciteit en personele kwaliteit. Ook de kustwacht signaleert een tekort aan personeel ondanks dat in 2005 en 2006 extra middelen aan de kustwacht zijn verstrekt. Er zou nog steeds een gebrek aan personele en materiële capaciteit zijn om observaties en controles van vaartuigen die bijvoorbeeld ankeren anders dan op normale ankerplaatsen en controles van vaartuigen die buiten de normale vaarpatronen vallen, goed uit te voeren. Bij de vreemdelingendienst kampte men tijdens het onderzoek met een personeelstekort, vooral omdat het zeer moeilijk was om gekwalificeerd personeel te vinden dat aan alle gestelde eisen voldoet (bijvoorbeeld beheersing van de Nederlandse taal).

Uit interviews en dossieronderzoek blijkt dat het tappen van telefoons en het verrichten van observaties veel informatie oplevert over smokkellijnen en verdachten. Er is echter een structureel tekort aan capaciteit wat betreft onder meer tolken en speurders om observaties uit te voeren. Door de specifieke kenmerken van de St. Maartense samenleving, waarbij de betrekkelijke kleinschaligheid een grote rol speelt, zijn bepaalde opsporingsmethoden als bijvoorbeeld observatie echter moeilijk inzetbaar. Observatieteams lopen het risico al na korte tijd te worden herkend en zijn dan onbruikbaar op de wat langere termijn. Het regelmatig vervangen van opsporingsteams door nieuw personeel is niet aan de orde doordat opsporingsteams (doorgaans) over te weinig personeel beschikken. Andere opsporingsmogelijkheden zoals ruimere mogelijkheden om telefoons te tappen worden nodig geacht voor een toereikende opsporing op

St. Maarten (zie ook Programma Rechtshandhaving Nederlandse Antillen 2005-2007, 2004).

Voor het RST is de bestrijding van internationaal terrorisme een speerpunt. Deze eenheid heeft een specifiek doel: het zichtbaar en inzichtelijk maken van (illegale) geldstromen ten behoeve van de financiering van terroristische activiteiten. Toch heeft het RST naar eigen zeggen met slechts één financieel rechercheur niet voldoende capaciteit om hieraan in voldoende mate inhoud te geven. De VNA op St. Maarten is er onder meer op gericht de aanpak en bestrijding van internationaal terrorisme te bevorderen en de samenwerking tussen de veiligheidsdiensten van de drie landen van het Koninkrijk te bevorderen. Echter, de VNA bestaat slechts uit een chef met twee medewerkers, wat volgens de VNA onvoldoende is. Diensten geven aan dat het probleem eigenlijk genegeerd wordt, omdat er geen middelen zijn. Zij geven ook aan dat ze er wel taken bij krijgen maar geen capaciteit.

Het Openbaar Ministerie is onderbezet en heeft het zeer druk met – ook – oneigenlijke taken waar op St. Maarten geen andere faciliterende diensten voor zijn. Op de Benedenwindse Eilanden is doorgaans één officier van justitie met specifieke kennis en ervaring op het gebied van financiële onderzoeken gestationeerd. Op de Bovenwindse Eilanden hebben de officieren veel meer een *all round* taakstelling.

'Je moet hier alles zelf doen. Van het draaien van zaken, tot het verrichten van eenvoudige administratieve handelingen, tot het bijhouden van de internationale contacten. Nu [2006] zijn we met vier officieren, maar dat is tijdelijk. Er zijn tijden geweest dat er maar één officier was. De detacheringperioden van de officieren zijn ook een probleem, daardoor heb je geen bestendiging van kennis en ervaring. Het duurt echt jaren voordat je de samenleving hier een beetje kent, normaal zit een detacheringperiode er dan al weer op.' (2006)

8.5.2 *Informatiesystemen*

Hetgeen in het voorgaande citaat is opgemerkt over detachering is een punt dat in zijn algemeenheid speelt op St. Maarten. Zowel bij het RST als bij de douane wordt tijdelijk personeel vanuit Nederland ingezet, met de daarmee gepaard gaande frequente personeelwisselingen. Tijdelijke detacheringen van personeel zijn niet in het voordeel van het bestendigen van kennis en ervaring. Dit is een onderwerp dat nog breder speelt omdat ook de buitenlandse opsporingsdiensten die in het Caribische gebied opereren hun personeel regelmatig laten rouleren. Het hiermee gepaard gaande verlies van kennis zou gekeerd moeten worden door meer aandacht te hebben voor kennisborging. Daarbij komt nog eens dat, zoals gezegd, de bestrijding van georganiseerde criminaliteit op St. Maarten wordt gekenmerkt door samenwerking tussen heel verschillende diensten

op St. Maarten zelf en met buitenlandse opsporingsdiensten en rechtshandhavende instellingen.

Kennisborging die overigens niet alleen van belang is in verband met het rouleren van personeel, dient er dan toe te voorkomen dat aanwezige kennis slechts in de hoofden van de medewerkers aanwezig is en (daarmee) moeilijk toegankelijk is. In dit licht is door meerdere respondenten aangegeven dat er (te) weinig digitale instrumenten bestaan om informatie in op te slaan en 'connectable' te maken met anderen. De informatie is niet alleen moeilijker toegankelijk en bruikbaar voor anderen in het kader van handhavings- en opsporingsactiviteiten, maar tevens kan deze informatie gemakkelijk verloren gaan (vergeten, muteren), op (korte) termijn onbetrouwbaar worden (geheugeneffecten), onvoldoende benut worden in complexe zaken en discontinuïteit van het kennisverwerkingsproces bevorderen.

Afzonderlijke diensten beschikken meestal over een eigen administratie en registratie, maar die is lang niet altijd gedigitaliseerd en wordt meestal niet *up to date* gehouden. Zo is door het OM opgemerkt dat het ten tijde van het onderzoek niet beschikte over een registratiesysteem waarmee op delictniveau kan worden gezocht. Meer specifiek op het gebied van financieel-economische criminaliteit bestaat het voornemen een *online* verbinding te creëren tussen de CPD en de politiekorpsen, opdat inzage verkregen wordt in de verdachte transacties. Ook het RST St. Maarten zou op deze wijze de beschikking krijgen over een aansluiting. Hoewel het voornemen om deze verbinding tot stand te brengen reeds enkele jaren bestaat, was dit tot eind 2006 niet gerealiseerd. In de praktijk dient St. Maarten de CPD te bevragen teneinde MOT-relevante gegevens van de CPD te verkrijgen. Onduidelijk is nog of met het tot stand brengen van de verbinding de korpsen zullen kunnen beschikken over alle gegevens, dus ook de verdachte transacties die betrekking hebben op Curaçao en Bonaire of dat de korpsen slechts de 'eigen' transacties raadpleegbaar krijgen. Een ander punt waar een gebrekkige registratie zich wrekt, is dat de vraag wie het eiland binnenkomt of verlaat, niet goed te beantwoorden is omdat een gedegen vreemdelingenadministratie ontbreekt. Het is eenvoudig voor mensen zich op het eiland te vestigen of het eiland te verlaten. Het gebeurt volgens ondervraagden frequent dat iemand in het ene eilandgebied wordt geweigerd, maar op een ander eiland wordt toegelaten. De oorzaak is vooral gelegen in een gebrekkige ingangscntrole door de vreemdelingendienst die ten tijde van het onderzoek nog steeds handmatig gebeurde.

Verder is de wens genoemd om bijvoorbeeld bij de Kamer van Koophandel en de census gegevens *on line* te kunnen raadplegen. Als voordeel hiervan wordt gezien dat daarmee opsporingsonderzoek gedaan kan worden zonder daarvoor teveel 'derden' te hoeven inschakelen. De kleinschaligheid van St. Maarten bemoeilijkt in sommige gevallen het optreden van de opsporing. In de kleine gemeenschap raakt al gauw bekend wanneer

informatie over personen wordt ingewonnen. De andere kant van een verbeterde automatisering en toegankelijkheid van systemen met opsporingsinformatie is dan ook dat daardoor informatie niet voldoende kan worden afgeschermd. In paragraaf 8.3.2.1 is aandacht besteed aan (de vrees voor) corruptie. Corruptie schaadt niet alleen alledrie de daar onderscheiden vormen van samenwerking, maar legt daarnaast ook een hypotheek op het inrichten van datasystemen waarin opsporingsinformatie voor meerdere diensten toegankelijk wordt gemaakt.

8.6 Conclusies

In dit hoofdstuk stonden criteria voor een toereikende rechtshandhaving en de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit centraal. Er werden, naast het criterium van een adequate wet- en regelgeving en het beschikken over een beleid(skader), drie criteria voor een adequate en toereikende rechtshandhaving centraal gesteld, te weten het kunnen beschikken over organisaties en het waarborgen van een doeltreffende samenwerking tussen hen, een toereikende kennisinfrastructuur en een toereikende operationele infrastructuur. Vervolgens is een overzicht gegeven van de rechtshandhavende organisaties die een rol spelen in de bestrijding van georganiseerde criminaliteit en waarbij deze criteria als uitgangspunt gediend hebben. De centrale vraagstelling was in hoeverre rechtshandhavende instanties op de Bovenwindse Eilanden en meer in het bijzonder op St. Maarten, in staat zijn om de georganiseerde criminaliteit toereikend te bestrijden en te handhaven en of de middelen waarover zij beschikken voldoende, respectievelijk toereikend zijn.

Het begrip georganiseerde criminaliteit werd ingedeeld naar zes fenomenen die in de voorafgaande hoofdstukken uitgebreid zijn behandeld: mensensmokkel en -handel, drugscriminaliteit, financiële criminaliteit, wapenhandel en terrorisme.

Deze fenomenen werden vanuit het gezichtspunt van de drie genoemde criteria als voorwaarden voor adequaat handhaven behandeld.

Drie vragen stonden centraal:

- 1 Welke (lokale, nationale en internationale) organisaties zijn actief op St. Maarten en is hun samenwerking bij de rechtshandhaving toereikend?
- 2 Hoe is het gesteld met de kennis en expertise (met betrekking tot georganiseerde criminaliteit) en is deze toereikend?
- 3 Hoe is het gesteld met de operationele infrastructuur? Wat zijn de voorzieningen, mensen, middelen en informatie en controle mogelijkheden (capaciteit) waarover de verantwoordelijke instanties beschikken en zijn deze toereikend?

Ad 1

Wat betreft *diensten en de samenwerking tussen diensten*, die gericht is op voorkoming en bestrijding van georganiseerde criminaliteit, zijn 25 diensten actief op lokaal niveau, binnen de Nederlandse Antillen en op internationaal niveau. Samenwerking tussen de 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 voort uit angst voor het uitlekken ervan. Gebrek aan vertrouwen, resp. 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 blijft. 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 politiesamenwerking. De *conclusie* die wij trekken is 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 zogenaamd '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.

Ad 2

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 geconcludeerd dat er op een aantal terreinen een discrepantie bestaat tussen de aanwezige en de benodigde kennis om de georganiseerde criminaliteit te bestrijden. De meeste informatie is bekend over

de drugssmokkel waar St. Maarten op enigerlei wijze bij betrokken is. Het gaat dan om kennis die zowel uit eigen onderzoek voortkomt als uit contacten met buitenlandse opsporingsdiensten. Uitzonderingen zijn hier het transport van drugs via de haven (containervervoer) en de distributie/opslag op St. Maarten. Inzicht in de omvang van de drugssmokkel ontbreekt, door gebrek aan een goede registratie, maar veel meer nog door het *dark number*. De luchthaven vormt een ander terrein waarop door een beperkte controle geen zicht is op de omvang van de drugssmokkel. Hierbij moet worden opgemerkt dat ook in Nederland pas een beeld ontstond van de omvang van het aantal koeriers dat Schiphol aandeed toen daadwerkelijk begonnen werd met stelselmatige controle. Doordat de focus van binnenlandse en buitenlandse opsporingsdiensten in het Caribisch gebied gericht is op de bestrijding van drugshandel, is de informatiepositie dientengevolge goed. Dat betekent dat er voldoende kennis aanwezig is om opsporingsonderzoeken te beginnen. Dit ligt wezenlijk anders bij mensensmokkel en financieel-economische criminaliteit, ofschoon buitenlandse rechtshulpverzoeken wel aanknopingspunten bieden voor onderzoeken met een financieel karakter. 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), maar 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.

Ad 3

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 klassieke (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 (2004-2006) berekend, zowel qua personeel, organisatie als automatisering, op de stroom van goederen, diensten en personen die via St. Maarten verlopen. 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, melden 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 digitale registratie- en informatiesystemen weinig sprake. Hierdoor is kennis niet goed toegankelijk en is het lastig om informatie tussen diensten onderling uit te wisselen. Als er geen goede digitale systemen zijn voor opslag, borging enz. van kennis blijft de kennis in de hoofden van mensen en daarmee niet goed kenbaar. Als een en ander in digitale systemen is opgeborgen, geeft dat meer garantie op toegankelijkheid, transparantie, duidelijkheid, gebruik en *transfer*.

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 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 achterblijft. 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. Reeds lang bestaat een beeld over deze mogelijke facilitering van georganiseerde criminaliteit en in combinatie met het uitblijven van onderzoek leidt dit tot een beeld van duurzame problematiek. Met duurzaam bedoelen we dat de problematiek zoals is vastgesteld structureel van aard is en reeds een aantal jaren voortduurt. Om de 'duurzaamheid' aan te pakken is het mede noodzakelijk de gelegenheidsstructuren die criminaliteit faciliteren, aan te pakken. Ook geldt hier 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.

9 Conclusies en aanbevelingen

9.1 Achtergronden onderzoek

Het hier gerapporteerde onderzoek bestaat uit twee delen.

Het eerste deel beschrijft een aantal criminaliteitsfenomenen (mensen-smokkel, mensenhandel, drugs, financiële criminaliteit, wapens en terrorisme) waar St. Maarten mee te maken heeft. Het tweede deel heeft betrekking op de toerusting van de rechtshandhaving.

Het onderzoek werd in de periode 2004-2007 uitgevoerd. Er zijn 89 interviews afgenomen, de laatste interviews in het voorjaar van 2007. De rapportage bestrijkt dan ook deze periode. In het onderzoek is verder gebruikgemaakt van literatuuronderzoek, rapporten en verslagen, dossieronderzoek (in totaal 15 dossiers) en rechtshulpverzoeken (in totaal 53) om antwoorden te geven op de twee centrale onderzoeksvragen. De *eerste onderzoeksvraag* had betrekking op de aard, ernst en omvang van de georganiseerde criminaliteit op de Bovenwindse Eilanden, in de praktijk St. Maarten. Meer in het bijzonder is nagegaan wat bekend is over de wijze waarop de verschillende vormen van georganiseerde criminaliteit worden voorbereid en gepleegd.

De *tweede vraag* onderzocht in welke mate de betrokken rechtshandhavende instanties zijn toegerust om de (georganiseerde) criminaliteit te bestrijden en te helpen voorkomen. Deze vraag viel uiteen in enkele deelvragen:

- Welke instanties zijn betrokken bij het voorkomen en bestrijden van georganiseerde criminaliteit en is hun samenwerking bij de rechtshandhaving toereikend?
- Hoe zijn deze instanties toegerust om georganiseerde criminaliteit te voorkomen en te bestrijden? In het bijzonder is ingegaan op de toereikendheid van het *kennis- en expertiseniveau* (op St. Maarten) en de *operationele infrastructuur* (voorzieningen, mensen, middelen, informatie- en controle mogelijkheden).

