



INSPECTIEONDERZOEK NAAR DE AANPAK VAN DRUGSCRIMINALITEIT EN DRUGSGERELATEERDE PROBLEMATIEK IN SINT MAARTEN

INSPECTIEONDERZOEK NAAR DE AANPAK VAN DRUGSCRIMINALITEIT EN DRUGSGERELATEERDE PROBLEMATIEK IN SINT MAARTEN

Opdrachtgever: Raad voor de rechtshandhaving

Februari 2020

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
Afkortingenlijst	4
Voorwoord	5
Samenvatting en aanbevelingen	6
Summary and recommendations	8
1. Inleiding	10
1.1. Aanleiding	10
1.2. Doelstelling	10
1.3. Centrale vraag	11
1.4. Reikwijdte en afbakening van het onderzoek	11
1.5. Toetsingskader	11
1.6. Onderzoeksmethode	12
1.7. Leeswijzer	12
2. Wettelijk kader en beleid	13
2.1. Inleiding	13
2.2. De aard en omvang van drugscriminaliteit in het Caribisch gebied	13
2.3. Algemene inzichten over de aanpak van drugscriminaliteit en drugsgelateerde problematiek	15
2.4. Internationale regelgeving	16
2.5. Regelgeving Koninkrijk der Nederlanden en interregionale afspraken	18
2.5.1 Het statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden	18
2.5.2 Rijkswetten	18
2.5.3 Interregionale afspraken	19
2.6. Nationale wet- en regelgeving Sint Maarten	20
2.7. Analyse Raad	20
3. Onderzoeksresultaten Sint Maarten	22
3.1. Inleiding	22
3.2. De aard en omvang van drugscriminaliteit en drugsgelateerde problematiek in Sint Maarten	22
3.2.1 Drugscriminaliteit	22
3.2.2 Drugsgelateerde problematiek	23
3.3. De aanpak van drugscriminaliteit en drugsgelateerde problematiek in Sint Maarten	25
3.3.1 Betrokken ministeries, organisaties en samenwerkingsverbanden	25
3.3.2 Bestrijding internationale drugshandel	27
3.3.3 Bestrijding lokale drugscriminaliteit	29
3.3.4 De aanpak van drugsgelateerde problematiek	30
3.4. Analyse Raad	32

4.	Interregionale en internationale samenwerking	34
4.1.	Interregionale justitiële samenwerking	34
4.1.1	Informatiepositie en -uitwisseling	34
4.1.2	Operationele samenwerking	35
4.1.3	Strategische samenwerking en kennisdeling	36
4.2.	Internationale justitiële samenwerking	37
4.3.	Analyse Raad	38
5.	Conclusie en aanbevelingen	39

Afkortingenlijst

CBA	Criminaliteitsbeeldanalyse
CCLEC	Caribbean Customs Law Enforcement Council
DEA	Drug Enforcement Administration
CID	Criminele Inlichtingen Diensten
TCI	Team Criminele Inlichtingen
ICSM	Intelligence Center Sint Maarten
IGD	Immigratie en Grensbewakingsdienst
JVO	Justitieel Vierpartijen Overleg
KMar	Koninklijke Marechaussee
KPSM	Korps Politie Sint Maarten
LR	Landsrecherche Sint Maarten
MHF	Mental Health Foundation
MOT	Meldpunt Ongebruikelijke Transacties
MLC	Miss Lalie Center (justitiële jeugdinstelling)
OCJS	Onderwijs, Cultuur, Jeugd en Sport
OM	Openbaar Ministerie
PAF	Police Aux Frontières (FR)
PG	Procureur-Generaal Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius, Saba
PJIA	Princess Juliana International Airport
Raad	Raad voor de Rechtshandhaving
RST	Recherchesamenwerkingsteam
SG	Secretaris-Generaal
SJIS	Stichting Justitiële Instellingen St. Maarten (voormalig SJIB)
TPF	Turning Point Foundation
VSA	Volksgezondheid, Sociale Ontwikkeling en Arbeid

Voorwoord

Dit rapport bevat het beeld dat de Raad voor de Rechtshandhaving heeft van de aanpak van drugscriminaliteit en drugsgelateerde problematiek in Sint Maarten. De Raad heeft onderzoek gedaan naar de lokale aanpak, als ook de interregionale en internationale samenwerking in de drugsbestrijding.

De Raad constateert dat er geen gebrek is aan internationale en interregionale wet- en regelgeving. De nationale opiumwetgeving is aan actualisering toe en het ontbreekt aan integraal beleid in Sint Maarten. Desalniettemin werken veel medewerkers binnen verschillende justitie- en hulpverleningsorganisaties ieder vanuit hun eigen rol bevoegen aan het voorkomen en bestrijden van drugscriminaliteit en drugsgelateerde problematiek.

De Raad stelt vast dat er geen zicht is op de precieze aard en omvang van drugscriminaliteit en daaraan gerelateerde problematiek. Maar het beeld dat in dit onderzoek naar voren komt is bepaald niet rooskleurig. Sint Maarten is een belangrijk doorvoerland voor internationale drugshandel via het Caribisch gebied en ook de lokale handel en het gebruik van drugs zorgen voor ernstige problematiek. De Raad stuitte in dit onderzoek op liquidaties en geweld, corruptie en witwaspraktijken, verslaving en psychosociale problematiek, schooluitval en werkloosheid als gevolg van de handel en het gebruik van drugs. Maar van een gecoördineerde aanpak waarmee deze problematiek het hoofd geboden wordt is geen sprake.

De Raad juicht ontwikkelingen ter versterking van het grenstoezicht en de justitiële samenwerking voor de bestrijding van internationale drugshandel toe, maar ziet ook hier nog ruimte voor verbetering. De aanpak van lokale drugscriminaliteit verdient een impuls. Daarbij moet er dringend geïnvesteerd worden in preventieve maatregelen en de kwaliteit en toegankelijkheid van verslavingszorg. Gelet op de ernst en impact van drugscriminaliteit en drugsgelateerde problematiek op individueel- en samenlevingsniveau, meent de Raad dat de aanpak hoge prioriteit verdient.

De Raad dankt de respondenten van de verschillende organisaties voor de prettige en open gesprekken en voor hun bijdrage aan dit onderzoek.

DE RAAD VOOR DE RECHTSHANDHAVING

Mr. Th.P.L. Bot, voorzitter,

Mr. M.R. Clarinda,

Mr. L.M. Virginia.

Samenvatting en aanbevelingen

De Raad voor de Rechtshandhaving (hierna: de Raad) heeft in zijn jaarplan voor 2019 opgenomen onderzoek te doen naar de aanpak van drugscriminaliteit (opiumdelicten) en drugsgerelateerde problematiek (criminaliteit, overlast en/of problemen voortkomend uit of samenhangend met drugscriminaliteit). De centrale vraag in dit onderzoek luidt: In hoeverre is de aanpak van drugscriminaliteit en drugsgerelateerde problematiek in en tussen de landen binnen het koninkrijk vormgegeven en draagt die bij aan het bestrijden en voorkomen daarvan?

Uit internationale wet- en regelgeving en inzichten uit (wetenschappelijke) literatuur, blijkt dat het voorkomen en bestrijden van drugscriminaliteit en daaraan gerelateerde problematiek een integrale aanpak vereist, met oog voor de veiligheids-, gezondheids- en sociaal economische aspecten die hiermee samenhangen. Repressie en preventie moeten hand in hand gaan om het aanbod van en de vraag naar drugs terug te dringen, en drugsgerelateerde problematiek te bestrijden. Dit vraagt om samenwerking en coördinatie, zowel op nationaal, interregionaal als internationaal niveau.

Sint Maarten is een doorvoerland voor internationale drugshandel tussen primair Zuid-Amerika (aanbod-/productiekant) en Noord-Amerika en Europa (vraagkant) via de 'Caribbean Route'. Het gaat daarbij vooral om cocaïne en marihuana. Op basis van de bevindingen van dit onderzoek constateert de Raad dat het zwaartepunt van de aanpak op het voorkomen van internationale drugshandel aan de grens ligt. De Raad ziet een positieve ontwikkeling in de versterking van het grenstoezicht in Sint Maarten, waarin organisaties met een grensbewakingstaak meer en meer professionaliseren en samenwerking zoeken. Hoewel er zeker nog ruimte is voor verbetering en de resultaten op de langere termijn nog moeten worden afgewacht, juicht de Raad deze ontwikkeling toe.