In dit hoofdstuk formuleren we *conclusies* op basis van de belangrijkste bevindingen ten aanzien van de onderzoeksvragen en komt tevens de laatste vraag aan de orde: *welke aanbevelingen vloeien uit het onderzoek voort, die gericht zijn op de aanpak van georganiseerde criminaliteit (in termen van preventie, regelgeving, opsporing en vervolging)?*

9.2 Conclusies

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 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 vrijhandelsgebied. 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.

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 ook samen. De handel vindt meer of minder georganiseerd plaats. Dat wil zeggen dat het transport van drugs waarover we het met betrekking tot St. Maarten in hoofdzaak hebben, soms op grote afstand wordt geregeld waarbij een belangrijke mate van coördinatie noodzakelijk is. Dit speelt bij ontmoetingen tussen boten en de overdracht van 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 in 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 alles wat vaart en vliegt, naar evenzoveel verschillende bestemmingen. Deze diversiteit roept het beeld op dat de drugsmarkt voor veel mensen toegankelijk is. Het gebrek aan controle van personen- en goederenstromen begunstigt deze drugshandel.

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 nog moeilijker 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 wordt 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 misdaadgeld 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 met andere woorden 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. Mensensmokkelaars spelen hierop in en verdienen geld aan het faciliteren van illegale migratie. De omvang van het aantal illegaal op het eiland verblijvende migranten is aanzienlijk. 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. Mensen worden vervoerd of voorzien van valse documenten. 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 acute dreiging 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. Ook is er sprake van een intensieve samenwerking tussen de landen van het Koninkrijk. Door wet- en

regelgeving op elkaar af te stemmen, kan deze intensieve samenwerking verder worden bevorderd.

De afgelopen jaren zijn daarnaast verschillende *beleidsvoornemens* tot stand gebracht om de (georganiseerde) criminaliteit een halt toe te roepen (zoals het Plan Veiligheid Nederlandse Antillen). Er was ten tijde van dit onderzoek echter nog nauwelijks weerslag te zien van deze initiatieven op St. Maarten. De beleidsontwikkeling liep in belangrijke mate parallel aan onze gegevensverzameling. 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 wat de terreinen van de georganiseerde misdaad betreft waar de aandacht primair naar uit dient te gaan), zullen de nodige stappen nog gezet moeten worden.

Wat betreft diensten en de *samenwerking tussen diensten*, die gericht is op voorkoming en bestrijding van georganiseerde criminaliteit, trekken we de volgende conclusies. 25 diensten zijn actief op lokaal niveau, binnen de Nederlandse Antillen en op internationaal niveau. 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 blijft. Op het gebied van financieel-economische criminaliteit vindt in aanzienlijk mindere mate samenwerking plaats met diensten die geen lokale vestiging op St. Maarten hebben. Internationale samenwerking loopt over het algemeen goed. In de samenwerking met de 'Franse kant' ontbreekt een adequaat verdrag voor politiesamenwerking. Concluderend kunnen we zeggen dat er voornemens zijn om effectief samen te werken, maar dat dit er niet altijd van komt. Een reden hiervoor zijn organisatorische omstandigheden maar deels spelen culturele ('wantrouwen') en bureau-politieke omstandigheden een rol. 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 'samen-

werkingsbeleid', voor alle partijen, duidelijk moeten zijn. Dat reduceert ook de kans op het geven van een persoonlijke invulling aan 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 verbinden en 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. De meeste informatie is bekend over de drugssmokkel waar St. Maarten op enigerlei wijze bij betrokken is. Het gaat dan om kennis die zowel uit eigen onderzoek voortkomt als uit contacten met buitenlandse opsporingsdiensten. Uitzonderingen zijn het transport van drugs via de haven (containervervoer) en de distributie/opslag op St. Maarten. Inzicht in de *omvang* van de drugssmokkel ontbreekt, door gebrek aan een goede registratie, maar veel meer nog door het *dark number*. De luchthaven vormt een ander terrein waarop door een beperkte controle geen zicht is op de omvang van de drugssmokkel. Hierbij moet worden opgemerkt dat ook in Nederland pas een scherp beeld ontstond van de omvang van het aantal koeriers dat Schiphol aandeed toen daadwerkelijk begonnen werd met stelselmatige controle. Doordat de focus van binnenlandse en buitenlandse opsporingsdiensten in het Caribisch gebied gericht is op de bestrijding van drugshandel, is de informatiepositie dientengevolge 'aan de maat'. Dat betekent dat er kennis aanwezig is om opsporingsonderzoeken te beginnen. Dit ligt wezenlijk anders bij mensensmokkel en financieel-economische criminaliteit, ofschoon buitenlandse rechtshulpverzoeken wel aanknopingspunten bieden voor onderzoeken met een financieel karakter. 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); het zijn echter ook lastiger te onderzoeken delicten, terwijl de verantwoordelijkheid (en taakstelling) voor de opsporing ervan onduidelijk is. 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 geldver-

keer 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 verlopen. 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. Als er geen goede digitale systemen zijn voor opslag en borging van kennis, blijft de kennis in de hoofden van mensen en is daarmee niet goed kenbaar voor andere 'crime fighters'. Als informatie wel in digitale systemen is opgeslagen, geeft dat meer garantie op toegankelijkheid, transparantie, duidelijkheid, gebruik en *transfer*. Ook neemt de mogelijkheid om 'personalistisch' met de informatie om te gaan, af. Ook het beleid om met tijdelijke detacheringen te werken vraagt erom dat door middel van een dergelijke 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 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.

9.3 Aanbevelingen

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 snel 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, maar waarnaar nauwelijks concreet opsporingsonderzoek is verricht. Dit ondanks het feit dat er (reeds lang) verdenkingen over en beelden van zijn. Het gaat hier om mensensmokkel en -handel en bepaalde vormen van financieel-economische criminaliteit.

Analyses en conclusies geven aanleiding tot de volgende aanbevelingen:

- Hef de huidige onevenwichtigheid in aandacht voor criminaliteitsterreinen op.
- Versterk capaciteit en expertise op het gebied van financieel-economische criminaliteit.
- Versterk de informatiepositie met betrekking tot witwassen en investeringen met crimineel geld in daarvoor gevoelige sectoren als casino's, hotelwezen en de juweliersbranche.
- Neem bestrijding van de mensensmokkel en -handel expliciet op in de taakomschrijving van een opsporingsdienst/afdeling.
- Stimuleer bewustwording inzake de verschijningsvormen van mensenhandel, zowel in de samenleving als bij opsporingsdiensten.
- Bescherm kwetsbare migranten tegen mogelijke uitbuiting.
- Organiseer structurele controle op uitbuiting en afhankelijkheidssituaties in de prostitutiesector.

Kenmerkend voor St. Maarten is de goede toegankelijkheid van het eiland, zowel door de lucht als over water. Dit draagt in belangrijke mate bij tot de economische ontwikkeling van het eiland en in het bijzonder de toeristische sector. Tegelijk stelt dit St. Maarten voor problemen omdat een adequate controle van in- en uitgaande vervoers- en reizigersstromen tot op heden ontbreekt. Het gebrek aan controle begunstigt onder andere drugs- en mensensmokkel en financieel-economische criminaliteit. Beperkte technische en personele mogelijkheden zijn debet aan de

beperkte controle, maar ook economische motieven lijken ten grondslag te liggen aan een te weinig stringent controlebeleid. Hier tekent zich een spanningsveld af tussen enerzijds controle van passagiers van cruiseschepen, zeiljachten en vliegtuigen en anderzijds het gastvrije en 'friendly Island' dat St. Maarten pleegt te zijn.

- Versterk controle van plezier en beroepsvaart.
- Versterk (preflight) controle op de luchthaven en de controle van privé-vliegtuigen.
- Verbeter informatiesystemen en informatie-uitwisseling over in- en uitreizende personen op St. Maarten.

Controle en opsporing gaan hand in en hand waar het gaat om bestrijding van (georganiseerde) criminaliteit. Controle genereert informatie voor de opsporing en andersom. Niettemin vragen verschillende vormen van criminaliteit om verschillende accenten. De transitfunctie die St. Maarten op veel terreinen heeft, zien we terug bij de georganiseerde criminaliteit. Dat betekent dat de georganiseerde criminaliteit overwegend een internationaal karakter heeft. St. Maarten is vaak een schakel of rader(tje) in de illegale transporten, maar vervult die rol daardoor soms ook in opsporingsonderzoeken. De vraag is dan of de rechtshandhaving zich in hoofdzaak moet richten op deelname aan en facilitering van grote internationale opsporingsonderzoeken en/of rechtshulpverzoeken of dat de focus zich meer moet richten en beperkt moet blijven tot die uitingen van de georganiseerde criminaliteit die zich voornamelijk op, en in de wateren rond St. Maarten/de Bovenwindse Eilanden manifesteren.

- Formuleer en expliciteer beleid inzake opsporingsdoeleinden. Betrek daarbij de impact die verschillende vormen van georganiseerde criminaliteit op de St. Maartense samenleving hebben.

De bestrijding van georganiseerde criminaliteit op St. Maarten is gebaat bij een nauwe samenwerking tussen diensten op het eiland en (ook in belangrijke mate) binnen de Nederlandse Antillen en buitenlandse diensten. Coördinatie en stroomlijning van die samenwerking is van wezenlijk belang. Op een aantal gebieden ontbreken echter internationale overeenkomsten voor een effectieve samenwerking, op andere terreinen zijn internationale afspraken hieromtrent reeds gemaakt, maar nog niet geratificeerd. Twee spelers bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit op St. Maarten, het KPSSS en het RST, zouden slagvaardiger kunnen optreden wanneer er meer helderheid komt in de samenwerking en taakverdeling tussen beide diensten. Tijdens het onderzoek is al een ontwikkeling in de goede richting geconstateerd, maar inspanningen om hieromtrent duidelijke afspraken te maken zijn ons inziens onontbeerlijk. De samenwerking met diensten op Saint-Martin ('de Franse kant') kan

verbeterd worden teneinde als eiland een gezamenlijk front te vormen tegen de georganiseerde misdaad. Bovendien gaan bij het falen hiervan, inspanningen die slechts aan één kant van het eiland worden ondernomen deels verloren, omdat criminelen hun routes kiezen langs wegen waar de controle het zwakst is.

- Het OM zou als beleidsbepalend orgaan het voortouw moeten nemen in prioritering en coördinatie van opsporingsonderzoeken.
- Bakken taken en verantwoordelijkheden af tussen RST en KPSSS.
- Implementeer digitale informatiesystemen waarmee (opsporings)informatie tussen diensten kan worden uitgewisseld en beheerd, met oog voor de benodigde afscherming van vertrouwelijke gegevens.
- Realiseer effectieve verbindingen tussen internationale rechtshandhavende diensten.
- Ratificeer bestaande verdragen op het gebied van samenwerking bij bestrijding van georganiseerde criminaliteit, zoals de overeenkomst over transnationale georganiseerde criminaliteit van de VN.
- Maak afspraken over politiesamenwerking met Saint-Martin.

Gezien de duurzaamheid van de geconstateerde (georganiseerde) criminaliteit en gezien het punt dat het eiland een gelegeheidsstructuur tot criminaliteit biedt, dient extra oog te zijn voor *good governance*. Wanneer de *governance*-structuur zwak is en niet voldoet aan eisen van transparantie en *accountability*, biedt dit mogelijkheden tot beleidsuitvoering die in belangrijke mate afhankelijk is van de personen die er zitten (bijv. bij de toewijzing van vergunningen enz.). Dit kan deels worden voorkomen wanneer er aan de hand van transparante procedures wordt gewerkt. Aan te bevelen is dan ook om het *good governance*-beleid krachtig voort te zetten.

Het onderzoek heeft aangetoond dat de kennisinfrastructuur en de operationele infrastructuur, teneinde de kennis optimaal te borgen, te benutten en door te geven, onvoldoende ontwikkeld is. We raden aan op deze gebieden krachtig door te pakken. De bevindingen uit ons onderzoek vragen m.a.w. om heldere doelen ten aanzien van *capacity building*: wat moet worden gedaan om te bewerkstelligen dat wat op bestuurlijk en politiek niveau aan doelen van de rechtshandhaving geformuleerd gaat worden, respectievelijk al is, in de dagelijkse praktijk óók te realiseren is. *Capacity building* dient hand in hand te gaan met wat aan *criminal capacity* aanwezig is of tenminste met wat over *criminal capacity* bekend is. Jaarplannen en jaarverslagen moeten duidelijk maken waar prioriteit naar uitgaat, wat daarvoor nodig is, hoe men de doelen wil bereiken en hoe de resultaten geëvalueerd kunnen worden.

Tot slot:

Een systematische monitoring van de vooruitgang op het terrein van de rechtshandhaving is sluitstuk, waarbij de bevindingen uit het onderhavige onderzoek vergeleken kunnen worden met nieuwe bevindingen die over bijvoorbeeld twee of drie jaar verzameld kunnen worden.

Recent schreef Kenneth Dam (2006) op basis van een inventarisatie van een ruim aantal onderzoeken het volgende:

‘No degree of substantive law improvement can bring the rule of law to a country without effective enforcement, and a sound judiciary is the key to enforcement. Judicial independence and the strength and efficiency of judiciaries are associated with economic growth.’

Het lijkt dienstig dit *‘evidence-based’* oordeel in het achterhoofd te houden bij de werkzaamheden die gericht zijn op verbeterde preventie en bestrijding van (georganiseerde) criminaliteit op de Bovenwindse Eilanden, en St. Maarten in het bijzonder.

Summary

Organised crime and law enforcement on St. Maarten

Nature of study: background, research questions and collection of data

Background

Organised crime on the islands of the Netherlands Antilles is a matter of concern for local government and society alike. The bulk of the research carried out to date into crime in the Netherlands Antilles however relates to Curaçao. As a result of this, there was, until recently, no detailed knowledge of the nature, seriousness or the scope of organised crime on St. Maarten, nor of the law enforcement approaches being used to combat it.

As far as the level and quality of law enforcement in the Netherlands Antilles is concerned, the then Minister of Justice of the Netherlands Antilles and the Dutch government gained the impression in 2002 that the law enforcement system in the Netherlands Antilles was suffering the effects of a shortage of personnel and a lack of equipment, amongst other things, and that it therefore was insufficient to combat the rise in criminality, particularly in the field of drugs-related offences. Joint efforts in relation to law enforcement within the Kingdom of the Netherlands were subsequently strengthened. In that regard, agreements were made during the tripartite consultation in September 2002 that a crime analysis would be carried out in relation to St. Maarten. In 2004, the then Minister of Justice of the Netherlands Antilles commissioned a study that aimed to chart the types of organised crime taking place in the Leeward Islands (St. Maarten, Saba and St. Eustatius) and the methods that were being used to combat such crime.

Questions that formed part of the study

The main issue that the study attempted to address was as follows:

What is the nature, seriousness and scope of organised crime on the Leeward Islands that form part of the Netherlands Antilles and on St. Maarten in particular and to what extent are the relevant (law enforcement) bodies equipped to combat this form of crime effectively?

The following research questions were formulated:

- 1 What is the nature, seriousness and scope of organised crime on the Leeward Islands?
 - a Which forms of organised crime were encountered?
 - b Is any information available as to the manner in which these forms of organised crime are prepared and committed?
- 2 To what extent are the relevant law enforcement bodies equipped to combat organised crime effectively?

- a Which bodies are involved in the prevention and combating of organised crime?
- b How well are these bodies equipped to prevent and combat organised crime?
- c Are these resources sufficient?
- d What recommendations for combating organised crime emerge from the study (in terms of prevention, regulation, detection and prosecution)?

Collection of data

The study was undertaken during the period from 2004 to 2007. A total of 89 semi-structured interviews were conducted with representatives of various organisations in the Netherlands Antilles, the Netherlands and the United States/Puerto Rico. A total of 15 criminal investigation files and 53 requests for legal assistance were studied at the Criminal Investigation Task Force (RST) and the Public Prosecutor's office on St. Maarten and Curaçao. Of the 15 criminal cases, four related to human trafficking and 11 related to drugs smuggling. Of the 53 requests for legal assistance, 24 related to the trade in drugs, 22 to financial or economic crimes (four requests related both to drugs trading and to financial economic crime), 2 to murder and 9 to other offences. Use was also made of earlier studies, dossiers and reports during the study. Briefings organised by the US Homeland Security especially for this project were also attended.

Although the study was intended to relate to the Leeward Islands, hardly any information was found regarding organised crime on Saba and St. Eustatius. For this reason, the study was largely devoted to St. Maarten.

The findings of the study

A key characteristic of St. Maarten (and of the other two Leeward Islands) is its *small size*. The economy of St. Maarten is a prime illustration of this, in that it focuses on and is therefore dependent upon a single sector, namely tourism. Not only does the island form an attractive destination for tourists, but workers and other migrants are relocating to St. Maarten. Another important feature of the island is that it is located in a *transit area* between drug-producing and drug-consuming countries. Its small size and its location amidst a multitude of international frontiers has, in many respects, caused the island to have an international character. The island's links to other countries within the Kingdom of the Netherlands also play an important role in this regard. When portraying the circumstances in which this group of islands now finds itself, it is also important to be aware that difficulties currently exist in the areas of government finances and debts. In order to promote economic activity, St. Maarten is a free trade area. In addition, investments are now being

made in the island's infrastructure (its port and airport) and foreign investors are being attracted to invest in the island. The island's location and infrastructure, combined with law enforcement systems that are still limited in scope, form an ideal *opportunity* for the development of criminal activities.

The study then goes on to paint a picture of a considerable problem with regard to crime on St. Maarten. Very limited information regarding organised crime on the other two Leeward Islands (Saba and St. Eustatius) is included however and this does not give the reader any grounds with which to refer to a considerable and 'ongoing' problem on those islands.

What forms of organised crime were encountered, how are these forms of (organised) crime committed and how serious are these?

Crime on St. Maarten is characterised to a large extent by its transitory nature. One of the most clear-cut forms of crime on the island is *drug-related crime*. The reason for this is that St. Maarten plays an important and varied role within the (international) drugs trade. St. Maarten also plays an important role in the transportation of various types of drugs, such as cocaine, heroin, marijuana and, to a lesser extent, of synthetic drugs. People of a number of different nationalities or origins on the island are involved in this activity and work together in such contexts and the trading in drugs is carried out in a more or less organised manner. What this means is that the transportation of drugs is arranged and that this can sometimes cover large distances, thereby requiring a significant amount of coordination. This manifests itself both in the form of pre-arranged meetings between boats and the transfer of smuggled goods on the open sea, as well as in the remarkably large group of couriers that was arrested at the Prinses Juliana Airport. Drug smuggling that is planned on a more ad hoc basis, sometimes on a short-term basis, is also being observed. This type of smuggling depends on more practical factors. Confiscations are not centrally recorded, as a result of which it is not possible to gain an overview of the seriousness of the situation. The first reason for this is that confiscations that take place on St. Maarten are not clearly and centrally recorded. The second reason is that there is a significant *dark number* of drug consignments that go undetected. This information has been gleaned from information obtained during investigations. The third reason is that the authorities are not always informed when drugs are confiscated elsewhere that were destined for St. Maarten or that had originated there.

Finally, it can be established that drug smugglers are making use of a multitude of alternative routes and methods. They are also using aircraft and all manner of ocean-going craft in order to transport drugs to an equally large number of different destinations. The sheer diversity of this

situation conjures up an image that the drugs market is freely accessible and a lack of checks carried out upon the flow of goods and individuals only works in favour of such drug smuggling activities.

A problematic situation also applies in relation to *financial and economic* crime. However, the unsatisfactory involvement of investigative and law enforcement agencies has created a situation in which it is difficult to establish precisely the scope of such activities and their links to organised crime. The absence of stringent checks into money and monetary flows means that elaborate constructs are not required in order to transfer and launder the proceeds (of criminal acts). What is known is that part of the proceeds from the various forms of criminal activity described above arrive on St. Maarten by some means or other in the form of investments and payments for (transportation) services. Another part of the proceeds finds its way, via St. Maarten, to those who commissioned the smuggling activities. In some cases, only small amounts of money are involved and these are transferred and laundered in a fairly primitive manner. One example of this is the payments made to couriers, which are paid by means of money transfers. Consignments of cash have also been observed arriving in or departing from St. Maarten by boat or by air in the hands of couriers.

There are also indications that point to the transfer or investment of large amounts of money that are the proceeds of criminal acts. This has been established due to the fact that financial investigations being carried out in other countries that involve large amounts of money being smuggled frequently generate a trail with a branch that leads to St. Maarten. It goes without saying that the frequency with which (criminal) funds are transferred is also an important factor.

Investigations have revealed a number of forms of financial and economic crime. The authorities that were interviewed for the purpose of the study expressed their concerns about this. The overall picture that emerges is that fraudulent investments are being made, certain groups of entrepreneurs (of specific ethnic backgrounds) are under suspicion and that the economic growth and prosperity of St. Maarten does, at the very least, raise a number of questions. At the same time, no-one has managed to gain an overview of the various forms of (organised) financial and economic crime, with the result that it is impossible to verify the picture that seems to be emerging. The financial aspects of crime have not formed a sufficiently major part of criminal investigations to date.

In addition to drugs and financial and economic crimes, *people smuggling* and trafficking in human beings were also examined during the course of this study. However, even less information about these activities has been forthcoming from criminal investigations. St. Maarten forms an attractive destination for migrants, but opportunities to migrate have

now been reduced as the result of a tightening of migration policy. Some illegal migration still takes place, however. The flows of illegal migrants are currently a major factor on St. Maarten. People smugglers take advantage of this and make money by facilitating illegal migration. People are transported or provided with false documents. Smuggling from St. Maarten by boat predominantly takes place to the US Virgin Islands or Puerto Rico. St. Maarten is particularly involved in the smuggling of migrants from Haiti and the Dominican Republic, but is also involved in the smuggling of Chinese migrants. The routes are selected in such a way that they pass through places in which checks by law enforcement agencies are *least likely* to be carried out. As far as *human trafficking* is concerned, only one investigation had been carried out at the time our study was underway. Signs have been observed that point to a number of irregularities (in relation to exploitation) in specific sectors, including the prostitution and domestic service sectors. Despite such indications, enforcement and checking of compliance with prostitution policy is still minimal.

No investigations were carried out during 2006 into the *trade in weapons*. Nevertheless, a number of concerns exist with regard to the availability of weapons and the increasing prevalence of crimes involving firearms that are being committed on the island. With regard to terrorism, the data gathered for the purposes of this study do not seem to indicate an acute threat of terrorist attack. There are indications however that money flows are passing through the island to organisations in the Middle East that may be linked to activities associated with terrorism.

Not only did our study attempt to chart the *overall picture and the significance* of organised crime on St. Maarten, but it also explicitly examined the issue as to whether current efforts in the field of investigation and enforcement are actually sufficient. This particular issue was analysed on the basis of four criteria.

It can be stated that as far as *legislation and regulation and law enforcement policy* are concerned, progress has been made. As the Penal Code of the Netherlands Antilles and associated national ordinances and decrees had become severely outdated, work began in 2003 on a revision of the Penal Code. In early December 2006, the new draft version of the Code was submitted to the Minister of Justice. During the past few years, a number of *policy proposals* have been compiled with the intention of calling a halt to (organised) crime. Whilst our study was underway, however, the impact of these measures was hardly apparent on St. Maarten. The necessary steps still need to be taken with regard to making policy choices, such as those relating to the question whether investment should primarily be focused upon controls or upon more

active investigative activities and regarding the setting of priorities (for example areas of organised crime deserving particular attention).

The following observations were made with regard to the *individual authorities and the collaboration between authorities* for the purpose of the prevention and combating of organised crime. A total of twenty five authorities were active on a local level, within the Netherlands Antilles and on an international level. Collaboration between these authorities takes place whenever they take part in joint investigations, exchange information or whenever one authority avails itself of the expertise of another authority. Organising effective collaboration of this type appears to be a simple matter, due to the small size of St. Maarten. A number of authorities did actually state that they found that the short lines were in fact conducive to effective collaboration. Collaborations do however prove problematic when different organisations are active in the same field and when each one is working from its own angle. Such situations can give rise to problems with regard to the sharing of information. A reticence with regard to the sharing of information may also exist as the result of a fear of such information being leaked. A lack of trust, or an active mistrust, also has a part to play in this. Such fears have a negative effect on the various forms of collaboration. The less than ideal situation that exists between the RST (Criminal Investigation Task Force) and the KPSSS (the local police) is reflected in the limited collaboration that takes place between these two organisations. The different tasks each organisation is required to fulfil are also partly to blame for this. Whilst the RST mainly focuses upon organised crime, the KPSSS is primarily involved in local crime. However, this does not alter the fact that collaboration and a sharing of information remain important factors. In the field of financial and economic crime, less collaboration takes place with authorities that do not have a local office on St. Maarten. International collaboration is generally effective, however the island lacks a satisfactory treaty that enables collaboration between the police forces on the French side of the island with those on the Dutch side. To summarise, we can say that intentions are now in place to work effectively together, but that this is not always the case in practice. This is partly due to the organisational and practical circumstances and partly due to cultural (mistrust) and 'inside bureaucracy' factors. Another contributory factor lies in the fact that objectives that must be achieved as a result of a joint effort are generally not formalised, thereby providing scope for an individual approach to be adopted. With regard to law enforcement on an island that is as small and densely networked as St. Maarten, objectives and collaboration policy should be set out in a manner that is clear to all those involved. This would then reduce the likelihood that aspects of policy implementation are fulfilled in an idiosyncratic manner, as is the case with the granting of permits.

If a satisfactory level of law enforcement is to be achieved, an effective *level of knowledge and expertise* will be required and it will be necessary to share the available knowledge expertise, so as to fill any gaps in the knowledge and expertise of those authorities that are currently operating in their own specific manner. On a general level, it is true to say that in a number of areas, there exists a discrepancy between the knowledge that is currently available and the knowledge that is required in order to combat organised crime. The area with the greatest level of knowledge is that of drugs and in that regard, the level of knowledge, which is partly the result of international contacts, is generally deemed to be sufficient. A lack of knowledge in relation to the extent to which people smuggling and trafficking is taking place in an organised manner is related to the priorities that are established during the investigation stage (priority is predominantly given to drugs). Other factors are that these crimes are difficult to investigate and that the responsibility (tasks) with regard to the investigation of these is also less than well-defined. As far as financial and economic crime is concerned, there is a lack of sufficiently specialised staff to gain an insight into money laundering schemes, financial flows and dubious investments. As a result of a general lack of structural mechanisms for the control of flows of persons, money and goods, only limited information and knowledge are available that enable criminal activities that form part of such flows to be detected.

In addition to knowledge and expertise, what is needed are sufficient *personnel and the necessary tools*, in other words, a suitable operational infrastructure to ensure effective enforcement of the law. The multiplicity of circumstances, arising from the logistical (harbour and airport) and the economic infrastructure (banking system) that are available on St. Maarten and which provide opportunities for drug smuggling, people smuggling and illegal financial transactions are being addressed using controls and powers that do not reflect, or hardly reflect, the scope of the problems. During the period in which the study was carried out the competent authorities in the field of customs, coastguard or Aliens Police, nor the bodies charged with the supervision of (illegal) financial transactions were well-matched in terms of personnel, structure or computerisation to the flows of goods, services and persons that passed through St. Maarten. Several authorities, such as the Public Prosecutor's Office, Customs, the Aliens Police, the Central Intelligence Service (CID), the RST, the Coastguard and authorities involved in financial tracking marked a shortage of personnel and a lack of personnel with the requisite skills. The result of this was that checks and investigations could not be carried out effectively. It was also the case that very few registration or information systems were in use, which meant that knowledge could not easily be accessed and that difficulties then ensued with regard to exchanging information between authorities. The policy of

employing staff on temporary secondment would require that measures be implemented to embed knowledge, so as to prevent both knowledge and expertise from being lost. In addition, *online* links between different authorities that enable them to consult details of particular investigations are not yet operational.

Whenever any reference is made to a lack of personnel, the question then arises as to the areas which must receive priority in the face of a shortage. Up to the present time, the highest priority has been allocated to drugs, with the result that knowledge of other types of organised crime has remained limited. This situation is something of a vicious cycle. The lack of focus on investigation means that the 'information position' is and remains poor and this, in turn, gives rise to a situation in which the input of information into investigations then begins to dry up. This situation is already occurring in areas such as people smuggling and human trafficking, as well in the area of financial and economic crime. At this point, it should be pointed out that there is an intention to remedy this situation.

Criticisms have been expressed as to a lack of *checks and balances*, which has resulted in a system in which neglecting to act in accordance with procedures has become firmly embedded at all levels. This has acted in favour of certain economic interests and, intentionally or unintentionally, has facilitated certain forms of (organised) crime. In this instance also, the lack of investigation is continuing to feed such suspicions, in a similar way to the stories that are circulating amongst the population of St. Maarten. This too is yet another reason why greater clarity and transparency in these areas would benefit both the government and the population itself.

If someone were to pose the question: "Does organised crime occur on St. Maarten?", then the answer would quite simply be: "Yes!". The important role played by St. Maarten in the smuggling of drugs is evident to all and investigations and confiscations of drugs both at home and abroad bear witness to this. The link with organised crime is then a logical step, given the need to launder the proceeds of drugs transactions, which, of course, falls within the realm of financial or economic crime. A number of investigations have provided convincing evidence of this.

Other forms of crime also exist, however, which depending on the context in which the crimes are committed, may also come under the heading of organised crime. Hardly any concrete investigations have been carried out, into these types of crime, however, despite the fact that suspicions that such crimes are being committed already exist or have existed for some time. The types of crime being referred to here include people smuggling and human trafficking and certain forms of financial or economic offences. As a result of this study, a number of recommendations have been made and these are listed in the final paragraph of this report.

Resumen

Krimen organisá i mantenshon di órden na Sint Maarten

Investigashon: origen, preguntanan di investigashon i kolekshon di dato

Orígen

Krimen organisá riba e islanan di Antia Hulandes ta foko di preokupashon pa tantu gobernantenan komo komunidad. Mayoría di e investigashonnan tokante kriminalidat na Antia Hulandes ta regardá e situashon na Kòrsou. Pa e motibu aki no tin un vishon transparente di e origen, gravedat, embergadura i e formula pa ataká krimen organisá na e isla di Sint Maarten.

Pa loke ta trata nivel i kalidat di mantenshon di órden na Antias, na aña 2002 tantu e Ministro di Hustisia Antiano di e tempu ei komo Gobièrnu Hulandes tabatin e impreshon ku e aparato Antiano, entre otro pa falta di personal i material, no tabata sufisientemente kapasitá i ekipá pa enfrentá e kresementu di kríiminalidat, partikularmente riba tereno di kriminalidat relashoná ku droga. Ta p'esei a intensifiká esfuersonan kolektivo riba tereno di mantenshon di órden den Rèino. Den e kuadro aki a akordá den e deliberashon di “trípartit” na sèptèmber 2002 pa hasi un anáalisis di e situashon di kriminalidat na Sint Maarten. Na aña 2004 Ministro di Hustisia Antiano di e tempu ei a laga hasi un investigashon sientífiko pa haña un idea di e formanan di krimen organisá ku tin na Isla Riba (Sint Maarten, Saba i Statia) i di e forma ku ta kombatiendo esakinan.