De Raad is van oordeel dat de aanpak in Sint Maarten verstevigd kan worden door te investeren in de vastlegging en de onderlinge afstemming van prioriteiten, beleid en werkwijzen van de betrokken organisaties. De aanpak is nu op onderdelen afhankelijk van individuele oordeelsvorming en daarmee kwetsbaar. Voor de opsporing is efficiënt optreden en juiste opschaling essentieel, zodat waar nodig snel kan worden doorgepakt. Daarnaast constateert de Raad in dit onderzoek diverse kwetsbaarheden in de logistieke infrastructuur (o.a. in de beveiliging van de lucht- en zeehaven).¹ Een effectieve drugsbestrijding vraagt om slimme investeringen (bijvoorbeeld in extra cameratoezicht), interministeriële en publiek-private samenwerking en daadkrachtig optreden door het bestuur. Het veiligheidsperspectief moet in de verschillende overleggen geprioriteerd worden en niet gezien worden als 'belemmering' voor commerciële of economische belangen. De Raad ziet hier een belangrijke taak weggelegd voor de minister van Justitie, die met politiek-bestuurlijke besluitvorming wetshandavingsinstanties beter in staat kan stellen drugscriminaliteit en daaraan gerelateerde problematiek te bestrijden en er (daarmee) voor kan zorgen dat het veiligheidsperspectief de nodige prioriteit krijgt.

Door de focus op de bestrijding van de internationale drugshandel aan de grens, krijgt de bestrijding van *lokale* drugscriminaliteit en daaraan gerelateerde problematiek volgens de Raad onvoldoende aandacht. De problematiek die gepaard gaat met de lokale handel en het gebruik van drugs raakt verschillende lagen van de samenleving en valt niet te negeren. Het is daarom van groot belang dat de lokale drugsaanpak in Sint Maarten een impuls krijgt.

Op basis van de onderzoeksresultaten constateert de Raad een neerwaartse spiraal, waarin drugsgebruik, sociaaleconomische en psychosociale problematiek elkaar in stand houden. De Raad vindt het onaanvaardbaar dat het momenteel ontbreekt aan preventiebeleid vanuit de Sint Maartense overheid. Kennis en bewustwording zijn van essentieel belang voor het terugdringen van de vraag naar drugs. Daarnaast moet verslavingszorg van hoogwaardige kwaliteit en voor iedereen toegankelijk zijn. De Raad constateert dat dit momenteel niet het geval is. Het zorg- en justitie domein dient beter op

¹ Op grond van artikel 31 lid 2 en 3 Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving, zijn uit veiligheidsoverwegingen delen van dit rapport niet openbaar gemaakt.

elkaar afgestemd te worden door middel van interministerieel beleid. Geen van de betrokken ministeries (Justitie, VSA, OCJS) neemt hiertoe echter het voortouw.

De Raad deelt de opvatting dat alleen met een veelomvattende, multidisciplinaire aanpak daadwerkelijk resultaat geboekt kan worden. Alleen repressief optreden vanuit justitie biedt geen oplossing voor de brede drugsproblematiek, een succesvolle aanpak gaat verder dan symptoombestrijding. Ministeries, instanties en de gemeenschap als geheel moeten structureel samenwerken om de oorzaken en gevolgen van drugscriminaliteit en daaraan gerelateerde problematiek aan te pakken.

Tot slot ziet de Raad verbetermogelijkheden voor de aanpak door bredere interregionale en internationale samenwerking. Uit het onderzoek blijkt dat informatie tussen de landen binnen het Koninkrijk, en daarbuiten, vooral ad hoc gedeeld wordt. De Raad zag in dit onderzoek voorbeelden van succesvolle samenwerking in concrete opsporingsonderzoeken, maar is van oordeel dat kansen gemist worden doordat informatie tussen de landen niet structureel uitgewisseld en ontsloten wordt. Drugscriminaliteit staat bekend als grensoverschrijdend probleem, de Raad beveelt de landen dan ook aan om te zorgen dat de interregionale en internationale informatiepositie verbetert en de samenwerking daartoe intensiveert. Daarnaast stelt de Raad vast dat ook de interregionale en internationale samenwerking momenteel vooral repressief (justitieel) van aard is. Het structureel delen van vakkennis, best practices en onderzoeksresultaten op het gebied van drugscriminaliteit en daaraan gerelateerde problematiek behoeft naar het oordeel van de Raad verbetering.

De Raad doet derhalve de volgende aanbevelingen aan de minister van Justitie van Sint Maarten ter verbetering van de aanpak van drugscriminaliteit en drugsgerelateerde problematiek:

1. Actualiseer de Opiumlandsverordening.
2. a) Bevorder dat het Intelligence Center Sint Maarten in staat wordt gesteld om een deugdelijke informatiepositie op te bouwen op het gebied van drugscriminaliteit.
b) Bevorder - in relatie tot het voorgaande - dat de landen gezamenlijk toewerken naar het opbouwen van een interregionale en internationale informatiepositie op het gebied van drugscriminaliteit.²
3. Bevorder de uniformiteit en continuïteit in de operationele samenwerking, door ervoor te zorgen dat prioriteiten, beleid en werkafspraken worden opgesteld, aangenomen en bekend zijn in het werkveld (bijvoorbeeld over momenten van opschaling en overdracht of terugkoppeling tussen organisaties).
4. Zorg dat kwetsbaarheden in de logistieke infrastructuur (o.a. in de beveiliging van de lucht- en zeehaven) zo snel mogelijk worden opgelost.
5. Stimuleer en realiseer de nodige politiek-bestuurlijke besluitvorming waarmee wetshandavingsinstanties beter in staat worden gesteld drugscriminaliteit en daaraan gerelateerde problematiek te bestrijden en investeer in publiek-private samenwerking, waardoor het veiligheidsperspectief de nodige prioriteit krijgt.
6. Vorm samen met de betrokken ministeries en instanties een taskforce en een periodiek overleg dat de bestrijding en voorkoming van drugscriminaliteit en drugsgerelateerde problematiek in Sint Maarten een nieuwe impuls geeft.
7. Ontwikkel een strategische visie en neem het initiatief om te komen tot interministerieel beleid waarin veiligheids-, gezondheids- en sociaal-economisch aspecten op elkaar worden afgestemd en leg dit vast.
8. Organiseer samen met ambtgenoten van andere ministeries op korte termijn een preventie- en bewustwordingscampagne.
9. Zoek samen met ambtgenoten van andere ministeries naar mogelijkheden om de kwaliteit en toegankelijkheid van kwalitatief hoogwaardige (drugs)verslavingszorg te verbeteren.

² De Raad heeft een soortgelijke aanbeveling opgenomen in het rapport over de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel.

Summary and recommendations

In its annual plan for 2019 the Law Enforcement Council (hereafter: the Council) has announced that it will conduct research on the approach to drug crime (drug law offences) and drug related problems (crime, nuisance and/or problems as a result of or related to drug crime). The central question in this inspection is: To what extent is there an approach to drug crime and drug related problems within the Kingdom that contributes to preventing and combating these crimes and related problems?

International legislation and regulations, and insights from (scientific) literature, show that the prevention and combating of drug crime and related problems requires an integral approach, that takes into account the safety-, health- and socio-economic aspects associated with it. Repression and prevention must go hand in hand to reduce the supply of and demand for drugs, and to combat drug-related problems. This requires cooperation and coordination, both at a national, interregional and international level.

Sint Maarten is a transit country for international drug trade between primarily South America (supply / production side) and North America and Europe (demand side) via the 'Caribbean Route'. This particularly concerns cocaine and marijuana. Based on the findings of this inspection, the Council concludes that the main focus of the approach is to prevent international drug trafficking at the border. The Council sees a positive development in the reinforcement of border control in Sint Maarten, in which organizations with a border control task are increasingly professionalizing and seeking cooperation. Although there is certainly still room for improvement and the longer-term results still have to be awaited, the Council welcomes this development.

The Council is of the opinion that the approach in Sint Maarten can be strengthened by investing in the joint definition and coordination of priorities, policies and methods of the organizations involved. The approach is now partly dependent on individual judgment and therefore vulnerable. Efficiency and correct upscaling are essential for criminal investigations, so that action can be taken quickly where necessary. In addition, in this research the Council notes various vulnerabilities in the logistic infrastructure (including security in the air- and seaport).³ An effective drug approach requires smart investments (for example in extra camera surveillance), interministerial and public-private cooperation and decisive action by the government. The safety perspective must be prioritized in the various consultations and not be seen as an 'obstacle' to commercial- or economic interests. The Council sees this as an important task for the Minister of Justice, who, through political-administrative decision-making, can better enable law enforcement authorities to combat drug crime and related problems and (thereby) ensure that the safety perspective is given the necessary priority.

According to the Council, because of the focus on combating international drug trafficking at the border, combating *local* drug crime and related problems does not receive sufficient attention. The problems associated with the local trade and use of drugs affect different layers of society and cannot be ignored. It is therefore of great importance that the local drug approach in Sint Maarten is given an impulse.