Preguntanan di investigashon

E ponensha problemátiko sentral den e investigashon aki ta:

Kiko ta e orígen, gravedat i e embergadura di krimen organisá na Isla Riba di Antia Hulandes i partikularmente na Sint Maarten i den ki grado e instanshanan (di mantenshon di órden) en kuestion ta ekipá pa kombatí e tipo di kriminalidat akí efektivamente?

Den e problemátiko plantiá ta distinguí e pregunta di investigashon enfoká di un banda riba e fenómeno di krimen organisá i di otro banda riba mantenshon di órden. Kada un di e dos partinan di interes akí tin nan suppreguntanan.

- 1 Kua ta e orígen, gravedat i e embergadura di krimen organisá na Isla Riba?
 - a Kua ta e formanan di krimen organisá ku e islanan ta konfrontá?
 - b Tin informashon disponibel tokante e manera ku ta prepará i kometé e formanan akí di krimen organisá?
- 2 Den ki grado e instanshanan di mantenshon di órden en kuestion ta ekipá pa kombatí krimen organisá efektivamente?
 - a Kua ta e instanshanan embolí den prevenshon i kombatimentu di krimen organisá?

- b Kon e instanshanan akí ta ekipá pa prevení i kombatí krimen organisá?
- c E rekursionan akí ta suficiente?
- d Kua ta e rekomendashonnan pa kombatí krimen organisá komo resultado di e investigashon (riba areanan di prevenshon, regulashon, investigashon i persekushon)?

Kolekshon di dato

E investigashon a tuma lugá den e periodo di 2004-2007. A hasi 89 entrevista semi-strukturá ku representante di vários organisashon na Antia Hulandes, na Hulanda i na Merka/Puerto Rico. Ademas a studia 15 kaso di investigashon i 53 petishon pa asistencia hurídiko serka Tim di Reshèrshe (RST) i na Ministerio Públiko na Sint Maarten i na Kòrsou. Di e 15 kasonan penal, 4 tabatin di haber ku kontrabanda humano i 11 tabata di kontrabanda di droga. Di e 53 petishonnan pa asistencia hurídiko 24 tabatin di haber ku narkotráfiko, 22 ku kriminalidat finansiero-ekonomiko (kuater petishon tabatin di haber tantu ku narkotráfiko komo ku kriminalidat finansiero-ekonomiko), 2 ku asesinato i 9 ku otro delitunan. Durante e investigashon a hasi uso tambe di investigashonnan bibliográfiko, rapòrt i relato. Ademas a asistí na *briefing* ku Homeland Security a organisá spesialmente pa e proyekto akí. Despues di e briefingnan tabatin tempu pa hasi pregunta adishonal i debatí ku e diferente servisionan riba e problemátiko investigá.

Ounke e tarea tabata konserní Isla Riba, apénas a haña informashon tokante krimen organisá na Saba i Statia, i pa e motibu ei e investigashon a keda limitá pa un parti grandi na Sint Maarten.

Deskripsjon di resultado di e investigashon

Loke ta karakterisá Sint Maarten (i e otro dos islanan Saba i Statia) ta na promé lugá e *eskala chikí*. Su ekonomia ta un bon ehèmpel di esei: dirigí riba prinsipalmente e sektor turístko, i pa esei tambe e isla ta hopi dependiente di esaki. E isla no ta atraktivo pa turista so, pero trahadó i otro migrante tambe ta bai Sint Maarten. Un di dos karakterístika ta, ku e isla ta situá den un *teritorio di tránsito*, entre paisnan ku ta produsí i konsumí droga. E eskala chikí i e ubikashon entre hopi frontera ta dun'e, den múltiple sentido, un karakter internashonal. Fuera di esei e vínkulonan ku otro pais di Rèino Hulandes tambe ta hunga un papel importante. Ademas, pa duna 'un kuadro' di e sirkunstanshanan ku e islanan ta haña nan aden, ta importante pa sa ku e situashon finansiero i di debe di e Gobièrnu ta problemátiko. Pa stimulá aktividat ekonomiko, Sint Maarten ta un zona di komèrsio liber. Ta invertí tambe den infrastruktura (haf i èrpòrt) i ta atraé invershonistanan estranhero. Ubikashon i infrastruktura, kombiná ku un mantenshon di órden ku

ainda no ta funshoná optimalmente, ta forma un *konteksto* ideal pa kresementu di aktividat kriminal.

Konsekuentemente e investigashon ta muestra ku tin un *problema konsiderabel di kriminalidat* na Sint Maarten. Tin masha poko informashon riba krimen organisá na e dos otro islanan (Saba, Statia) i no tin motibu válido pa papia di un problemátika konsiderabel i 'persistente' na e islanan aki.

Bou di ki forma krimen organisá ta manifestá su mes, kon ta kometé e formaman akí di kriminalidat (organisá) i kon grave nan ta?

Kriminalidat na Sint Maarten partikularmente ta keda tipifiká pa su karakter di tránsito. Esei ta sali mas tantu na kla den *kriminalidat relashona ku droga*. Asina Sint Maarten ta hunga un papel importante i polifasétiko respekto trafikashon di droga (internashonal). Sint Maarten tin un papel importante den trafikashon di diferente tipo di droga manera kokaina, heroína, mariwana, i den menos grado droga sintétiko. Hendenan di diferente nashonalidat o orígen riba e isla ta involukrá den trafikashon i ta kolaborá ku otro. E trafikashon ta mas o ménos organisá. Esei ke men ku tin biaha ta regla e transporte di droga for di gran distansha, loke ta impliká ku mester tin un bon kordinashon. E kordinashon ei ta importante ora botonan tin ku topa otro riba laman ganchu pa pasa kontrabanda, pero tambe ora ta trata di grupo notablemente grandi di mula manera esun ku a keda detené na Prinses Juliana Airport. Tambe nos ta mira kontrabanda di droga planeá mas tantu 'ad hoc', den poko tempu i dependiente di faktor práktiko. No tin registrashon di konfiskashon ku a base di dje por duna un bon idea di gravedat di e situashon. Na promé lugá pasobra na Sint Maarten no ta registrá e droganan ku a konfiská, di un forma uniforme ni sentral. Na di dos lugá pasobra tin un '*dark number*' konsiderabel di transporte di droga ku no ta ser detektá, konforme informashonnan di investigashon hudisial ta muestra. Na di tres lugá no ta ta konosí si e droga konfiská ta destiná pa Sint Maarten o prosedente di Sint Maarten. Pa finalisá por bisa ku via di e varios kayanan ku ta kore paralelo ku otro i e método ku ta usa, ta pasa droga di kontrabanda, via oplanu i tur loke ta nabegá, pa mésun tantu destinashon diferente. E diversidat akí ta duna impreshon ku entrada riba merkado di droga ta liber. E echo ku no ta kontrolá fluho di persona ni di merkansia ta fomentá e tipo di narkotrafikashon akí.

Relashoná ku *kriminalidat finansiero-ekonómiko* tambe tin kuestion di un situashon problemátiko. Pero, pa kousa di empeño insuficiente di parti di servisio di investigashon hudisial i di mantenshon di órden, ta difísil

haña sa presis kiko ta e orígen, embergadura i vínkulo di kriminalidat organisá. Debí na falta di kòntrol riguroso di plaka i di fluho di plaka, no tin mester di konstrukshon sofistiká pa transportá i laba e ganashinan (for di kriminalidat). Loke sí ta konosí ta ku, parti di e ganashi ku dreña for di e diferente formanan di kriminalidat deskribí, di un manera òf otro ta bin resultá na Sint Maarten bou di un forma di invershon i pago pa servisio (di transporte) duná. Un otro parti dje ganashinan ta bai via Sint Maarten pa e dunadónan di enkargo dje kontrabanda. Tin biaha ta trata di montante di plaka relativamente mínimo, ku ta transportá i ta ser labá na un forma poko sofistiká. Plaka pa mulanan, por ehèmpel, ta ser pagá via “*moneytransfers*”. Tambe nos ta mira transporte di plaka kèsh realisá pa mula ku ta bai Sint Maarten ku oroplanu o barku o ku presisamente ta sali Sint Maarten.

Ademas tin indikashon di moveshon o invershon di kantidat grandi di plaka proveniente di kriminalidat. Di e manera aki vários investigashon hudisial finansiero estranhero, kaminda tin kantidat grandi di plaka di kontrabanda metí, ta bin resultá na Sint Maarten. E frekuensha ku ta move plaka (for di kriminalidat) di un destinashon pa otro, naturalmente tambe ta importante.

For di e investigashon a resaltá vários forma di kriminalidat finansiero-ekonómiko. E servisionan entrevistá a ekspresá nan preokupashon al respekto. Na final di kuenta tur esaki a duna un kuadro di invershon di mala fe, di sospecho kontra sierto grupo di empresario (étniko) i di un kresementu, asta floresementu ekonómiko na Sint Maarten ku ta pone ku mester hasi por lo ménos algun pregunta. No opstante esaki, apénas tin un bista riba e diferente formanan di kriminalidat finansiero-ekonómiko (organisá), di manera ku ta difísil evaluá e kuadro akí. E parti finansiero di kriminalidat no ta haña sufisiente atenshon den e investigashonnan hudisialnan.

Aparte di droga i kriminalidat finansiero-ekonómiko *kontrabanda humano* i trafikashon di hende tambe ta tema di e estudio akí. Pero riba e puntonan akí tin ménos resultado for di investigashonnan hudisial. Sint Maarten ta un destino atraktivo pa migrantenan.

E maneho adaptá i fortifiká di migrashon a trese un limitashon den e posibilidatnan pa estranheronan dreña Sint Maarten. Sinembargo, parti di e migrashon ta kontinuá i ta tumando lugá ilegalmente. E fluho di migrashon ilegal ta hunga un papel basta importante na Sint Maarten. Personanan embolbí den kontrabanda humano ta reakshoná fasilmente i ta hasi ganashi fasilitando migrashon ilegal. Ta transportá hende o ta fasilitanan dokumentonan falsu. Kontrabanda for di Sint Maarten ku boto ta bai prinsipalmente pa Estádos Unídos, Virgin Islands i Puerto Rico. Sint Maarten tin di haber partikularmente ku kontrabanda di migrante for di Haiti i Repùblika Dominikano, pero tin di haber tambe ku Chines. Ta skohe e rutan di tal manera ku nan ta pasa banda dje lugánan

kaminda servisionan di mantenshon di órden ta kontrolá *ménos*. Respekto *trafikashon di hende* tabatin un investigashon hudisial ta tumando lugá e mésun temporada ku nos a hasi nos investigashon. Tin indikashonnan ku ta mustra den direkshon di algun abusu (relashoná ku eksplotashon) den sierto sektor, esta den sektor di prostitushon i den servisio doméstiko. Apesar di e indikashonnan akí, mantenshon i kòntrol di kumplimentu di maneho di prostitushon ta minimal ainda.

Relashoná ku *tráfiko di arma*, te na final di aña 2006 no a hasi ningun investigashon hudisial. No opstante ku, disponibilidat di arma i e kresiente di kriminalidat relashoná ku arma na e isla ta preokupante. Enkuanto terorismo, segun nos kolekshon di dato, ta parse ku no tin peliger agudo di atentado terorista. Sí tin indikashon ku tin fluho di plaka ta pasa via e isla bai na vários organisashon na Medio-Oriente ku por ser relatá na aktividat relashoná ku terorismo.

Nos investigashon no solamente a duna un *bista i nifikashon* di kriminalidat organisá na Sint Maarten, pero a konsiderá tambe eksplísitamente *e pregunta si e aktual esfuersonan riba tereno di investigashon hudisial i mantenshon di órden ta suficiente*. Nos a analisá e tema aki basá riba kuater kriterio.

Pa loke ta toka *legislashon, regulashon i maneho di mantenshon di órden* por mira un progreso. Komo ku e Kódigo Penal di Antia Hulandes i e lèi i ordenansanan liá na esaki tabata basta antikuá, na aña 2003 a kuminsá revisá e Kódigo akí. Na prinsipio di desèmber 2006 a entregá un Kódigo nobo den konsepto na Ministro de Hustisia. Ademas di esaki e último añanan a realisá diferente *plan di maneho* pa pone un paro na kriminalidat (organisá). Pero tempu ku e investigashon akí a tuma lugá apénas por a mira reperkushon di e inisiativanan akí na Sint Maarten. Ainda mester hasi algun trámite nesario pa hasi eskoho den maneho, manera respekto e pregunta si tin ku invertí (prinsipalmente) den kòntrol o presisamente den mas aktividat di investigashon hudisial aktivo i relashoná ku stipulashon di prioridatnan (manera e terenonan den kriminalidat organisá ku primariamente mester haña atenshon).

Enkuanto e *servisionan i kolaborashon entre servisio i departamentunan ku ta enfoká* riba prevenshon i kombatementu di kriminalidat organisá, a konstatá lo siguiente. Tin bintisinku (25) servisio ku ta aktivo na nivel lokal, na Antia Hulandes i na nivel internashonal. E servisionan menshoná ta kolaborá partisipando huntu den un investigashon hudisial, ta interkambiá informashon i usa otro su ekspertisio. Komo Sint Maarten ta un isla chikí, ta parse fásil pa organisá un kolaborashon efektivo. Porsierito diferente servisio ta duna di konosé ku nan ta haña ku komunikashon direkto ta mas práktiko. E kolaborashon ta bira trabahoso ora diferente organisashon ta move riba e mésun tereno i kada un for di su propio

ángulo di enfoke. Esaki tin komo konsekuensha ku ta surgi problema si keda sin kompartí informashon. Tin reserva pa kompartí informashon pa motibu ku tin miedu pa nada no lèk. Falta di konfiansa, respektivamente deskonfiansa ta hunga un papel. E miedu akí ta perhudiká e diferente forman di kolaborashon. Fuera di esaki nos ta mira un relashon no optimal entre RST i KPSSS reflehá den nan kolaborashon ku otro ku, ta laga basta di deseá. E diferensha di tarea ta yuda fomentá e problema. Si RST ta orientá prinsipalmente riba kriminalidat organisá, KPSSS ta enfoká presisamente riba kriminalidat lokal. Esaki no ta kita ku kolaborashon i transmishon di konosementu ta keda importante. Riba tereno di kriminalidat finansiero-ekonómiko kolaborashon ku servisionan ku no tin sede lokal na Sint Maarten ta minimal. Kolaborashon internashonal generalmente ta adekuá. Den kolaborashon ku e ‘parti frances’ di Sint Maarten ta falta un kombenio adekuá pa kolaborashon entre nan kuerpo polisial. Resumiendo nos por bisa ku tin intenshon pa kolaborá efikasmente, pero ku no ta semper ta realisá e intenshon, loke parsialmente ta bini dor di sirkunstanshanan organisatorio, ku ta di índole práktiko entre otro i en parti dor di sirkunstansha kultural (‘deskonfiansa’) i di burokasia polítiko. E metanan ku mester alkansá konhuntamente tambe tin un ròl importante. Esakinan normalmente no ta formalisá, loke ta laga lugá pa interpretashon propio. I presisamente ora ta trata di mantenshon di órden na un isla chikí ‘yen di ret’, tur meta i e asina yamá ‘maneho di kolaborashon’ mester ta transparente pa tur partido. Esaki ta redusí e chèns pa desaroyá di un manera personalista e detayenan di ehekushon di e maneho, manera den kaso di entrega di pèrmit.

Pa yega na un *nivel di konosementu i di ekspertisio* adekuá i un mantenshon di órden efikas, mester kompartí konosementu i ekspertisio pa kompletá e konosementu i e ekspertisio fragmentá di e servisionan ku, ta operá kada un for di nan ángulo di enfoke spesífiko. En general por bisa ku riba algun tereno ta eksistí diskrepansia entre e konosementu ku tin i esun ku tin mester di dje pa kombatí kriminalidat organisá. Relashoná ku droga tin mas tantu informashon; riba e tereno akí generalmente tin sufisiente konosementu, debí tambe na kontaktonan internashonal. Falta di konosementu di kon ta organisá kontrabanda humano i trafikashon di hende tin di haber ku e prioridat ku ta establese den un investigashon hudisial (ku ta enfoká prinsipalmente riba droga), por lo demas ta un delitu difísil pa investigá i e responsabilidat (meta) pa su investigashon hudisial no ta bon kla. Riba tereno di kriminalidat finansiero-ekonómiko ta falta personal sufisientemente spesialisá pa haña un idea di e konstrukshonnan di labamentu di plaka, fluhonan di plaka i e inershonnan sospechoso. Pa falta general di mekanismo di kòntrol struktural di fluho di hende, plaka i merkansia, e informashon/konosementu ku ta disponibel ta muchu limitá pa distinguí aktividat di mala fe den e fluhonan ei.

Ademas di konosementu i ekspertisio tin mester di sufisiente *hende i rekurso*, o sea un infrastruktura operashonal pa mantené órden efikasmente. Kontra un diversidat di sirkunstansha ku ta duna oportunitat pa pasa kontrabanda di droga, kontrabanda humano i tráfiiko monetario ílegal, konsekuensha di e infrastruktura logístiko (haf, èrpòrt) i ekonómiko (sektor bankario) di Sint Maarten, tin un sistema i posibilidat di kònròl, ku apénas o ku nó ta den balansa. Durante e periodo di investigashon ni riba tereno di Duana, Wardakosta i Departamentu di imigrashon, tampoko riba tereno di kònròl di tráfiiko monetario (ílegal), e servisionan responsabel no tabata kapas. Esaki ta konta pa tantu enkuanto e personal i organisashon komo outomatisashon, pa dil ku e fluho di merkansia, servisio i persona ku ta pasa via Sint Maarten. Ta señalá skarsedat di kapasidat serka e personal i di kualidat personal serka servisionan manera Ministerio Públiko, Duana, Departamentu di Imigrashon, CID, RST, Wardakosta i e servisionan ku tin di haber ku investigashon hudisial finansiero. Esei ta pone ku no por kontrolá ni investigá sufisiente.

Ademas ta hasi poko uso di e sistemanan di registrashon i di informashon ku tin disponibel. Konsekuentemente e konosementu ku tin ta poko aksesibel i ta difisil pa e servisionan konserní interkambiá informashon mutuamente. E maneho pa traha ku personal ku temporalmente ta ubiká riba e isla (detaching) ta eksiguí tambe pa sigurá ku tin sufisiente konosementu pa asina evitá pérdida di konosementu i ekspertisio. Komunikashon *online* entre vários servisio pa konsultá informashon (tokante investigashon hudisial) ainda no ta operashonal.

Ora ta papia di falta di personal mester puntra mésora na unda tin ku pone prioridat ora tin skarsedat. Te ainda mas tantu atenshon ta bai na droga, loke ta hasi ku konosementu riba otro tereno di kriminalidat organisá ta keda limitá. Aki ta trata di un sírkulo visioso. Falta di atenshon pa hasi investigashon hudisial tin komo konsekuensha ku e ‘posishon ku informashon tin’ ta inkorekto i ta keda inkorekto, loke alabes ta hasi ku e input pa inisiá un investigashon hudisial ta disparsé. Tantu den kaso di kontrabanda humano i di trafikashon di hende, komo den kaso di kriminalidat finansiero-ekonómiko nos ta topa e situashon akí. Mester señalá ku tin intenshon di trese kambio den e fenomeno aki.

A lansa krítika tokante falta di *checks and balances* pa kua motibu strukturalmente lo por tabatin kuestion di aktuashon no konforme prosedimentu na fabor di sierto interes ekonómiko, fasilitando asina konsiente o inkonsientemente sierto forma di kriminalidat (organisá). Aki tambe por bisa ku si no hasi investigashon hudisial ta mantené e sospechanan akí, méskos ku ta pasa ku e istorianan al respekto ku tambe ta kore den komunidad di Sint Maarten. Ta parse ku pa e motibu aki tambe, mas transparensa i klaridat riba e tereno akí lo resultá bentahoso pa tantu Gobièrnu komo e komunidad.

Riba e pregunta ku si na Sint Maarten tin kriminalidat organisá mester kontestá simpelmente: sí. E papel importante ku Sint Maarten ta hunga den kontrabanda di droga ta opvio. Investigashon hudisial i droganan ku a konfiská di tantu riba e teritorio komo pafu di e teritorio di e isla ta testigu di esaki. Labamentu di plaka di droga, komo un forma di kriminalidat finansiero-ekonómiko, ta klaramente relashoná ku kriminalidat organisá. A komprobá esaki na un manera konvinsente den vários investigashon hudisial ku a tuma lugá.

Pero tin tambe otro forma di kriminalidat ku segun e konteksto por ser denominá komo kriminalidat organisá, i ku apénas a hasi un investigashon hudisial konkreto di nan, no opstante e echo ku tin suficiente sospecho (pa basta tempu kaba) di esakinan. Den e kaso akí ta trata di kontrabanda humano i trafikashon di hende i sierto forma di kriminalidat finansiero-ekonómiko. E investigashon ta duna motibu pa vários rekomendashon ku a sali den e último paragraf di e rapòrt akí.

Literatuur

Algemene Rekenkamer Nederlandse Antillen

Rapport bevattende de bedenkingen en opmerkingen van de Algemene Rekenkamer Nederlandse Antillen, voortvloeiende uit haar controle van de rekeningen van het eilandgebied Sint Maarten over de dienstjaren 1997 tot en met 2001, 2005

AIVD (Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst)

Jaarverslag 2005, 2006

Benoit, C.

Sex, Aids, Migration and Prostitution: Human Trafficking in the Caribbean

New West Indian Guide/ Nieuwe West-Indische Gids, jrg. 73 nr. 3&4, 1999, pp. 27-42

Berrick, C.A.

Transportation Security Administration has made progress in managing a federal security workforce and ensuring security at US airports, but challenges remain

Homeland Security and Justice Issues, United States Government Accountability Office Aviation Security, 2006

Verkregen januari 2007 van www.gao.gov/new.items/d06597t.pdf

Bestuurscollege Eilandsgebied St. Maarten

Beleid tot regulering van seksbedrijven en stripclubs op St. Maarten, 2003

Bodde, G.A.B.

Het vreemdelingenproces in de Nederlandse Antillen; een verkenning van toelating en toezicht

Willemstad, in opdracht van de Minister van Justitie van de Nederlandse Antillen, 2003

Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel (BNRM)

Eerste rapportage van de nationaal rapporteur

Den Haag, Bureau NRM, 2002

Butter, A.J.

An Introduction to Mini-Economics

Amsterdam, B.R. Gruner Publishing Co., 1985

Camelia-Römer, S.F.C. & W.A. Tweeboom, F.W. Stüger, A.F. Paula,

C.M. Grüning

Evaluatieonderzoek Rechtshandhaving, De keten is zo sterk als de zwakste schakel

Drukkerij 'De Curaçaosche Courant' N.V., 2006

Centraal Bureau voor de Statistiek

Modus Statistisch Magazine, jrg. 5, nr. 1, juli 2003

Centraal Bureau voor de Statistiek

Eerste resultaten arbeidskrachtenonderzoek Sint Maarten 2005

CBS, januari 2006

Comision i Berdad

Een kwestie van mentaliteit. Bestuur en integriteit op Aruba

Oranjestad, Aruba, Eindrapport van de Comision di Berdad, 2002

Commissie indirecte belastingen op casino's

Rapport
Willemstad, 1997

Commissie Integriteit

Integriteit rapport 'Integrity a state of honesty'
Sint Maarten, zd

Commissie van onderzoek weerbaarheid Korps Politie Nederlandse Antillen tegen integriteitsaantasting

Un bon pais tin bon polis
Willemstad, 2000

Customs Windward Islands

Overzicht inbeslagnames 2005
2006

Dam, K.W.

The Judiciary and Economic Development
University of Chicago Law & Economics, October 2006
Olin Working Paper No. 287
Verkregen van <http://ssrn.com/abstract=892030>

Dam, E. van

Migratie van en naar de Nederlandse Antillen in sociaal-economische context: 1981-1992
Universiteit van Amsterdam, Uitgeverij Curaçao, Centraal Bureau voor de Statistiek van de Nederlandse Antillen, 1995

De Palm, J. (red.)

Encyclopedie van de Nederlandse Antillen
De Walburg Pers, 1985

Dienst Nationale Recherche Informatie

Nationaal Dreigingsbeeld zware of georganiseerde criminaliteit; Een eerste proeve
Zoetermeer, Dienst Nationale Recherche Informatie, juli 2004

Directie Jeugd en Jongerenontwikkeling

Jeugdmonitor Nederlandse Antillen 2002-2003 St. Maarten, 2003
Verkregen van: www.jeugd.an/nederland/files/RESULTATEN_SXM.pdf

Dohmen, J., J. Verlaan

De bouwbeerput; Het dossier over fraude, corruptie, valse facturen, schaduwboekhoudingen, bordelen, casino's, snoepreizen, doofpotten en slapende toezichthouders. Een verslag over de normen en waarden in de Nederlandse bouwwereld
Amsterdam/Rotterdam, Uitgeverij Prometheus, 2003

Doran-Scoop, B., M. Vink

Georganiseerde criminaliteit op de Nederlandse Antillen, merkenfraude en witwassen op de Bovenwinden
Curaçao, Universiteit Nederlandse Antillen, 2006 (scriptie)

Engbersen, G., J. van der Leun, R. Staring, J. Kehla

De ongekende stad; Inbedding en uitsluiting van illegale vreemdelingen
Amsterdam, Boom Juridische uitgevers, 1999

ERNA (Eilanden Regeling Nederlandse Antillen)

Koninklijk besluit van 3 Maart 1951, (Stb. 1951, 64; P.B. 1951, 39), 1951
verkregen: www.antillenhuis.nl/web/images/Publicaties/ERNA.pdf

Ferguson, J.

Migration in the Caribbean: Haiti, the Dominican Republic and Beyond
Minority Rights Group International, 2003

Fijnaut, C., L. Paoli (red.)

Organised Crime in Europe. Concepts, Patterns and Control Policies in the European Union and Beyond
Springer, 2004

Forensic Services Caribbean N.V.

Artikel: Nigerian Connection
Verkregen van www.forensic-caribbean.com

George, H., K. Kleijer, W. de Luca, R. Wijngaarde

Social development and poverty related issues in St. Maarten, St. Eustatius, Saba and Bonaire
Willemstad, 2004

Gerecht in Eerste Aanleg Curaçao

Registratienr. KG 248, uitspraak 20 september 2004

Gray, A., F. Leeuw, B. Jenkins (red.)

Collaboration in public services: the challenge for evaluation
Transaction Books, New Brunswick and London, 2004
Comparative Policy Analysis Series

Griffith, I.

Drugs and Security in the Caribbean: Sovereignty under Siege
University Park, Pennsylvania State University Press, 1997

Griffith, I.

The Political Economy of Drugs in the Caribbean
New York, St. Martin's Press, 2000

Griffith, I. (red.)

Caribbean Security in the Age of Terror
Ian Randle Publishers, 2004

Groot, S. de

Kennis in uitvoering
Werkboek Kennismanagement, 2003

Guadeloupe, F.

Chanting down the New Jerusalem; The Politics of Belonging on Saint Martin and Sint Maarten
Amsterdam, Rozenberg Publishers, 2005 (proefschrift)

Gunn Clissold, G.

Divergent International Perspectives on the Caribbean: The Interaction Between the Ongoing Caribbean, U.S., and European Adaptations to the New Global Economy, CARIBBEAN BRIEFING PAPER
Georgetown University, April 1998

Hartog, J.

De Bovenwindse Eilanden: St. Maarten, Saba, St. Eustatius: Eens gouden rots, nu zilveren dollars
Aruba, De Wit, 1964
Geschiedenis van de Nederlandse Antillen; 4

Hartog, J.

St. Maarten, Saba, St. Eustatius- 4th enl. ed.
Aruba, De Wit, 1974

Hartog, J.

History of St. Maarten and Saint Martin
The St. Maarten Jaycees, 1981

Heyliger, R.

Intelligence suggests next major attack could be on cruise ships, 2004
Verkregen van www.caribbeanetnews.com/cgi-bin/GPrint2002.pl?file=2004/04/15/attack.htm

Hoetink, H. (red.)

Encyclopedie van de Nederlandse Antillen
Amsterdam, 1969

Hokstam, M.

Haitian survivor recounts horror of boat explosion off St. Maarten
Associated Press, Verkregen in 2002 van: www.wehaitians.com/june%202002%20news%20briefing%20and%20analysis.html

Ilegems, D. en R. Sauviller

Bloedsporen, een reis naar de maffia
Amsterdam, Atlas, 1995

INCSR

International Narcotics Control Strategy Report
US Department of State

Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB)

Behartiging van de buitenlandse belangen van de Nederlandse Antillen en Aruba; Een evaluatie van de rol van het Ministerie van Buitenlandse Zaken
Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2003
IOB Reeks Evaluaties, nr. 295

International Organisation for Migration (IOM)

Verkennd beoordeling van mensenhandel in het Caribisch gebied, 2005

International Organisation for Migration (IOM)

Legal Review in Trafficking in Persons in the Caribbean: The Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica, The Netherlands Antilles, St. Lucia, and Suriname, 2005

IOM/OAS/IACW

Exploratory Assessment of Trafficking in Persons in the Caribbean Region,
March 2005

Jeugdmonitor

Belevingswereld Antilliaanse jongeren, 2001

Johnson, W.

For the love of St. Maarten, 1994
Verkregen in 2003 van www.caribseek.com

Kabinet van de Gezaghebber

Beleidsprogramma 2004-2006: Bekend maken, beschermen, bemiddelen, beheersen, besturen en representeren
Eilandgebied St. Maarten, 2004

Keur, J., D. Keur

Windward children. A study in human ecology of the three windward islands in the Caribbean
Van Gorcum, 1960

Kleemans, E.R.