Based on the research results, the Council notes a downward spiral in which drug abuse, socio-economic- and psychosocial issues are mutually sustained. The Council finds it unacceptable that prevention policy from the Sint Maarten government is currently lacking. Knowledge and awareness are essential for reducing the demand for drugs. In addition, addiction care must be of high quality and accessible to everyone. The Council notes that this is currently not the case. The healthcare- and justice domain must be better coordinated through interministerial policy. However, none of the ministries involved (Justice, VSA, OCJS) are taking the lead in this.

³ Pursuant to section 31 sub 2 and 3 Kingdom act Law enforcement council [Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving], for security reasons parts of this report are not disclosed to the public.

The Council shares the view that results can only be achieved with a comprehensive, multidisciplinary approach. Repressive action by the judiciary alone does not offer a solution to the broad drug problem, a successful approach goes further than combating symptoms. Ministries, agencies and the community as a whole must work together structurally to tackle the causes and consequences of drug crime and related problems.

Finally, the Council sees opportunities for improvement through broader interregional and international cooperation. The research shows that information is shared 'ad hoc' between countries within the Kingdom and internationally. In this inspection, the Council saw examples of successful cooperation in individual investigations, but believes that opportunities are being missed because information is not structurally exchanged and disclosed between the countries. Drug crime is known for being a cross-border problem, the Council therefore recommends that the countries improve their interregional and international information position and strengthen cooperation to that end. In addition, the Council notes that interregional and international cooperation is currently mainly repressive (judicial). The Council believes that the structural sharing of professional knowledge, best practices and results of investigations and research in the field of drug crime and related problems requires improvement.

To strengthen the approach, the Council makes the following recommendations to the Minister of Justice of Sint Maarten:

1. Update the Opium National Ordinance.
2. a) Encourage that the Intelligence Center Sint Maarten is able to build up a reliable information position in the field of drug crime.
b) Encourage - in relation to the foregoing - that the countries work together towards building an interregional and international information position on drug crime.⁴
3. Promote uniformity and continuity in the operational cooperation by ensuring that priorities, policies and working agreements are established, adopted and known in the professional field (for example about moments of upscaling and transfer or feedback between organizations).
4. Ensure that vulnerabilities in the logistics infrastructure (including security at the air- and seaport) are resolved as quickly as possible.
5. Encourage and implement the necessary political-administrative decision-making that will enable law enforcement authorities to better combat drug crime and related problems and invest in public-private partnerships, giving the security perspective the necessary priority.
6. Together with the relevant ministries and authorities, form a task force and periodic consultations that give a new impulse to the fight against and prevention of drug crime and drug-related problems in Sint Maarten.
7. Develop a strategic vision and take the initiative to establish interministerial policies in which safety-, health- and socio-economic aspects are coordinated and document this.
8. Organize a prevention and awareness campaign on the short term together with colleagues from other ministries.
9. Together with colleagues from other ministries, look for opportunities to improve the quality and accessibility of high-quality (drug) addiction care.

⁴ In his report about the approach to human trafficking and human smuggling the Council made a similar recommendation.

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

De Raad is belast met de algemene inspectie van de organisaties van de justitiële keten in Curaçao, Sint Maarten en Nederland voor wat betreft de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Voorts is de Raad belast met de algemene inspectie van de kwaliteit en effectiviteit van de justitiële samenwerking tussen de landen. De Raad maakt de keuze voor de inspecties vanuit het maatschappelijk belang en het belang van een goed functionerende rechtshandhaving in de landen. In 2019 heeft de Raad onder meer onderzoek gedaan naar de aanpak van bestrijding drugscriminaliteit.

Drugscriminaliteit en de daaraan gerelateerde problematiek kent een wereldwijde omvang. De landen van de Verenigde Naties hebben zich in 1988 in een verdrag verenigd voor de aanpak en bestrijding ervan:

'De vraag naar en de handel in verdovende middelen vormen een ernstige bedreiging voor de gezondheid en het welzijn van mensen en tasten de economische, culturele en politieke fundamenten van de samenleving aan. De sluikhandel in verdovende middelen weet in toenemende mate in verschillende maatschappelijke groepen binnen te dringen. De verbanden tussen sluikhandel en andere, verwante, misdadige praktijken ondermijnen de legale economie en vormen een bedreiging voor de stabiliteit en de veiligheid van de landen. Sluikhandel is een vorm van een internationale misdadige activiteit en de bestrijding ervan vereist dringende aandacht en de hoogste prioriteit'.⁵

Ondanks de jarenlange (internationale) inspanningen in de drugsbestrijding, ontwikkelt drugscriminaliteit zich continu. Binnen de drugshandel vinden niet alleen verschuivingen plaats in bijvoorbeeld smokkelroutes, maar ook de soorten drugs (en daarmee de 'oorsprong') veranderen met de tijd. De vraag naar en handel in verdovende middelen brengt bovendien verslavingsproblematiek met zich mee, wat zowel op individueel niveau, als op buurt-/samenlevingsniveau grote impact kan hebben.

Het Caribisch gebied is mede door de geografische ligging aantrekkelijk voor de handel en doorvoer van verdovende middelen. Gelet op de complexe aard van dit probleem is samenwerking van essentieel belang.⁶ De bestrijding en voorkoming van drugscriminaliteit vergt een aanpak op zowel lokaal, interregionaal⁷ als internationaal niveau. Daarbij moet er oog zijn voor drugsgerelateerde problematiek, zoals verslaving en overlast. Gezien de grote maatschappelijke impact van de vraag naar en handel in drugs heeft de Raad een onderzoek verricht naar de aanpak van drugscriminaliteit en drugsgerelateerde problematiek.

1.2. Doelstelling

De Raad beoogt met dit onderzoek een bijdrage te leveren aan de inzichten in de aanpak van drugscriminaliteit en daaraan gerelateerde problematiek in en tussen de landen binnen het Koninkrijk (interregionaal aanpak). Daarbij streeft de Raad ernaar zicht te krijgen of, en zo ja in welke mate de aanpak bijdraagt aan de bestrijding en voorkoming van drugscriminaliteit en drugsgerelateerde problematiek.

⁵ Preambule bij het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen. Wenen, 20-12-1988

⁶ Zie ook: Verdrag inzake samenwerking bij de bestrijding van sluikhandel in verdovende middelen [...] stoffen over zee en door de lucht in het Caribisch gebied, San José, 10-04-2003

⁷ Met 'interregionaal' wordt in dit rapport bedoeld op de (ei)landen binnen het Koninkrijk in het Caribisch gebied (waar de Raad inspectiebevoegdheid heeft): Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland.

1.3. Centrale vraag

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

In hoeverre is de aanpak van drugscriminaliteit en drugsgerelateerde problematiek in en tussen de landen binnen het koninkrijk vormgegeven en draagt die bij aan het bestrijden en voorkomen daarvan?

Ter beantwoording van deze onderzoeksvraag zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Wat is de aard en omvang van drugscriminaliteit en drugsgerelateerde problematiek in de landen binnen het Koninkrijk?
2. Waaraan dient de aanpak van drugscriminaliteit in en tussen de landen binnen het Koninkrijk op basis van (inter)nationale wet- en regelgeving tenminste te voldoen?
3. Hoe is de lokale, interregionale en internationale aanpak van drugscriminaliteit en drugsgerelateerde problematiek in de praktijk vormgegeven?
4. In hoeverre draagt de aanpak bij aan het bestrijden en voorkomen van drugscriminaliteit en drugsgerelateerde problematiek?

1.4. Reikwijdte en afbakening van het onderzoek

In dit onderzoek wordt de aanpak van drugscriminaliteit onder de loep genomen. De Raad verstaat onder drugscriminaliteit alle strafbare feiten als opgenomen in o.a. het VN-verdrag tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen⁸, zoals tevens vertaald in de opiumwetgeving van de landen, kort gezegd: het illegaal bereiden/verbouwen/bezitten van en/of (het faciliteren van) de handel in verdovende middelen. Met drugsgerelateerde problematiek wordt bedoeld op criminaliteit, overlast en/of problemen voortkomend uit of samenhangend met drugscriminaliteit. Te denken valt hierbij aan andere strafbare feiten (niet zijnde opiumdelicten) bijv. geweld of afrekeningen in het drugscircuit, de overlast of verstoring van de openbare orde als gevolg van drugshandel en/of -gebruik, gezondheidsproblematiek en drugsverslaving of andere nadelige maatschappelijke gevolgen.

De Raad onderzoekt niet alleen de aanpak van de bestrijding drugscriminaliteit in de afzonderlijke landen, maar onderzoekt -conform zijn bevoegdheid zoals opgenomen in artikel 3, derde lid, van Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving- ook de samenwerking tussen de landen.

De scope van dit onderzoek kan per land verschillen naargelang de aldaar geconstateerde aard en omvang van drugscriminaliteit en drugsgerelateerde problematiek, de focus van de (lokale) aanpak, en eerdere onderzoeken van de Raad.

Het onderzoek heeft betrekking op de periode van 2010 tot en met de eerste helft van 2019.

1.5. Toetsingskader

Het toetsingskader bestaat uit de volgende onderdelen:

- Verdragen en wetgeving
- Normen en inzichten uit (wetenschappelijk) onderzoek
- Jurisprudentie, beleid en overige relevante informatie

⁸ Zie artikel 3: Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen, Wenen, 20-12-1988

1.6. Onderzoeksmethode

Dit onderzoek is uitgevoerd aan de hand van *literatuuronderzoek* en *interviews* met bestuurders, portefeuillehouders, (beleids)adviseurs en medewerkers van organisaties/instanties die een (wettelijke) rol vervullen in de aanpak van drugscriminaliteit en daaraan gerelateerde problematiek (zie bijlage 1).

Het onderzoek is conform onderstaande fasen uitgevoerd:

1. oriëntatiefase: oriënterende gesprekken en globale verdieping in de onderwerpen ten behoeve van het bepalen van de insteek van het onderzoek.
2. deskresearch: literatuuronderzoek, uitwerking van het theoretisch/juridisch kader en voorbereiding van de interviews.
3. dataverzameling: uitvoeren van de interviews.
4. analyse en rapportage: aan de hand van de hoofd- en deelvragen analyseren van de verzamelde informatie en opstellen van het concept inspectierapport.
5. wederhoor en vaststelling: de respondenten krijgen de gelegenheid te reageren op de conceptrapportage, waarna eventuele opmerkingen worden verwerkt en het rapport ter vaststelling aan de raadsleden zal worden aangeboden.

1.7. Leeswijzer

Voor de beantwoording van de deelvragen van dit rapport wordt in het volgende hoofdstuk het wettelijk kader en beleid uiteengezet. Hoofdstuk 3 bevat de onderzoeksresultaten voor het land Sint Maarten.⁹ En hoofdstuk 4 bevat bevindingen ten aanzien van de interregionale en internationale samenwerking. Elk hoofdstuk sluit af met een analyse van de Raad. Tot slot worden, in antwoord op de hoofdvraag van dit onderzoek, in het hoofdstuk 5 de conclusies en aanbevelingen van de Raad beschreven.

⁹ Voor Curaçao en Caribisch Nederland levert de Raad afzonderlijke inspectierapporten op, gebaseerd op de bevindingen van die landen en aangeboden aan de betreffende minister van Justitie (en Veiligheid)

2. Wettelijk kader en beleid

2.1. Inleiding

Voor de beantwoording van de eerste twee deelvragen wordt in dit hoofdstuk eerst de aard en omvang van drugscriminaliteit in het Caribisch gebied globaal beschreven (paragraaf 2.2). Voorts wordt kort ingegaan op een aantal algemene inzichten omtrent de aanpak van drugscriminaliteit (paragraaf 2.3). In paragraaf 2.4 wordt een overzicht gegeven van de relevante internationale regelgeving. In paragraaf 2.5 volgt een beschrijving van de statutaire waarborgen en wetten en afspraken binnen het Koninkrijk met betrekking tot de aanpak van drugscriminaliteit. Vervolgens wordt in paragraaf 2.6 de nationale wet- en regelgeving en beleid behandeld. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk (paragraaf 2.7) volgt een analyse en conclusie van de Raad over de vereisten voor de aanpak van drugscriminaliteit.

2.2. De aard en omvang van drugscriminaliteit in het Caribisch gebied

De precieze aard en omvang van drugscriminaliteit en drugsgelateerde problematiek in de landen is moeilijk vast te stellen. In verschillende (internationale) onderzoeken zijn wel relevante bevindingen gedaan ten aanzien van drugshandel en -gebruik in het Caribisch gebied.

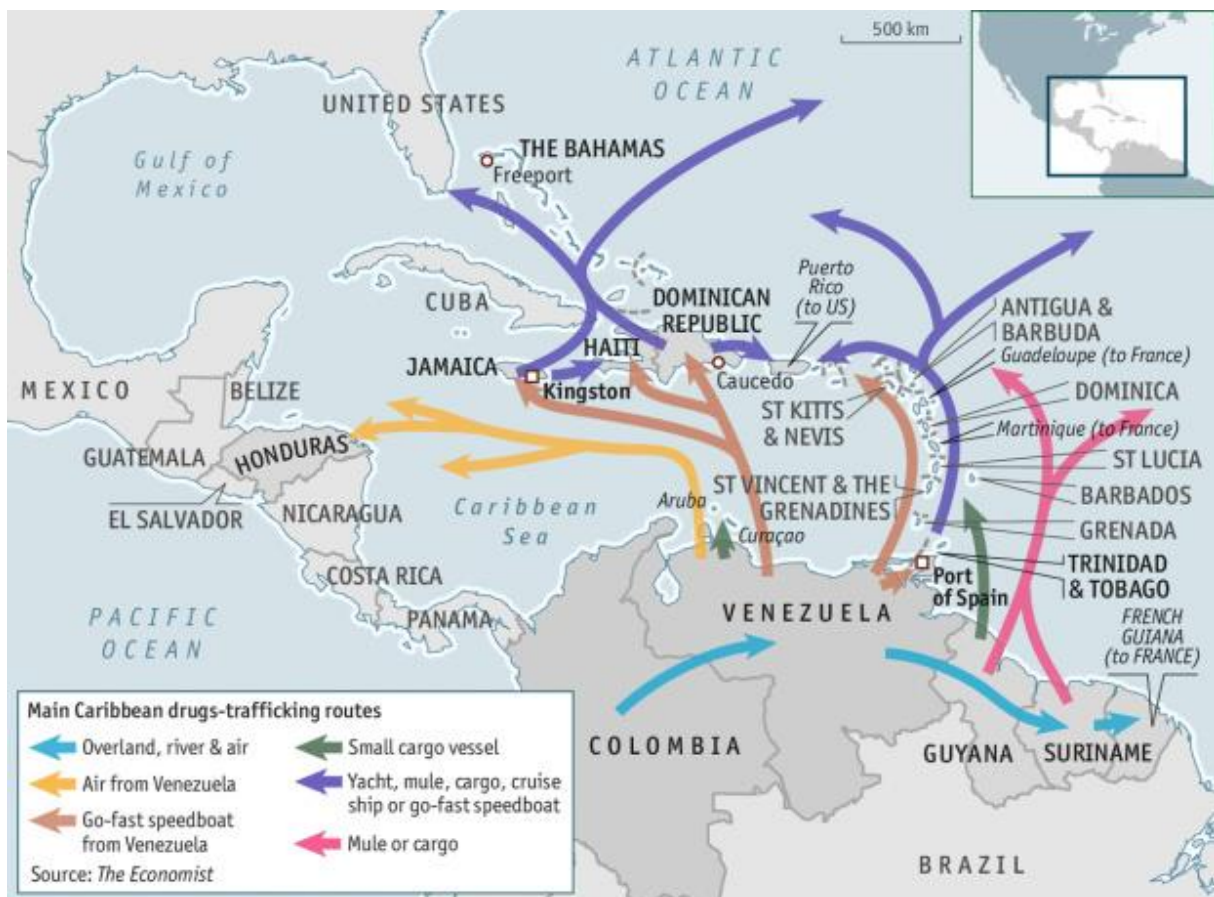
Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland behoren tot een groep van 32 eilanden in de Caribische Zee. Kenmerkend voor deze eilanden zijn hun lange, moeilijk controleerbare kustlijnen, wat de eilanden mede aantrekkelijk maakt voor de internationale drugshandel. Daarbij gaat het primair om de handel in cocaïne en op de tweede plaats cannabis. Vooral de oostelijke Caribische eilanden liggen relatief dicht bij elkaar en vormen een logistieke ader van transit-eilanden tussen de twee grootste cocaïne producerende landen, Peru en Colombia, en de grootste afnemer van cocaïne in de wereld, de Verenigde Staten.¹⁰ De 'Caribbean route' wordt vaak gebruikt door criminele drugsorganisaties uit Colombia en Venezuela, als ook Jamaicaanse en Dominicaanse bendes met sterke banden in zowel het vasteland van Spanje als de Canarische eilanden. Cocaïnehandel langs deze route wordt vergemakkelijkt door de historische (koloniale) relatie tussen verschillende Caribische en Europese landen, wat tevens geldt voor Nederland en het Caribisch deel van het Koninkrijk.¹¹ Daarbij is Nederland (naast België en Spanje) een van drie belangrijkste toegangspoorten en distributie-hubs voor cocaïnehandel in Europa.¹²

¹⁰ Criminaliteitsbeeldanalyse Sint Maarten 2011; UNODC World Drug Reports; INCB Annual reports; INCSR report 2019; DEA National Drug Threat Assessments

¹¹ Clarke, C.P. (2015)

¹² EU Drug Markets Report 2019

Via de 'Caribbean route' worden op diverse manieren drugs gesmokkeld, deze modus operandi zijn in onderstaande kaart met verschillende kleuren weergegeven:



Bron: IDPC (2014)

De geschatte omvang van de internationale drugshandel via de Caribische route verschilt per bron en meetmoment/-methode. De laatste National Drug Threat Assessment van de Drug Enforcement Administration beschrijft in 2016 en 2017 een toename in cocaïnehandel in het Caribisch gebied. In 2017 verliep naar schatting 7% van de totale cocaïnehandel van Zuid- naar Noord-Amerika via het oostelijke Caribisch gebied.¹³

Actuele data over de omvang van cocaïnegebruik onder de bevolking is in geen van de Caribische landen beschikbaar.¹⁴ Ingevolge het World Drug Report 2017 wordt de jaarlijkse prevalentie van cannabisgebruik onder personen in de leeftijd van 15 tot 64 jaar in het Caribisch gebied geschat op 2,1 procent. Het gebruik van opioïden wordt geschat op 0,24 procent en het gebruik van opiaten op 0,15 procent. De prevalentie van cocaïnegebruik wordt geschat op 0,61 procent in Midden-Amerika en op 0,62 procent in het Caribisch gebied. Voor amfetamine en voorgeschreven stimulerende middelen wordt de prevalentie geschat op 0,71 procent in Midden-Amerika en op 0,86 procent in het Caribisch gebied. De jaarlijkse prevalentie van het gebruik van XTC is van alle verboden middelen het laagst en wordt geschat op 0,06 procent in Midden-Amerika en 0,16 procent in het Caribisch gebied.¹⁵

¹³ DEA National Drug Threat Assessment 2018

¹⁴ UNODC World Drug Report 2019

¹⁵ UNODC World Drug Report 2017

2.3. Algemene inzichten over de aanpak van drugscriminaliteit en drugsgerelateerde problematiek

De aanpak van drugscriminaliteit en daaraan gerelateerde problematiek is verankerd in verschillende internationale verdragen (welke in de volgende paragraaf uiteengezet worden). De 'United Nations Office on Drugs and Crime' en de 'United Nations Commission on Narcotic Drugs' ondersteunen de lidstaten¹⁶ bij de nationale, regionale en internationale aanpak van het drugsprobleem. Drugscriminaliteit en drugsgerelateerde problematiek vereisen een veelzijdige, multidisciplinaire aanpak, waarin rekening wordt gehouden met de diverse aspecten van zowel de vraag- als de aanbodzijde van de markt. Niet alleen vanuit het perspectief van publieke veiligheid, maar onder andere ook vanuit gezondheids- en sociaal-economisch perspectief moet gecoördineerd beleid gevoerd worden. Voor terugdringen van de vraagzijde dient te worden ingezet op preventie (vergroten van kennis en bewustwording), behandeling en rehabilitatie van verslaafden (kwalitatief hoogwaardige verslavingszorg). Het terugdringen van de aanbodzijde vraagt om een stevige overheid met capaciteit om (internationale) drugshandel te onderscheppen en aan banden te leggen. Daarnaast moet gerelateerde criminaliteit waarmee gelegenheid wordt geboden aan de aanbodzijde van de drugsmarkt worden aangepakt, zoals de bestrijding van witwassen.¹⁷ De partijen bij de verdragen, waaronder ook het Koninkrijk der Nederlanden (de BES-eilanden, Sint Maarten en Curaçao) erkennen dat de uitroeiing van sluikhandel een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle Staten is, en dat hiertoe gecoördineerde maatregelen in het kader van internationale samenwerking nodig zijn.

Zoals aangegeven vormen de Verenigde Staten en Europa de belangrijkste afzetmarkten (de vraagzijde) van de internationale drugshandel via het Caribisch gebied. Het is derhalve voor dit onderzoek relevant te bezien langs welke beleidslijnen de aanpak van drugscriminaliteit en drugsgerelateerde problematiek aldaar is vormgegeven. De Drug Enforcement Administration (DEA) is verantwoordelijk voor het drugsbeleid in de VS. De Europese Unie en de lidstaten hebben het Europees drugsbeleid verankerd in de EU-drugsstrategie 2013-2020. Zowel de beleidsstrategie van de EU, als van de VS is opgebouwd rond het verminderen van vraag en aanbod door rechtshandhaving, preventie en behandeling, informatie en kennisvergroting, monitoring en evaluatie. Daarbij is de samenwerking en coördinatie tussen en binnen wetshandavingsinstanties op nationaal en internationaal niveau een rode draad in beide strategieën, met oog voor georganiseerde criminaliteit die verband houdt met drugscriminaliteit.¹⁸

Voor een effectieve integrale aanpak van georganiseerde criminaliteit, zoals drugscriminaliteit, wordt veelal gebruik gemaakt van het barrièremodel. Het barrièremodel maakt inzichtelijk welke stappen een crimineel moet zetten om een delict te kunnen plegen. Ook belicht het model welke partijen en gelegenheden het delict mogelijk maken, en welke een rol kunnen spelen bij het bemoeilijken of sanctioneren daarvan, oftewel welke barrières kunnen worden opgeworpen. Hierop kunnen gecombineerde maatregelen getroffen worden met een bestuurlijk, strafrechtelijk, fiscaal of privaatrechtelijk karakter. Per verschijningsvorm kunnen barrièremodellen verschillen. Voor wat betreft de aanpak van drugscriminaliteit kan worden gekeken naar hoe het gehele logistieke proces waarin stoffen, productielocaties, productiekennis, (internationale) vervoerslijnen en betalende klanten bij elkaar gebracht moeten worden.¹⁹

¹⁶ Het gehele Koninkrijk is lidstaat en heeft de verdragen voor drugsbestrijding geratificeerd (zie par. 2.4)

¹⁷ www.unodc.org

¹⁸ www.dea.gov; EU-drugsstrategie (2013-2020) Publicatieblad van de Europese Unie (2012/C 402/01), eur-lex.europa.eu;

¹⁹ Centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid (CCV); Tops, P., Valkenhoef, J. van e.a. (2018)

2.4. Internationale regelgeving

Voor de voorkoming en bestrijding van drugscriminaliteit zijn tussen tal van landen internationale verdragen gesloten. Verdragen waarbij het Koninkrijk der Nederlanden partij is, betreffen:

Verdrag	Doel/inhoud	Partij
Verdrag betreffende de vervaardiging en de bereiding van, alsmede de handel in verdovende middelen, Genève, 19-02-1925	Op grond van dit verdrag verbinden de verdragsluitende partijen zich ertoe wet- en regelgeving vast te stellen om de effectieve controle op de productie, distributie en export van ruwe opium te waarborgen. De verdragsluitende partijen verbinden zich er ook toe om de wetten en voorschriften periodiek te evalueren, en te versterken.	Gehele Koninkrijk
Verdrag tot beperking van de vervaardiging en tot regeling van de distributie van verdovende middelen, Genève, 13-07-1931	Op grond van dit verdrag dienen de verdragsluitende partijen maatregelen te nemen ter beperking van de vervaardiging en handel in verdovende middelen.	Gehele Koninkrijk
Protocol tot wijziging van de Overeenkomsten, Verdragen en Protocollen inzake verdovende middelen, New York, 11-12-1946	De Staten die partij zijn bij dit Protocol verbinden zich ertoe dat zij onderling, met betrekking tot de documenten waarvan zij partij zijn, en in overeenstemming met de bepalingen van dit Protocol, volledige rechtskracht en effect zullen toeschrijven aan, en de wijzigingen van die documenten, welke zijn uiteengezet in de bijlage van dit Protocol, naar behoren zullen toe te passen.	Gehele Koninkrijk
Protocol tot het onder internationaal toezicht brengen van verdovende middelen, welke buiten de werking van het Verdrag van 13 juli 1931 tot beperking van de vervaardiging en tot regeling van de distributie van verdovende middelen, zoals gewijzigd bij het Protocol van 11 december 1946, Parijs, 19-11-1948	De Staten die partij zijn bij dit Protocol verbinden zich ertoe dat zij onderling, met betrekking tot de documenten waarvan zij partij zijn, en in overeenstemming met de bepalingen van dit Protocol, volledige rechtskracht en effect zullen toeschrijven aan, en de wijzigingen van die documenten, welke zijn uiteengezet in de bijlage van dit Protocol, naar behoren zullen toe te passen.	Gehele Koninkrijk
Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen, 1961, New York, 30-03-1961	Enerzijds benadrukt dit verdrag dat verslaving aan verdovende middelen een ernstig kwaad vormt voor de gezondheid en het welzijn van de mens, anderzijds stelt het verdrag dat voldoende maatregelen moeten worden genomen om te verzekeren dat verdovende middelen uitsluitend voor het geneeskundig gebruik beschikbaar zijn.	Gehele Koninkrijk
Verdrag inzake psychotrope stoffen, Wenen, 21-02-1971	Dit verdrag is o.a. tot stand gekomen ter voorkoming en bestrijding van het misbruik van psychotrope stoffen en de sluikehandel die daarvan het gevolg is.	Gehele Koninkrijk