Waarin een klein land groot kan zijn? Een Internationaal vergelijkend onderzoek naar verklaringen voor de relatieve omvang van de overheidssector in kleine en grote landen
Enschede, Universiteit Twente, 1991 (afstudeerscriptie Bestuurskunde)

Kleemans, E.R., H.G. van de Bunt

The social organisation of human trafficking. In: Siegel et al. (red.),
Global Organized Crime; Trends and Developments
Dordrecht/Boston/London, Kluwer Academic Publishers, 2003, pp. 97-104

Kleemans, E.R., E.A.I.M. van den Berg, H.G. van de Bunt

Georganiseerde criminaliteit in Nederland; rapportage op basis van de WODC-monitor
Den Haag, Ministerie van Justitie, WODC, 1998
Reeks Onderzoek en beleid, nr. 173

Kleemans, E.R., M.E.I. Brienen, H.G. van de Bunt

Georganiseerde criminaliteit in Nederland; tweede rapportage op basis van de WODC-monitor
Den Haag, Ministerie van Justitie, WODC, 2002
Reeks Onderzoek en beleid, nr. 198

Koninklijke Marechaussee

Rapport Identiteitsfraude en (reis)documenten, 2003

Korps Landelijke Politiediensten (KLPD)

Jaarverslag 2004, 2005

Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) (Dienst Nationale Recherche)

Criminaliteitsbeeldanalyse Latijns-Amerika 2002-2003
Den Haag, 2004

Kultifa

Leidraad Analyse Kennishuishouding & Kennisinfrastuctuur, improving knowledge performance, versie juni 2005

KULTIFA/Triam

Handleiding Positiebepaling Kennismanagement (op basis van INK), 2006

Kustwacht Nederlandse Antillen & Aruba

Jaarverslag 2005

Justitieel beleidsplan 2005 en 2006 voor de Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba

Algemeen Beleidsplan en Operationeel jaarplan 2006

Herziene begroting 2006

Activiteitenplan en Begroting 2007-2011

Ontwerpbegroting 2007

Meerjarenramingen 2008-2011

Landsbesluit

Nr. 1, 1991

Nr. 30, 30 juli 1997

Leertouwer, E.C., M.A. Verhoeven

De toekomstige behoefte aan celcapaciteit op de Nederlandse Antillen
WODC, 2006

Leun, J. van der & L. Vervoorn

Slavernijachtige uitbuiting in Nederland; Een inventariserende literatuurstudie in het kader van de uitbreiding van de strafbaarstelling van mensenhandel

Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2004

Maduro-Jeandor, E.

Schets van de sociaal-economische situatie in de Nederlandse Antillen.

In: *Modus, Statistisch Magazine*, jrg. 5, nr. 1, juli 2003

Meldpunt Ongebruikelijke Transacties

Jaarverslag

2003

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Programma Rechtshandhaving Nederlandse Antillen 2005-2007,

Verkregen juni 2004 van www.minbzk.nl/contents/pages/43003/

samenwerkingsprogramma *nederlandseantillenrechtshandhaving.pdf*

Gemeenschappelijke verklaring over intensivering van de

samenwerking tussen de landen van het Koninkrijk bij de bestrijding

van internationaal terrorisme, vijfde voortgangsrapportage, 17 januari

2006

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Verre Buren, Goede Vrienden. In: *Het Nederlands buitenlands beleid ten aanzien van Latijns-Amerika en de Cariben*, juni 2004

Ministerie van Financiën

Handleiding Government Governance, een instrument ter toetsing van de governance bij de rijksoverheid, Den Haag, 5 januari 2000

Ministerie van Justitie van de Nederlandse Antillen/**Directie Justitiële Zaken**

Richtlijn/instructie inzake mensenhandel, 23 januari 2006

Trafficking in persons, St. Maarten, Summer verslag regionale IOM
Caribische conferentie 13-15 juni 2006, 2006

Ministerie van Justitie Nederlandse Antillen

Beleidsplan, tevens beleidsplan als bedoeld in de Landsverordening
Criminaliteitsbestrijdingsfonds

1998

Ministerie van Justitie Nederlandse Antillen

Simplex Sigillum Veri (De eenvoud is het kenmerk van het ware)

Beleidsnota Justitie 2002-2006

Zonder datum

Ministerie van Justitie Nederland

Verslag van tweede intergouvernementele conferentie tegen corruptie
Den Haag, 2001

Mul, V.

Merkenfraude. In: H.J.B. Sackers, P.A.M. Mevis (red.), *Fraudedelicten*
Deventer, Tjeenk Willink, 2000, pp. 105-117

Munneke, H.F.

Staatsrecht in de Cariben; Van lokaal speelterrein naar aanpassing aan
de internationale orde

Justitiële verkenningen, jrg. 28, nr. 1, 2002

Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden

Inzake opsporing; enquête opsporingsmethoden, Bijlage VII. In:

Eindrapport onderzoeksgroep Fijnaut

Den Haag, Sdu Uitgevers, 1996

Paula, A.F.

*Van slaaf tot quasi-slaaf: een sociaal-historische studie over de
dubbelzinnige slavenemancipatie op Nederlands St. Maarten 1816-1863*
Universiteit van Utrecht, 1992

Plan Veiligheid Nederlandse Antillen (PVNA)

Naar een veilige leefomgeving voor de burgers, 8 december 2005

Plan Veiligheid Sint Maarten

Een gecombineerde, integrale aanpak

mei 2007

Verkregen van: [www.forachangeunlimited.com/php/images/stories/
pvsxm.pdf](http://www.forachangeunlimited.com/php/images/stories/pvsxm.pdf)

Poot, C.J. de, R.J. Bokhorst, P.J. van Koppen, E.R. Muller

Rechercheportret; over dilemma's in de opsporing

Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2004

Programma Rechtshandhaving Nederlandse Antillen

Programma Rechtshandhaving Nederlandse Antillen 2005-2007

Willemstad, 2004

Verkregen van: [www.minbzk.nl/asp/](http://www.minbzk.nl/asp/download.aspx?file=/contents/pages/42903/)

download.aspx?file=/contents/pages/42903/

samenwerkingsprogrammanederlandseantillenrechtshandhaving.pdf

op 23 februari 2007

Publicatieblad

Nr. 188, gewijzigd 16 juli 1999, nr. 1999/121

Nr. 188, 1966

Nr. 174, 1953

Nr. 113, 1991

Raad van State

Bijlage bij de brief van de Vice-President van de Raad van State van het Koninkrijk van 18 september 2006. Voorlichting overeenkomstig artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State inzake de hervorming van de staatkundige verhoudingen van de Antilliaanse eilanden binnen het Koninkrijk, 2006

Recherche Samenwerkings Team (RST)

Jaarverslag 2003, 2004

Jaarverslag 2005, 2006

Sackers, H.J.B. (red.) en P.A.M. Mevis

Fraudedelicten

2000

Schaap, C.D.

Witwassen als verschijnsel. In: G.J.M. Corstens, E.J. Joubert, S.C.J.J.

Kortmann (red.), *Maatregelen tegen witwassen in het Koninkrijk:*

voordrachten en discussieverslagen van het congres 'Witwassen;

strafrechtelijke en civielrechtelijke risico's' op vrijdag 17 en zaterdag

18 november 1995 te Curaçao

Gouda Quint, 1996, p. 7-43

Sénat 2005

'Rapport d'information fait au nom de la commission des Lois à la suite d'une mission effectuée en Guadeloupe, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin du 9 au 14 décembre 2004'. *Session ordinaire de 2004-2005*, nr. 329.

Sheptycki, J.

Transnational Policing

The Canadian Review of Policing Research, jrg. 1, 2005

Verkregen van crpr.icaap.org/index.php/crpr/article/viewArticle/31/48

Slotverklaring

Van het bestuurlijk overleg over de toekomstige staatkundige positie van Curaçao en Sint Maarten (2006)

Den Haag, 2 november 2006

Sluis, M.

Nederlandse Antillen een staat zonder natie; het land van eilanden heeft iets virtueels, iets machteloos, een gebrek aan slagkracht
NRC Handelsblad, 11 oktober 2004

SOAB

Jaarverslag 2005
 Curaçao, 2006

Staring, R.

Smuggling Aliens Toward the Netherlands: The Role of Human Smugglers and Transnational Networks. In: D. Siegel, H. van de Bunt, D. Zaitch (red.), *Global Organized Crime, Trends and Developments* Dordrecht/Boston/London, Kluwer Academic Publishers, 2003, pp. 105-116

Staring, R., G. Engbersen, H. Moerland N. de Lange, D. Verburg,**E. Vermeulen, A. Weltevrede**

De sociale organisatie van mensensmokkel. In: *Politie & Wetenschap*, nr. 23, Erasmus Universiteit Rotterdam, Kerckebosch b.v. Zeist, 2005

Staten-Generaal

2004-2005, 29830 (R1773) A en nr.1, Protocol tegen illegale vervaardiging van en handel in vuurwapens, hun onderdelen, componenten en munitie, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad
 New York, 31 mei 2001, brief september 2004

Sypkens Smit, M.P.

Rapport ter (voorlopige) afsluiting van het cultureel antropologische onderzoek op St. Maarten (Ned. Antillen), 1981 (Doctoraalscriptie Culturele Antropologie)

Sypkens Smit, M.P.

Beyond the tourist trap: a study of St. Maarten culture
 Amsterdam, Natuurwetenschappelijke kring voor het Caribisch gebied, 1995

Thomas-Hope, E.

Trends and Patterns of Migration to and From Caribbean countries. In: *Rapport deelname Nederlandse Antillen aan het Symposium on international migration in the Americas*
 Willemstad, Permanente Commissie voor Bevolkingsvraagstukken, Population Unit, 2000

Thomas-Hope, E.

Irregular Migration and Asylum Seekers in the Caribbean
 Helsinki, United Nations University/WIDER, 2003
 Discussion Paper, nr. 2003/48

Thomas-Hope, E.

Human Trafficking in the Caribbean and the Human Rights of Migrants,
2002

Verkregen 27 september 2005 van www.eclac.cl/celade/noticias/paginas/2/11302/Thomas-Hope

Transitieakkoord 2006-2007

Verkregen van [www.gov.an/ccg/home.nsf/vImagesW/Transitieakkoord+2006-2007/\\$FILE/Transitieakkoord+2006-2007.pdf](http://www.gov.an/ccg/home.nsf/vImagesW/Transitieakkoord+2006-2007/$FILE/Transitieakkoord+2006-2007.pdf)
op 23 februar 2007

Tweede Kamer

2005-2006, 30550 IV, nr. 1
2003-2004, 29 291, nr. 3, (Memorie van toelichting)
2002-2003, 28 600 IV, nr. 3
2002-2003, 28 600 IV, nr. 2
2002-2003, 28 600 IV, nr. 5
2000-2001, 27 485, nr. 1

UNODC

United Nations Office on Drugs and Crime
World Drug Report 2005

UNODC/World Bank

Crime, Violence, and Development: Trends, Costs, and Policy Options in the Caribbean

A Joint Report by the United Nations Office on Drugs and Crime and the Latin America and the Caribbean Region of the World Bank, report no. 37820, maart 2007

Verkregen van www.unodc.org/pdf/research/Cr_and_Vio_Car_E.pdf

Utrecht School of Economics

The Amounts and the Effects of Money Laundering, Report for the Ministry of Finance
16 februari 2006

Van Bennekom, T.

Tussenstop Antillen
Elsevier, 28 april 2007, pp. 20-24

Van de Bunt, H.G., C. van der Schoot (red.)

Prevention of Organised Crime: A Situational Approach
Den Haag, Boom Juridische uitgevers / Cullompton, Willan Publishing, 2003

Verenigde Naties

International Migration in Latin America and the Caribbean: a summary view of trends and patterns

New York, Department of Economic and Social Affairs, Populations Division, 2005

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)

Dynamiek in islamitisch activisme; aanknopingspunten voor democratisering en mensenrechten

Den Haag/Amsterdam, WRR/Amsterdam University Press, 2006

Williams, P., R. Godson

Anticipating organized and transnational crime

Crime, Law and Social Change, jrg. 37, nr. 4, 2002, pp. 311-355

Winkel, M.

Vrouw en verandering: St. Maarten

Leiden, 1986 (Doctoraalscriptie Culturele Antropologie)

Zaitch, D.

Containers, contacten en controle. Hoe Colombiaanse cocaïne-handelaren aankijken tegen Nederland als import- en doorvoerland.

In: C.J. de Poot, M. Malsch (red.), *Bivakmuts, politiepet en toga*.

Wisselwerking tussen criminaliteit en rechtshandhaving, nr. 9

Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2001, pp. 69-77

Zesde voortgangsrapportage

Gemeenschappelijke verklaring over intensivering van de samenwerking tussen de landen van het koninkrijk bij de bestrijding van internationaal terrorisme, 2006 Verkregen van www.aivd.nl/contents/pages/85541/voortgangsrapportage_terrorismekoninkrijk.pdf

Zhang S. & K. Chin

Enter the Dragon: Inside Chinese Smuggling Organizations

NJI Journal, nr. 248, 2002

Verkregen in 2006 van www.ncjrs.org/pdffiles1/jr000248f.pdf

Krantenartikelen**Amigoe-artikelen:**

40 Haïtianen vast op politiebureau, 16 augustus 2004

74 Aanhoudingen bij douane in 2004, 9 januari 2005

Grote groep illegalen aangehouden bij Statia, 4 april 2005

Vier jaar voor mensensmokkel, 11 augustus 2005

Haven St. Maarten negende in top 20, 6 september 2005

Gezaghebbers naar Dominicaanse Republiek, 3 oktober 2005

Bende mensensmokkelaars opgerold, 8 december 2005

St. Maarten heeft tekort van 26 miljoen, 11 mei 2006

Werk SOAB wordt bijna onmogelijk, 19 juni 2006

Derde beampte Immigratie opgepakt, 4 november 2006

Bedrijven beboet voor inhuren illegalen, 25 november 2006

Minder illegale Dominicanen, 11 december 2006

Concept-wetboek van Strafrecht aangeboden, 12 december 2006

Antilliaans Dagblad-artikel:

Verdrag met Frankrijk na twaalf jaar dwarsliggerij goedgekeurd,
20 oktober 2006

Caribbean Net News-artikelen:

Intelligence suggests next major attack could be on cruise ships,
(by R. Heyliger)

Verkregen in 2004 van

www.caribbeannetnews.com/cgi-bin/GPrint2002.pl?file=2004/04/15/attack.htm

Police discover a group of illegal Haitians in Antigua-Barbuda (by Sarrah Hadeed) Verkregen 13 juni 2005 van www.caribbeannetnews.com/cgi-bin/GPrint2002.pl?file=2005/06/13/group.shtml

Dominica to introduce visas for Haitian and Dominican Republic nationals
Verkregen 25 juli 2005 van

www.caribbeannetnews.com/cgi-bin/GPrint2002.pl?file=2005/07/25/visas.shtml

Nacional:

Ex-prostitute in hiding tell of harsh experience, 18 oktober 2004

The Associated Press:

Islands to deport Haitian migrants

Verkregen 13 juni 2005 van edition.cnn.com/2005/WORLD/americas/06/13/haitians.deport.ap

The Caribbean and the drugs problem, report EU experts group, april 1996.

Illicit drug trafficking in the Caribbean region, 3rd version 3 mei 1997
Caribbean Regional office in Barbados, United Nations Drug control program (UNDCP).