Protocol tot wijziging van het Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen, 1961, Genève, 25-03-1972	Dit protocol behelst de wijzigingen die de verdragssluitende landen wensen in te voeren naar aanleiding van het Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen.	Gehele Koninkrijk
Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Venezuela inzake de preventie, controle en beteugeling van het misbruik van, de ongeoorloofde handel in en de ongeoorloofde productie van verdovende middelen, psychotrope stoffen en de daarmee in verband staande chemische middelen, Oranjestad, 29-08-1988	Hierbij zijn het Koninkrijk der Nederlanden en Venezuela overeengekomen dat zij zich samen zullen inspannen ter verwezenlijking van specifieke programma's tegen het misbruik en voor de preventie en het in bedwang houden van de ongeoorloofde handel in en productie van verdovende middelen, psychotrope stoffen en chemische middelen.	Gehele Koninkrijk
Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen, Wenen, 20-12-1988	Dit verdrag heeft cfm artikel 2 als doel de samenwerking tussen de Partijen te bevorderen opdat zij ten aanzien van de verschillende aspecten van de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen, in het bijzonder de internationale aspecten, doeltreffender kunnen optreden.	Gehele Koninkrijk
Verdrag inzake de sluikhandel over zee, ter uitvoering van artikel 17 van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen, Straatsburg, 31-01-1995	Dit verdrag is tot stand gekomen door de wens van de partijen hun samenwerking zoveel mogelijk uit te breiden teneinde de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen over zee tegen te gaan, in overeenstemming met het internationale zeerecht en met volledige eerbiediging van het beginsel van vrijheid van scheepvaart.	Europees Nederland Caribisch Nederland en Curaçao
Verdrag inzake samenwerking tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van de Verenigde Staten van Amerika betreffende toegang tot en gebruik van faciliteiten in de Nederlandse Antillen en Aruba voor drugsbestrijding vanuit de lucht, Oranjestad, 02-03-2000	Op grond van dit verdrag verlenen de Nederlandse Antillen en Aruba, de Regering van de VS toestemming voor toegang tot en gebruik van Hato International Airport in de Nederlandse Antillen en Reina Beatrix International Airport in Aruba, alsmede daartoe aangewezen havens en bijbehorende faciliteiten, uitsluitend in verband met drugsbestrijdingstaken vanuit de lucht bestaande uit waarneming, volgen en, indien van toepassing, onderscheppen in de naburige regio. De toegang en het gebruik toegestaan ingevolge dit Verdrag zijn beperkt tot personeel van de VS, luchtwaarnemers, aannemers en werknemers van aannemers, alsmede vaartuigen en voertuigen gebruikt voor directe operationele en logistieke ondersteuning, en ongewapende luchtvaartuigen, ingezet door of uitsluitend ten behoeve van de Regering van de VS.	Caribisch Nederland Sint Maarten Curaçao en Aruba
Verdrag van de VN tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad, New York, 15-11-2000	Dit verdrag heeft, gelet op artikel 1, tot doel om de samenwerking te bevorderen teneinde grensoverschrijdende georganiseerde misdaad te voorkomen en doeltreffender te bestrijden.	Gehele Koninkrijk

<p>Verdrag inzake samenwerking bij de bestrijding van sluikehandel in verdovende middelen psychotrope stoffen over zee en door de lucht in het Caribisch gebied, San José, 10-04-2003</p>	<p>Dit verdrag is tot stand gekomen gelet op de complexe aard van het probleem van de sluikehandel in verdovende middelen in het Caribisch gebied. Het doel van het verdrag is opgenomen in artikel 2 en luidt: "De Partijen werken zoveel mogelijk samen bij de bestrijding van sluikehandel over zee en door de lucht in de wateren van het Caribisch gebied en in het luchtruim daarboven, in overeenstemming met de beschikbare middelen voor rechtshandhaving van de Partijen en daaraan gerelateerde prioriteiten, overeenkomstig het internationale recht van de zee en toepasselijke verdragen, teneinde te waarborgen dat verdachte vaartuigen en verdachte luchtvaartuigen opgespoord, geïdentificeerd en voortdurend gevolgd worden en dat, wanneer bewijzen van betrokkenheid bij sluikehandel worden gevonden, verdachte vaartuigen worden vastgehouden zodat de verantwoordelijke rechtshandhavingsautoriteiten passende rechtshandhavingsmaatregelen kunnen nemen." Dit verdrag vormt de grondslag voor het patrouilleren buiten de eigen territoriale wateren in het Caribisch gebied.</p>	<p>Gehele Koninkrijk</p>
---	--	--------------------------

2.5. Regelgeving Koninkrijk der Nederlanden en interregionale afspraken

2.5.1 Het statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden

Op grond van artikel 38 kunnen Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten onderling regelingen treffen. Als het gaat om strafrechtelijke onderwerpen van interregionale of internationale aard kunnen bij rijkswet regelen worden gesteld, indien omtrent deze regelen overeenstemming tussen de regeringen der betrokken landen bestaat.

Artikel 39 Statuut regelt het zogenoemde concordantiebeginsel. Ingevolge dit beginsel dienen een aantal landsaangelegenheden, waaronder het straf(proces)recht, in Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten zo veel mogelijk op overeenkomstige wijze geregeld te worden.

2.5.2 Rijkswetten

Er zijn verschillende rijkswetten die zien op de samenwerking tussen de landen:

- De Rijkswet Openbare Ministeries, en de Rijkswet Politie van Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba verwijzen expliciet naar samenwerking ter bestrijding van 'internationale drugshandel'.²⁰

Ook in het 'Beleidsprogramma grensoverschrijdende criminaliteit 2016-2020' van het Openbaar Ministerie (OM) wordt dit onderstreept. Naast het verbeteren van de informatiepositie en het verrichten van strafrechtelijke onderzoeken wordt in dit beleidsprogramma het belang van een multidisciplinaire aanpak en barrièremodel uitgelicht. Op grond van artikel 57a van de Rijkswet Politie is de 'Wijziging van het Protocol inzake gespecialiseerde recherchesamenwerking tussen de landen van het Koninkrijk' op 23 januari 2019 ondertekend door de minister van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en

²⁰ Artikel 8 van de Rijkswet Politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba; Artikel 33 Rijkswet Openbare Ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Nederland, als ook de staatssecretaris van BZK van Nederland. Door middel van dit protocol (oorspronkelijk daterend van 2001) is de recherchesamenwerking in het Caribisch deel van het Koninkrijk hernieuwd. Het Protocol beschrijft onder meer de inrichting en taken van een recherchesamenwerkingsteam (RST). Het RST bestaat uit een (of meer) centrale teams en in elk land een decentraal team. De centrale teams verrichten onderzoek naar grensoverschrijdende criminaliteit (waaronder internationale mensenhandel) en misdrijven, die gezien de ernst of frequentie dan wel het georganiseerd verband waarin ze worden gepleegd een ernstige inbreuk op de rechtsorde maken. In het protocol is opgenomen dat er een tweejaarlijks criminaliteitsbeeld wordt opgesteld, dat de basis vormt voor een meerjarig beleidsplan waarin de gezamenlijke prioriteiten van de lokale korpsen en het RST worden bepaald.²¹

□ De Rijkswet Kustwacht voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten alsmede voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba beschrijft (onder andere) de *algemene politietaken* en *grensbewaking* als toezichthoudende en opsporingstaken van de Kustwacht.²²

In het 'Justitieel Beleidsplan 2018-2021' en het 'Jaarplan 2019 en doorkijk 2020-2024' van de Kustwacht Caribisch gebied, zijn transporten van verdovende middelen expliciet als één van de vier beleidsspeerpunten opgenomen.

□ Rijkswet houdende goedkeuring en uitvoering Overeenkomst met VS inzake wederzijdse samenwerking bij de opsporing, inbeslagneming en confiscatie van de opbrengsten van en hulpmiddelen voor misdrijven en de verdeling van geconfisqueerde voorwerpen.

Tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Staten van Amerika is op 20 november 1992 een overeenkomst inzake wederzijdse samenwerking bij de opsporing, inbeslagneming en confiscatie van opbrengsten van en hulpmiddelen bij het plegen van misdrijven en de verdeling van geconfisqueerde voorwerpen, gesloten. Gelet hierop is deze Rijkswet van 17 maart 1994²³ tot stand gekomen.

□ Rijkswet goedkeuring en uitvoering Verdrag van San José (samenwerking bij de bestrijding van sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen over zee en door de lucht in het Caribisch gebied).²⁴

Deze rijkswet van 20 februari 2010 bepaalt in welke gevallen de strafwetten van de landen van het Koninkrijk toepasselijk zijn op ieder die zich in het Caribisch gebied, buiten de Nederlandse Antillen onderscheidenlijk Aruba, schuldig maakt aan een van de feiten die de landen overeenkomstig artikel 3, eerste lid, van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen in hun strafwet hebben strafbaar gesteld.

2.5.3 Interregionale afspraken

- *Onderlinge regeling*

Specifiek voor Sint Maarten is er de *Onderlinge regeling versterking grenstoezicht Sint Maarten*.²⁵ Om een ordentelijk en voorspoedig verloop van de wederopbouw van Sint Maarten te bevorderen, is het toezicht op de in- en uitstroom van personen en goederen aan de grenzen versterkt. Hiervoor heeft Nederland extra bijstand van de Koninklijke Marechaussee (KMar) en de Douane Nederland ter beschikking gesteld.

²¹ Wijziging van het Protocol inzake gespecialiseerde recherchesamenwerking tussen de landen van het Koninkrijk, 23 januari 2019

²² Artikel 2 van de Rijkswet Kustwacht voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten alsmede voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

²³ Trb. 1993, 5

²⁴ Trb. 2003, 82 en Trb. 2004, 54

²⁵ Onderlinge regeling van Sint Maarten en Nederland als bedoeld in artikel 38, eerste lid, van het Statuut van Koninkrijk der Nederlanden tot versterking van het grenstoezicht van Sint Maarten, stcrt 2017, 72542.

- Protocollen

Tussen en binnen de organisaties die een rol spelen in de drugsbestrijding in het Caribisch deel van het Koninkrijk zijn verschillende protocollen opgesteld. Voor dit onderzoek is aanvullend van belang het Protocol inzake de inzet van de KMar, waarmee Nederland, Curaçao, Sint Maarten en Aruba de samenwerking hebben vastgelegd. Met het 'Protocol inzake de inzet van personeel vanuit de flexibel inzetbare pool Koninklijke Marechaussee' bestaat er sinds 2008 een flexibel inzetbare pool van 43fte KMar-personeel. De inzet van de flexpool is de afgelopen jaren steeds voor bepaalde tijd verlengd. Met de ondertekening van het nieuwe protocol in januari 2019 zijn de partijen overeengekomen de samenwerking in het kader van de flexpool per 1 januari 2020 voor onbepaalde tijd voort te zetten. Op basis van de ervaringen van de afgelopen jaren wordt een structurele inzet van de KMar noodzakelijk geacht. Deze flexpool geeft uitvoering aan grens gerelateerde politietaken, daar waar extra capaciteitsinzet of overdracht van kennis en vaardigheden nodig is. De bestrijding drugscriminaliteit aan de grenzen is expliciet als een van de primaire taken opgenomen.²⁶

2.6. Nationale wet- en regelgeving Sint Maarten

Het illegaal bereiden/verbouwen/bezitten van en/of (het faciliteren van) de handel in verdovende middelen (drugscriminaliteit) is in Sint Maarten strafbaar gesteld in de *Landsverordening tot vaststelling van bepalingen betreffende het opium en andere verdovende middelen, zomede betreffende middelen welke een bewustzijnsbeïnvloedende werking hebben op de mens*.²⁷ De in deze Opiumlandsverordening opgenomen straffen variëren van levenslange- of een tijdelijke gevangenisstraf van ten hoogste vierentwintig jaar, tot een geldboete van ten hoogste zes miljoen tweehonderdenvijftigduizend gulden, of een combinatie van deze strafsoorten. In de Richtlijn voor strafvordering Opiumdelicten van het Openbaar Ministerie zijn de uitgangspunten voor het strafvorderingsbeleid van het OM opgenomen.²⁸ Volgens verschillende respondenten is de Opiumlandsverordening aan vernieuwing toe. Deze wetgeving is overgenomen uit de Nederlandse Antillen en daardoor gedateerd. De (bestrijding van de) handel en het gebruik van drugs is de afgelopen decennia aan verandering onderhevig geweest, er zijn nieuwe soorten drugs bijgekomen en internationale regelgeving is (daarop) aangepast. Deze vernieuwde internationale regelgeving moet doorgevoerd worden in de nationale wetgeving van Sint Maarten. De zeer beperkte (nagenoeg ontbrekende) wetgevingscapaciteit vormt hierbij een knelpunt, aldus het ministerie van Justitie.

2.7. Analyse Raad

In dit hoofdstuk heeft de Raad de onderzoeksresultaten van het deskresearch weergegeven waarmee antwoord is gezocht op deelvraag 1 en 2 van dit onderzoek: *Wat is de aard en omvang van drugscriminaliteit in de landen binnen het Koninkrijk?* en *Waarom dient de aanpak van drugscriminaliteit in en tussen de landen binnen het Koninkrijk op basis van (inter)nationale wet- en regelgeving tenminste te voldoen?*

Uit de door de Raad bestudeerde bronnen blijkt vooral de internationale handel in cocaïne en cannabis problematisch in het Caribisch gebied. Hoewel de precieze omvang en impact voor de landen moeilijk is vast te stellen, wordt een aanzienlijk deel van de voor de VS en Europa bestemde drugs op verschillende manieren via de 'Caribbean route' gesmokkeld. Ook over de omvang van drugsgebruik in het Caribisch gebied bestaan alleen schattingen, daaruit blijkt cannabisgebruik veruit het meest voor te komen. In het volgende hoofdstuk gaat de Raad nader in op de aard en omvang van de drugscriminaliteit en drugsgerelateerde problematiek in Sint Maarten.

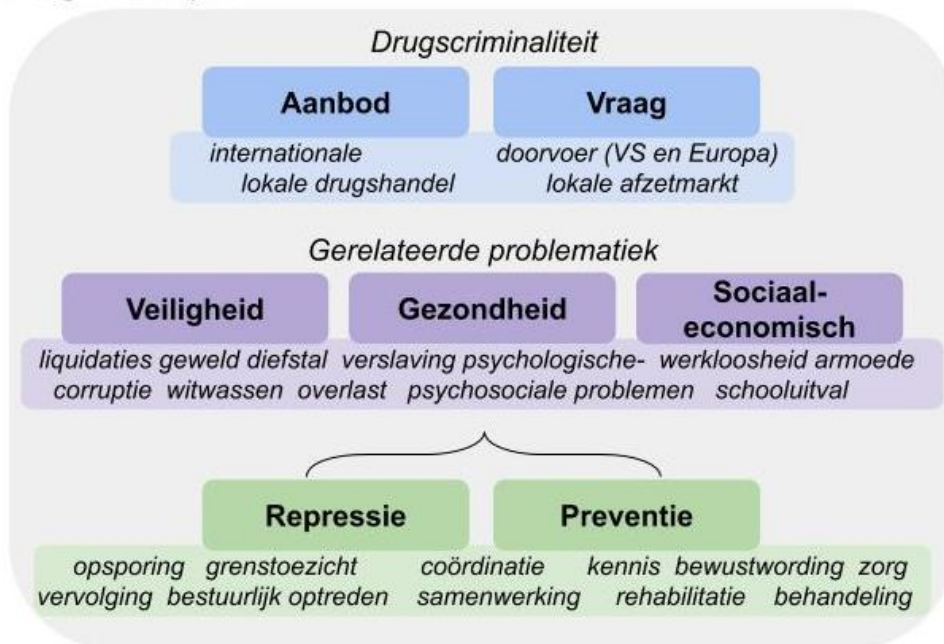
²⁶ Protocol inzake de inzet van personeel vanuit de flexibel inzetbare pool Koninklijke Marechaussee, 24 januari 2019

²⁷ 19-04-2013, A.B. 2013, GT no. 800.

²⁸ OM Richtlijn Opiumdelicten per 1 december 2018

Om het drugsprobleem aan te pakken is een integrale aanpak nodig waarbij vraag en aanbod worden teruggedrongen, met oog voor de veiligheids-, gezondheids- en sociaal-economische aspecten. Hiervoor zijn zowel repressieve als preventieve maatregelen noodzakelijk, wat vraagt om samenwerking en coördinatie op nationaal en internationaal niveau. Deze aanpak is verankerd in diverse internationale verdragen waarbij de landen partij zijn en vertaald in de beleidsstrategieën van de VS en Europa. De Raad vat dit als volgt samen:

Integrale aanpak



De Raad constateert dat in verschillende wet- en regelgeving en beleidsstukken aandacht wordt besteed aan drugsbestrijding binnen het Caribisch deel van het Koninkrijk. Het belang van interregionale en internationale samenwerking wordt hierin steeds benadrukt. Om hier goed invulling aan te kunnen geven is de Raad van mening dat de verouderde nationale opiumwetgeving in overeenstemming moet worden gebracht met de actuele internationale regelgeving. In de navolgende hoofdstukken zal de Raad bezien hoe de lokale aanpak in Sint Maarten, en de interregionale en internationale aanpak, in de praktijk is vormgegeven en in hoeverre deze voldoet aan voormelde normen uit (inter)nationale wet- en regelgeving voor het bestrijden en voorkomen van drugscriminaliteit en drugsgerelateerde problematiek.