The Daily Herald

Suspected illegal resident kept in police detention cells for months,
14 februari 2007

Dick hands in proposal for new immigration policy, 25 januari 2007

Another immigration officer held in human/drug smuggling probe,
2 november 2006

Alleged human smugglers may face lengthy jail terms, 5 oktober 2005

Example, 5 april 2005

Extradition, 26 augustus 2005

French immigration dismantles major human smuggling ring- 18 arrested, including suspected masterminds, 8 december 2005

Human smuggler receives two years imprisonment, 25 augustus 2005

Immigration, 4 november 2005

Interviewing of victims is pivotal in clamping down on human trafficking,
4 november 2006

Man charged with being modern day slave master, 21 september 2005

More than 30 caught with forged ID cards, 21 juli 2005

One man drowns on the way to shore, 42 illegal persons arrested in Statia,
4 april 2005

Police investigating 'cloing' of residence permits, documents, 1 maart 2005

Smarter airport immigration controls show good results, 3 november 2005

*St. Maarten is home to 104 nationalities- Haitians largest foreigner group
on island,* 7 september 2005

Two immigration officers held in human trafficking probe, 1 november
2006

Woman caught using sister's work permit, 5 augustus 2005

The Washington Times

DHS lets go 'other' illegals

Verkregen 21 september 2005 van

www.washingtontimes.com/functions/print.php (StoryID=20050920-
111052-2712r)

Verdere informatie is te vinden op de websites:

www.amigoe.com

www.regering.nl/actueel/nieuwsarchief (2004)

www.thedailyherald.com

www.kustwacht.an (Kustwacht Nederlandse Antillen en Aruba)

www.defensie.nl (nieuwsberichten)

www.marine.nl

www.minbzk.nl

www.gov.an

www.pjiae.com

Bijlage 1

Samenstelling begeleidingscommissie

Voorzitter

Mw. T. Haselhoef-Sint Jago Ministerie van Justitie Nederlandse
Antillen

Leden

Dhr. dr. J. Rademaker Nederlandse Vertegenwoordiging Curaçao
Mw. drs. R. Boyrard-Brewster Kabinet van de Gezaghebber St. Maarten

Bijlage 2

Overzicht beleidsinitiatieven met betrekking tot de bestrijding van georganiseerde criminaliteit

Om de criminaliteit op de Nederlandse Antillen aan te pakken zijn betrokken Antilliaanse ministers samen met de Nederlandse regering het *Plan Veiligheid Nederlandse Antillen (PVNA)* gestart. Hiertoe is op 12 januari 2005 een protocol ondertekend door de betrokken ministers. Daarnaast is op 10 januari 2005 het programma rechtshandhaving 2005-2007 voor de Nederlandse Antillen goedgekeurd. Dit programma maakt onderdeel uit van het Plan Veiligheid Nederlandse Antillen. Deze programma's stellen zich ten doel de kwaliteit van de (organisaties en instituties binnen de) rechtshandavingsketen te verbeteren. Binnen de programma's zijn verschillende projecten gefinancierd. Ook zijn er in verleden enkele landelijke initiatieven geweest op het gebied van integriteitsbevordering en onderzoek naar corruptie bij overheidsdiensten.

Hieronder worden er enkele genoemd:

- In februari 1999 presenteerde het Bureau Constitutionele Zaken haar rapport 'Konfiansa: Bestuurlijke verbetering en integriteit'. In de rapportage werden tal van aanbevelingen gedaan om corruptie tegen te gaan en de deugdelijkheid van bestuur te bevorderen. Sindsdien is een aantal aanbevelingen van het rapport uitgewerkt en gerealiseerd. Het rapport Konfiansa is nog steeds actueel. Tijdens het 'Topoverleg staatkundige structuur'¹²³, gehouden op 13 en 14 maart 2006 te Philipsburg, is op het gebied van Rechtszekerheid en Deugdelijkheid van Bestuur afgesproken dat alle, voor zover dat nog niet is gebeurd, noodzakelijke maatregelen geïmplementeerd worden om corruptie te voorkomen en te bestrijden met als referentiekader de voorstellen zoals vermeld in het rapport Konfiansa.
- In juli 2000 werden de resultaten bekendgemaakt van de door de toenmalige Antilliaanse Minister van Justitie Rudsel Martha ingestelde Integriteitcommissie die onderzoek deed bij de verschillende politiekorpsen in de Nederlandse Antillen. De commissie telde 53 verdachten van corruptie onder de circa 1.000 politiefunctionarissen op de Antillen. Dit is vijf procent van het korps. Het betroffen strafrechtelijke delicten maar vooral ook ongeregeldheden zoals plichtsverzuim. De commissie schetste een beeld van een permanente staat van normverval. Bij de vreemdelingendienst zou worden gesjoemeld met de toelating van buitenlanders. Bij het Bureau Bijzondere Wetten leken bepaalde klanten op onwettige wijze te worden bevoordeeld. De commissie merkte voorts op dat zowel de korpsleiding als het Openbaar

¹²³ Slotconclusies Topoverleg St. Maarten (13 en 14 maart 2006), Slotconclusies van het op 13 en 14 maart 2006, te Philipsburg, Sint Maarten, gehouden topoverleg staatkundige structuur.

Ministerie al langer beschikten over cruciale informatie over corrupte agenten zonder dat daarvan gebruik werd gemaakt om de zaken aan te pakken. Gebrek aan controle en toezicht noemt de commissie als één van de belangrijkste oorzaken.¹²⁴

- In oktober 2001 werd het Integriteitonderzoek bij de Douane afgerond. Zoals op de andere eilanden werd op St. Maarten een deel van de tien personeelsleden 'aangewezen' om nader onderzoek naar te verrichten inzake integriteitskwesties. Niet lang voordat de resultaten van het onderzoek bekend werden gemaakt, werd op St. Maarten al een van corruptie verdachte douanemedewerker gearresteerd. In het rapport worden als oorzaken van de problemen onder meer het personeelsgebrek genoemd, de te lage salarissen en weinig tot geen sturing van superieuren en van de autoriteiten.

In het beleidsprogramma van het kabinet van de Gezaghebber van 2004-2006¹²⁵ wordt deugdelijk bestuur als hoogste prioriteit gesteld. Op 22 februari 2005 werd door het Bestuurscollege van het eilandgebied St. Maarten de Commissie Integriteit ingesteld. Door de Commissie is een plan van aanpak voor de uitvoering van een integriteitprogramma voor het eilandgebied St. Maarten voorgesteld. De volgende doelstellingen worden nagestreefd:

- 1 de opzet en uitvoering van een bewustmakingscampagne onder alle *ambtenaren* inzake het onderwerp integriteit;
- 2 de opzet en uitvoering van een bewustmakingscampagne onder alle *bestuurders* (gedeputeerden, gezaghebber, eilandsraadsleden, parlementariërs) inzake het onderwerp integriteit;
- 3 de opzet en uitvoering van een bewustmakingscampagne onder de *samenleving* inzake het onderwerp integriteit;
- 4 het opstellen van een concreet integriteitsbeleid voor het Eilandgebied;
- 5 het opstellen van een gedragsprotocol (code) voor ambtenaren en bestuurders t.a.v. integriteitsaspecten;
- 6 het vaststellen van mogelijke integriteitsrisico's binnen de eilandoverheidsorganisatie;
- 7 het trainen van ambtenaren en bestuurders in het omgaan met de aspecten van integriteit;
- 8 voorstellen maken voor (waar)borging van integriteit binnen de eilandsoverheidsorganisatie.¹²⁶

Met sommige doelstellingen is ten tijde van de afsluiting van dit onderzoek (eind 2006) een begin van uitvoering gemaakt.

124 Bron: Rapport, Commissie van Onderzoek Weerbaarheid Korps Politie Nederlandse Antillen tegen Integriteitsaantasting, Un Bon Pais Tin Bon Polis, Willemstad, juli 2000.

125 Bron: Beleidsprogramma 2004-2005: Bekend maken, beschermen, bemiddelen, beheersen, besturen en representeren, Kabinet van de Gezaghebber, november 2004.

126 Bron: Commissie Integriteit, Integriteit Rapport, 'Integrity a state of honesty!' pag. 22, zonder datum.

Door de Commissie Evaluatie Rechtshandhaving is in januari 2006 verslag gedaan van haar bevindingen met betrekking tot de staat van de rechtshandhaving op alle eilanden van de Nederlandse Antillen. 'Conform het Plan Veiligheid Nederlandse Antillen zal de bedrijfsvoering en het functioneren van de justitiële keten verder worden versterkt, waarbij de bevindingen en aanbevelingen van de Commissie Evaluatie Rechtshandhaving mede als uitgangspunten worden meegenomen' (Transitieakkoord 2006, 2007; Camelia-Römer, e.a., 2006; www.gov.an). Het doel van het PVNA is om de criminaliteit te verminderen door versterking van de betrokken diensten op de Nederlandse Antillen en door het verhogen van het niveau van de bedrijfsvoering van organisaties in de rechtshandhavingketen. Er zal prioriteit worden gegeven aan de werving en opleiding van personeel, aan het versterken van de automatisering binnen de organisaties en aan het op orde brengen van de detentiecapaciteit (PVNA, 2005).

De beleidsdoelen van het PVNA zijn vierledig;

- een adequate informatie-uitwisseling tussen de rechtshandhavingketen betrachten;
- de modernisering van wet en- regelgeving; (herziening, actualisering, vereenvoudiging) van (straf)wetgeving;
- het bereiken van een optimale formatie en bedrijfsvoering voor het KPNA, OM en de Veiligheidsdienst NA;
- de optimalisering van het vreemdelingenproces.

Op het vlak van de *georganiseerde criminaliteit* bevat het PVNA initiatieven op het gebied van het terugdringen van de drugscriminaliteit; de intensivering van de bestrijding van internationaal terrorisme; het optimaliseren, stroomlijnen en coördineren van het vreemdelingenproces en het verbeteren van de bedrijfsvoering van de diensten die deel uitmaken van de rechtshandhavingketen. Recente beleidsinitiatieven die de achtergrond vormen voor het PVNA zijn de volgende:

- Het Urgentieakkoord 2004-2006 (18 mei 2004). In het hoofdstuk 'Rechtsorde en veiligheidsbeleid' is het centrale uitgangspunt dat de bestrijding van de grensoverschrijdende criminaliteit een gedeelde verantwoordelijkheid is van alle landen van het Koninkrijk.
- Het Programma Rechtshandhaving. Dit programma dient als leidraad voor de uitvoering, monitoren, evaluatie en bijsturing van rechtshandhavingprojecten op de eilanden van de Nederlandse Antillen (Programma Rechtshandhaving Nederlandse Antillen, 2004). De programmadoelstelling van het Programma Rechtshandhaving 2005-2007 luidt: het structureel en duurzaam verbeteren van de rechtshandhavingorganisaties, (zodanig) dat de Nederlandse Antillen beter in staat zijn de criminaliteit zelf aan te pakken. Samenwerking met andere programma's en organisaties daar waar mogelijk is een gegeven met als doel de rechtshandhavingorganisaties zodanig te versterken, dat de

handhaving met betrekking tot georganiseerde criminaliteit adequaat, vakmatig en effectief wordt uitgevoerd. Er is in het programma gekozen voor een focus op vier verschijningsvormen van ernstige criminaliteit, namelijk drugsproblematiek, geweldscriminaliteit, vreemdelingenproblematiek en terrorisme.

- Gemeenschappelijke Verklaring en Protocol: op 25 november 2004 hebben de Staten van de Nederlandse Antillen unaniem een motie aangenomen waarin de regering van de Nederlandse Antillen wordt uitgenodigd de Koninkrijksregering te verzoeken om inschakeling van de Koninklijke Marine bij de bewaking van baaien, uitbreiding van de kustwacht en een drastische uitbreiding van het contingent Koninklijke Marechaussee ter ondersteuning van de lokale politiekorpsen (PVNA, 2005: 3).
- De Nederlands-Antilliaanse regering heeft veel initiatieven ontplooid ter verbetering van de criminaliteitsbestrijding. Ook is de samenwerking met Nederland op dit terrein in de afgelopen jaren geïntensiveerd. Desondanks vermeldt het PVNA dat de rechtshandavingsketen kampt met een tekort aan mensen en middelen, als gevolg waarvan de bestrijding van criminaliteit nog niet op het gewenste niveau is gebracht. Daarnaast is er op managementniveau een tekort aan kwaliteit en professionaliteit als gevolg waarvan met de bestaande middelen niet een optimaal resultaat wordt behaald (PVNA, 2005: 3).
- Het kader voor de internationale samenwerking bij de aanpak van illegale drugsactiviteiten vormen de VN-conventies en onderliggende verdragen op het gebied van drugsbestrijding ('verdovende middelen en psychotrope stoffen') en internationale misdaadbestrijding, en de EU-LAC samenwerking (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2004).

Naast het Plan Veiligheid Nederlandse Antillen, is er in mei 2007 ook een Plan Veiligheid St. Maarten (PVSM) verschenen. In het Plan (2007: 23) wordt aangegeven dat oplossingen ten aanzien van georganiseerde criminaliteit op St. Maarten moeten worden gezocht in de volgende richtingen:

- het in kwantitatief en kwalitatief opzicht versterken van de justitiële handavingsketen op St. Maarten; de justitiële handavingsketen dient als keten op te treden; samenwerking tussen de ketenpartners dient te worden geïntensiveerd;
- het versterken van de kwaliteit van het openbaar bestuur en het ontwikkelen van beleid met betrekking tot de rol van het openbaar bestuur ten aanzien van criminaliteitsbestrijding;
- het toepassen en actualiseren van de lokale wet- en regelgeving;
- het versterken van regionale en internationale samenwerking en informatie-uitwisseling;
- het opnieuw beoordelen en ontwikkelen van de rol van de bijzondere opsporingsdiensten in nauwe samenhang en samenwerking met de bestaande opsporing;
- het voorkomen en bestrijden van corruptie;

- het screenen en beoordelen van investeerders en bestaande en nieuwe bedrijven op herkomst van kapitaal en stimuleren van accreditatie en certificering van particulier initiatief (ethiek, preventieve maatregelen, etc);
- het ontwikkelen van preventief beleid gericht op jeugd: scholing, werkgelegenheid en sport;
- het verbeteren van de grensbewaking en de handhaving van vreemdelingenwetgeving.

De organisatie van de rechtshandhaving zal veranderen wanneer St. Maarten in 2008 een nieuwe staatkundige status krijgt. Op 2 november 2006 is de 'Slotverklaring van het bestuurlijk overleg over de toekomstige staatkundige positie van Curaçao en St. Maarten' door betrokken partijen ondertekend. In deze slotverklaring zijn onder meer afspraken vastgelegd ten aanzien van rechtspleging en rechtshandhaving. In het Plan Veiligheid St. Maarten zijn enkele belangrijke punten opgenomen ten aanzien van de justitiële handavingsketen op St. Maarten:

- Op St. Maarten zal een Gerecht in Eerste Aanleg zijn.
- De Justitiële taken, met inbegrip van het vervolgingsbeleid, van St. Maarten vallen onder de ministeriële verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie van St. Maarten.
- Om verantwoording af te kunnen leggen aan het Parlement van St. Maarten, wordt de Minister van Justitie van St. Maarten in staat gesteld om het Openbaar Ministerie aan te sturen.
- St. Maarten heeft een eigen Openbaar Ministerie dat onder leiding staat van een gezamenlijke Procureur-generaal voor alle vijf de eilanden.
- St. Maarten heeft een politiekorps dat voor wat betreft de opsporing van strafbare feiten onder het gezag van de Procureur-generaal staat en met betrekking tot het handhaven van de openbare orde onder gezag staat van de Minister van Justitie van St. Maarten.
- De Minister van Justitie van St. Maarten is politiek verantwoordelijk voor de politie en legt daarover verantwoording af ten overstaan van het Parlement van St. Maarten.
- De Procureur-generaal waakt over de juiste uitvoering van de taak der politie en is bevoegd daarover voorstellen te doen aan de Gouverneur van St. Maarten.
- St. Maarten dient afzonderlijk zorg te dragen voor voldoende detentiecapaciteit.
- St. Maarten werkt binnen de vreemdelingenketen samen met Curaçao en Nederland.
- De Ministers van Justitie van Nederland, Curaçao en St. Maarten zijn politiek verantwoordelijk voor het beleid terzake van de grensoverschrijdende criminaliteit en leggen verantwoording af ten overstaan van het Parlement van respectievelijk Nederland, Curaçao en St. Maarten.
- St. Maarten is onderworpen aan internationale verplichtingen die reeds zijn aangegaan.

Momenteel wordt door een werkgroep nadere invulling gegeven aan het Ministerie van Justitie van St. Maarten. Vooralsnog wordt uitgegaan van de ingangsdatum 15 december 2008 (Plan Veiligheid Sint Maarten, 2007: 30).

In het rapport (Plan Veiligheid Sint Maarten, 2007: 53) worden verder belangrijke (beleids)voorstellen gedaan om de rechtshandhaving op St. Maarten te versterken. Zo dient volgens het Plan ten eerste ingezet te worden op bedrijfsvoering door het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening, het op organieke sterkte brengen van het apparaat, het vervullen van noodzakelijke randvoorwaarden, het opzetten van ontbrekende onderdelen binnen de keten en het intensiveren van de onderlinge samenwerking.

Ten tweede dient de justitiële handhavingsketen te beschikken over een centrale databank met gegevens, die het handhavingsapparaat ondersteunen bij het dagelijks werk. Ten derde dient structureel criminaliteitsbeleid te worden geformuleerd, daar dit nu grotendeels afwezig is (Plan Veiligheid Sint Maarten, 2007: 53).

Op het vlak van wetgeving en beleid ten aanzien van *mensensmokkel* kan het volgende gemeld worden. Mensensmokkel is op St. Maarten in 2003 strafbaar gesteld.¹²⁷ De wetgeving met betrekking tot mensensmokkel en in de rest van de regio is nog niet of pas net van kracht. Er is weinig aanpalend beleid dat specifiek betrekking heeft op de bestrijding van mensensmokkel. Van belang is het beleid met betrekking tot vreemdelingenprocedures,¹²⁸ grensbewaking en identiteitsfraude.

Zoals eerder al is gemeld, bevat ook het Plan Veiligheid Nederlandse Antillen aanzetten om het vreemdelingenproces te optimaliseren, stroomlijnen en coördineren. Het tot beleid komen ('beleidsformulering') wordt in het plan genoemd als een van de te ondernemen activiteiten.

Mensenhandel en de bescherming van slachtoffers

In de richtlijn van het prostitutiebeleid (aangepast in 2006) staat het volgende: 'Slachtoffers van vrouwenhandel die getuigen zijn of aangifte doen, krijgen een tijdelijke vergunning tot verblijf voor tenminste de duur van het politieke onderzoek. Prostituees of erotische dansers/danseressen die door een seksexploitant of exploitant van een stripclub gedwongen worden om in desbetreffende etablissementen te werken, of door de seksexploitant of exploitant van de stripclub of eventueel een klant mishandeld worden, hebben het recht om zonder problemen aangifte bij de politie

127 Er is sprake van mensensmokkel wanneer iemand 'een ander uit winstbejag behulpzaam is bij het zich verschaffen van toegang tot of verblijven in of vertrek uit de Nederlandse Antillen, of hem daartoe uit winstbejag gelegenheid, middelen of inlichtingen verschaft terwijl hij weet of ernstige redenen heeft te vermoeden dat de toegang of dat verblijf wederrechtelijk is' (artikel 203a van het Wetboek van Strafrecht van de Nederlandse Antillen (Publicatieblad A° 2003 N°65, 13 juni 2003).

128 Zie rapport Bodde (2003).

en bij de officier van justitie te doen over het gepleegde misdrijf. Zij kunnen na het politieke onderzoek en eventuele rechtszaak, onder bepaalde omstandigheden in aanmerking komen voor een tijdelijke vergunning tot verblijf op het eiland voor (on)bepaalde tijd, op humanitaire gronden.' Er is voor zover wij weten niet eerder gebruikgemaakt van deze regeling.

Op het vlak van wetgeving en beleid ten aanzien van de *financieel-economische criminaliteit* is meer te melden. Wat betreft de strafrechtelijke kwalificaties in de Nederlandse Antillen van de verschillende *fraudedelicten* wordt aansluiting gezocht bij de strafrechtelijke bepalingen zoals verduistering, oplichting en valsheid in geschrifte. De manier waarop corruptie strafbaar is gesteld is tweeledig: enerzijds is het omkopen van een ambtenaar, middels artikel 183 van het Wetboek van Strafrecht Nederlandse Antillen strafbaar. Anderzijds is de omgekochte ambtenaar die een gift of een belofte aanneemt, strafbaar middels artikel 378 en 379 van dit wetboek.

Op het gebied van witwassen is de volgende wet- en regelgeving van belang.

Bij *Landsverordening Strafbearstelling witwassen van 29 december 1998* zijn het Wetboek van Strafrecht van de Nederlandse Antillen en het Wetboek van Strafvordering gewijzigd, ter verruiming van de mogelijkheden tot toepassing van de maatregel van ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel en andere vermogenssancties ('Pluk ze wetgeving', PB 1998, nr. 255). In deze Landsverordening¹²⁹ is het witwassen van geld als een zelfstandig misdrijf strafbaar gesteld. Het doel van zowel de wijziging van de Wetboeken van Strafrecht en Strafvordering als van de Landsverordening strafbaarstelling witwassen van geld is om de mogelijkheden voor politie en justitie te verruimen, om gelden die door middel van criminaliteit zijn verkregen, te ontnemen. Momenteel (eind 2006) is een commissie aan het werk die tot taak heeft het Wetboek van Strafrecht – ter wille van de overzichtelijkheid en de consistentie – te herzien. De bedoeling van deze herziening is om de bovengenoemde bepalingen – te zijner tijd – te incorporeren in het nieuwe Wetboek van Strafrecht.

Er is daarnaast sprake van een *Landsverordening Meldpunt Ongebruikelijk Transacties (MOT)*. Deze verordening is aangenomen in de Staten in oktober 1996. De Landsverordening verplicht financiële dienstverleners hun cliënten te identificeren en ongebruikelijke transacties te melden. Het Antilliaanse Meldpunt Ongebruikelijke Transacties valt onder het Ministerie van Financiën. De regelgeving inzake het melden van ongebruikelijke transacties heeft een drieledig doel. Ten eerste het voorkomen van misbruik van het financiële stelsel, ten tweede het bestrijden van witwassen en de daaraan ten grondslag liggende vermogenscriminali-

129 PB 1993, nr. 52; gewijzigd bij Landsverordening van 3 augustus 2001, PB 2001, nr. 77.

teit en ten derde de bestrijding van de (financiering) van terrorisme. Het melden van ongebruikelijke transacties dient te geschieden aan de hand van een op de Landsverordening gebaseerd systeem van objectieve en subjectieve indicatoren. Voor de meldingsplichtige instellingen/branches zijn er verschillende objectieve en subjectieve indicatoren. Aan de hand van de indicatoren zijn per meldingsgroep grensbedragen¹³⁰ vastgesteld. De Commissie inzake witwassen van gelden (CIWG) heeft aangegeven ernaar te streven om op zo'n kort mogelijke termijn de meldgroepen uit te breiden met juweliers, makelaars, notarissen, accountants, advocaten en financiële adviseurs, dit conform de veertig FATF-aanbevelingen van 2003. De ontwerp-Landsverordening lag eind 2006-begin 2007 bij de Minister van Financiën.

Fraude en corruptie houden ook verband met de identiteitsproblematiek. De *Landsverordening houdende regelingen inzake identificatie van cliënten bij financiële dienstverlening (LIF)* regelt dat degene die een aangewezen financiële dienst verricht de identiteit van de cliënt moet vaststellen voordat de financiële dienst wordt verleend. Bepalingen en richtlijnen zijn opgesteld met betrekking tot de identificatie van cliënten en het vastleggen van gegevens in verband met identificatie en verleende diensten. Sinds 1 februari 2002 is daarnaast de *Landsverordening toezicht fiduciaire bedrijven*¹³¹ van kracht. Deze verordening behandelt met name de toezichtsfunctie op fiduciaire bedrijven (trustkantoren). Deze bedrijven hebben tevens, overeenkomstig de geldende regels in de MOT, de plicht om ongebruikelijke transacties te melden en te handelen overeenkomstig de Landsverordening identificatie financiële dienstverlening.

Een jaar later, in 2003, werd de *Landsverordening aanmeldingsplicht grensoverschrijdende geldtransporten*¹³² in werking gesteld. Deze bepaalt dat personen die een eilandgebied van de Nederlandse Antillen binnen- of uitgaan en een geldbedrag of geldingswaardige papieren van 20.000 ANG of meer (of de tegenwaarde daarvan in vreemde valuta) bij zich hebben, dit moeten aanmelden bij de douane.

Dat vanuit het Ministerie van Justitie Nederlandse Antillen de laatste jaren de intentie heeft bestaan om de financiële criminaliteit ook op St. Maarten aan te pakken, blijkt uit verschillende beleidsplannen. In de beleidsnota van Justitie van 2002-2006 wordt ingegaan op de integriteit van het financiële stelsel: 'Criminele organisaties bedienen zich bij hun

130 De grens voor bijvoorbeeld *money transfers* is objectief gesteld op 5.000 ANG, alle transacties daarboven dienen gemeld te worden. Bij het wisselen van geld naar een andere valuta en/of naar andere coupures is de grens 20.000 ANG, hetgeen ook de grens is in casino's. Bij girale transacties ligt de grens vele malen hoger, aangezien bij dergelijke transacties meer informatie bekend behoort te zijn over de betrokken partijen. Naast objectieve indicatoren zijn er ook subjectieve indicatoren die de financiële instelling de ruimte geven een transactie te melden bij het vermoeden van witwassen en/of terrorismefinanciering.

131 Landsverordening toezicht fiduciaire bedrijven, 3 augustus 2001, PB 2001, no 81.

132 Landsverordening aanmeldingsplicht van grensoverschrijdende geldtransporten PB 2002 no. 74.

activiteiten in toenemende mate en op intensievere wijze van de financiële infrastructuur en de daarbinnen opererende dienstverleners. Dit met als doel de oorsprong van de financiële geldstroom te verhullen en zodoende het financieel gewin waar ze op uit zijn voor Justitie geheim te houden. Deze praktijk waarbij opbrengsten uit criminele activiteiten worden behaald is schadelijk voor de integriteit van de Nederlandse Antillen als internationaal financieel dienstverleningscentrum en dient dan ook op gestructureerde en doortastende wijze te worden bestreden. Niet alleen de criminele actoren die op straat zichtbaar zijn, maar ook de facilitators achter de schermen die behulpzaam zijn bij en hand- en spandiensten verlenen aan de criminele organisaties dienen aan het zero-tolerance beleid te worden onderworpen en hard te worden aangepakt.’¹³³

Wapenhandel

De wet- en regelgeving met betrekking tot vuurwapens op de Nederlandse Antillen is heden ten dage opgenomen in de Vuurwapenverordening 1930, het Vuurwapenbesluit 1930 en de Wapenverordening 1931. Voorts is de Europese Overeenkomst inzake de controle op de verwerving en het bezit van vuurwapens door particulieren in werking. Het programma rechtshandhaving (2005) geeft echter aan dat de wetgeving ten aanzien van wapenbezit, wapenhandel en vergunningverlening gemoderniseerd dient te worden. Dat de nationale regelgeving omtrent de uitvoer en controle van illegale wapens onvoldoende is, blijkt uit een actieplan in het kader van terrorismebestrijding (Tweede Kamer, kenmerk 2005-0000308274).

Bovendien wordt aangegeven dat beleid geformuleerd dient te worden ten aanzien van wapenbezit en vergunningenbeleid. Uit interviews is niet gebleken dat hiermee al van start is gegaan. Er lijkt bovendien nog veel onduidelijkheid te zijn omtrent de geldende regels met betrekking tot het vuurwapenbezit, zowel bij bezitters als bij betrokken diensten.

Terrorisme

In 2001 hebben de drie landen van het Koninkrijk zich in een gemeenschappelijke verklaring uitgesproken voor intensivering van de samenwerking van de landen ter bestrijding van het internationaal terrorisme. Daarna is jaarlijks bezien en gerapporteerd welke maatregelen op het gebied van terrorismebestrijding al zijn en nog moeten worden uitgevoerd. In de verklaring is afgesproken dat wetgeving op de Nederlandse Antillen waar nodig moet worden aangepast aan internationale verdragen over terrorismebestrijding. Ook wordt aandacht besteed aan het vergroten van de kennis over terrorisme. Op de Nederlandse Antillen is daartoe gestart met gezamenlijke opleidingen bij het Korps Politie Nederlandse Antillen. Punten van aandacht in de verklaring zijn verder witwassen

¹³³ Simplex Sigillum Veri, De eenvoud is het kenmerk van het ware, Beleidsnota Justitie 2002-2006, pag. 8.

(voorkomen moet worden dat het internationale terrorisme gefinancierd wordt door het witwassen van crimineel vermogen) en terrorismefinanciering, verbetering van de controle op goederen en personen op luchthavens en zeehavens en verbetering van het vreemdelingtoezicht (www.minbzk.nl, PVNA). Recent is de zesde voortgangsrapportage afgerond waarin geconstateerd wordt dat de meeste internationale terrorismeverdragen op de Nederlandse Antillen nog niet zijn geïmplementeerd in nationale wetgeving. Een ontwerp-Landsverordening tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht van de Nederlandse Antillen is inmiddels wel bij de Staten in behandeling (sinds december 2005). Het betreft de strafbaarstelling van terrorisme en financiering van terrorisme en daarmee samenhangende strafbare feiten (Zesde voortgangsrapportage, 2006).

Aandachtspunten op het gebied van terrorismebestrijding zijn:

- aanpassen/ uitbreiden wet- en regelgeving (m.b.t. terrorisme, wapenexportregimes, sanctiewetgeving);
- versterken politie en justitie (meer duidelijkheid terzake van de rol van de kustwacht, evaluatie van de opsporingscapaciteit RST, continue verbetering van de controle van personen en goederen op luchthavens en zeehaven, verbeteren van het vreemdelingtoezicht);
- verbeteren van de regelgeving in verband met het voorkomen van financiering van het terrorisme; het VN-verdrag tegen de financiering van het terrorisme moet echter nog worden geratificeerd. In een nieuwe regeling wordt ook het enkel voorhanden hebben van aanzienlijke hoeveelheden geld of geldswaardige producten zonder daarvoor een redelijke en afdoende verklaring te kunnen geven, strafbaar gesteld (Zesde voortgangsrapportage, 2006).

Ook in het PVNA wordt aandacht besteed aan terrorisme; een van de hoofddoelstellingen van het PVNA is de *Intensivering van de bestrijding van internationaal terrorisme* (PVNA, 2005:5).

Door de (nog) ontbrekende wetgeving wordt de opsporing en bestrijding van terrorisme enigszins belemmerd. Uit interviews komt naar voren dat wie een rol wil spelen in de bestrijding van terrorisme, gegevens nodig heeft die een schimmige, oncontroleerbare wereld transparant(er) maken. Echter, de afwezigheid van een bewaarplicht van telefoongegevens wordt door opsporingsdiensten als een gemis gezien.

Uit een brief van de Raad van Ministers van het Koninkrijk aan de Tweede Kamer van 17 januari 2006 blijkt dat op 30 november 2001 in een gezamenlijke verklaring afspraken zijn vastgelegd over de intensivering van de samenwerking tussen de landen van het Koninkrijk bij de bestrijding van onder meer internationaal terrorisme, drugscriminaliteit en de binnenkomst van illegale personen (Tweede Kamer, kenmerk 2005-0000308274).

Kortom, de afgelopen jaren zijn op het terrein van wetgeving en beleid tal van activiteiten ondernomen om de (georganiseerde) criminaliteit een halt toe te roepen. Op een aantal gebieden dient nog aansluiting gezocht te worden bij internationale wetgeving. Op het gebied van beleidsformulering kan nog het een en ander gewonnen worden. Daarmee is (en wordt) voorzien in het noodzakelijke fundament om tot gerichte acties over te gaan.