3. Onderzoeksresultaten Sint Maarten

3.1. Inleiding

Voor de beantwoording van de hoofd- en deelvragen van dit inspectieonderzoek zijn in dit hoofdstuk de onderzoeksresultaten ten aanzien van Sint Maarten opgenomen en geanalyseerd. De Raad heeft respondenten van verschillende organisaties geïnterviewd (zie bijlage 1), de lucht- en zeehaven van Sint Maarten bezocht en (wetenschappelijke) publicaties/rapportages over drugscriminaliteit en daaraan gerelateerde problematiek nageslagen.

3.2. De aard en omvang van drugscriminaliteit en drugsgelateerde problematiek in Sint Maarten

3.2.1 Drugscriminaliteit

De precieze omvang van de vraag naar en handel in drugs is niet bekend. Drugs zijn een smokkelwaar en Sint Maarten heeft een hubfunctie in verschillende smokkelroutes. Wanneer gekeken wordt naar drugscriminaliteit in Sint Maarten vormt deze hub-/doorvoerfunctie voor drugshandel het grootste probleem, zo blijkt uit de interviews en door de Raad bestudeerde bronnen.²⁹ Kenmerkend voor Sint Maarten is de handel in marihuana en cocaïne, primair afkomstig uit Zuid-Amerika al dan niet via de omliggende eilanden gesmokkeld naar de Verenigde Staten of Europa. Daarnaast komt volgens het OM en het KPSM - weliswaar in veel mindere mate - XTC voor, primair afkomstig uit Nederland al dan niet via andere eilanden (binnen het Koninkrijk) gesmokkeld. Cocaïne en XTC worden (voor zover bekend bij de justitiële organisaties) niet in Sint Maarten vervaardigd of bereid. Er is wel sprake van wat lokale wietteelt maar in kleine hoeveelheden, bijvoorbeeld een kleine plantage in een woning bestemd voor eigen gebruik of de lokale markt, niet voor grootschalige internationale handel.

Sint Maarten is onderdeel van de 'Caribbean route', zoals toegelicht in hoofdstuk 2. Volgens de geïnterviewden justitie partners en informatie van de DEA vormt Sint Maarten een belangrijke schakel voor cocaïnesmokkel naar de Verenigde Staten via o.a. Puerto Rico en de US Virgin Islands. Met behulp van (go-fast) boten worden op maandelijkse basis zeer grote hoeveelheden drugs via Sint Maarten gesmokkeld.³⁰ Ook via de luchthaven en (zee)havens worden drugs gesmokkeld, in passagiersvluchten, privévliegtuigen, zeecontainers, cruiseschepen, jachten, post en cargo. Dit beeld wordt bevestigd door de grote drugsvangsten die met enige regelmaat worden gedaan.³¹ De aanzienlijke hoeveelheden drugs per zending, vooral via het water, geven volgens de respondenten blijk van het vertrouwen dat criminele organisaties hebben in de route via Sint Maarten. Naar verwachting wordt maar een fractie onderschept. Volgens geïnterviewden zijn de afgelopen jaren in de drugshandel rond Sint Maarten geen nieuwe trends waarneembaar in de aard (soorten drugs) of modus operandi (manier van smokkelen). Hoewel de precieze omvang niet duidelijk is, is op basis van het aantal en de grootte van drugsvangsten dat jaarlijks wordt gedaan, volgens de respondenten ook geen sprake van een merkbare toe- of afname in de drugshandel.

²⁹ UNODC World Drug Reports; INCB Annual reports; INCSR report 2019; Jaarverslagen OM Sint Maarten; Criminaliteitsbeeldanalyse Sint Maarten 2011; Clarke, C.P. (2015)

³⁰ INCSR report 2018; 2019

³¹ Jaarverslagen OM Sint Maarten; Jaarverslagen Kustwacht; The Daily Herald persberichten 26-5-2017: 'Coast guard patrol intercepts [go-fast] vessel with money and drugs' [424 kg cocaine]; 16-7-2019: 'Customs seizes 337 kilos drugs' [336 kilos of marijuana and 1 kilo of cocaine]

In verhouding tot de handel voor de internationale markt is de drugshandel voor lokale markt klein, aldus de respondenten uit de justitiële keten. Toch is Sint Maarten naast doorvoerland voor een deel van de drugs de eindbestemming. Vooral voor marihuana is de lokale afzetmarkt groot, aldus respondenten. Lokaal drugsgebruik betreft eveneens primair marihuana, cocaïne en, in mindere mate, XTC (vooral onder jongeren). Het valt geïnterviewden op dat lokaal gebruik onder minderjarigen de afgelopen jaren nog meer lijkt toe te nemen. Marihuana wordt veel en openlijk gebruikt door jongeren, en zowel op straat als op school onderling verhandeld.³² Volgens respondenten lijkt dit steeds vaker maatschappelijk geaccepteerd te zijn, of zoals een geïnterviewde jeugdhulpverlener zei: "youngsters consider marijuana as old and soft, it's normal just like a cigarette". Een mogelijke verklaring die voor het toenemend drugsgebruik onder minderjarigen wordt gegeven (naast diverse sociaal-maatschappelijke problemen), is dat zij door meerderjarigen doelbewust worden ingezet voor het kopen of verkopen van drugs. De onderbezetting van het KPSM³³ en (na orkaan Irma) de sluiting van de justitiële jeugdinstelling (MLC)³⁴, waardoor het de afgelopen jaren zichtbaar ontbrak aan een strafrechtelijke reactie op jeugdcriminaliteit, zou hieraan hebben bijgedragen. Naar verluidt krijgen de jongeren 'als dank' voor hun diensten een kleine hoeveelheid drugs, aldus een geïnterviewde. Door deze praktijken komen zij eerder en vaker in aanraking met drugs, wat gebruik in de hand zou werken. Daarnaast geven respondenten die in jeugdhulpverlening werkzaam zijn aan dat veelvuldig misbruik van- en handel in voorgeschreven medicatie, zoals Adderall (ADHD) en Xanax (antidepressiva), onder jongeren problematisch is. Dit beeld wordt door het KPSM, de Turning Point Foundation en de Inspectiedienst Volksgezondheid, Sociale Ontwikkeling en Arbeid (VSA) niet herkend. De Inspectiedienst VSA is wel bekend met Ritalin-misbruik onder studenten. Dit is vrij gemakkelijk te controleren omdat dit alleen op recept verkrijgbaar is. Sommige studenten gebruikten buitenlandse (nep)recepten om aan Ritalin te komen, aldus de Inspectiedienst.

3.2.2 Drugsgelateerde problematiek

Wanneer gekeken wordt naar drugsgelateerde problematiek geven de respondenten aan dat het enerzijds om (kleinere) openbare orde- of strafbare feiten gaat waarbij drugsgebruik een rol speelt, zoals overlast of diefstal door drugsverslaafden/-gebruikers. Anderzijds betreft het (zeer) ernstige misdaad die zich afspeelt rond de drugs*handel*, zoals gewelddadige afrekeningen of liquidaties in het drugscircuit. Zo was Sint Maarten in 2011 en 2012 in de ban van het (tot dan toe) grootste misdaadonderzoek ooit: onderzoek 'Vesuvius'. Dit betrof een zaak met een ongekeerde omvang en impact. In een zeer gewelddadige, drugsgelateerde bendeoorlog zijn in 2011 vijf personen geliquideerd. Het merendeel op klaarlichte dag, op openbare plekken. Twee burgers zijn daarbij door rondvliegende kogels gewond geraakt. In oktober 2012 stonden zeven verdachten tegelijkertijd terecht. Zij werden verdacht van het leiding geven/deelnemen aan een criminele organisatie die als oogmerk had de handel in verdovende middelen, verboden vuurwapenbezit en het plegen van levensdelicten. In eerste aanleg zijn de twee hoofdverdachten, conform de eis van het OM, tot levenslange gevangenisstraf veroordeeld. De overige verdachten kregen gevangenisstraffen variërend van zes tot twaalf jaar opgelegd. Vanwege partiële vrijspraak in hoger beroep zijn de levenslang-vonnissen in 2013 door het Hof omgezet naar 30 jaar gevangenisstraf.³⁵ Het is volgens het KPSM niet altijd te bewijzen dat levensdelicten drugsgelateerd zijn. Twee jaar geleden was het aantal vermoedelijk drugsgelateerde liquidaties wederom hoog en zijn verschillende aanhoudingen verricht. In december 2018 heeft het Gerecht in Eerste Aanleg te Sint Maarten, weer voor het eerst in lange tijd, twee verdachten veroordeeld voor een dergelijke liquidatie (Broccoli onderzoek). Beiden verdachten kregen 25 jaar gevangenisstraf opgelegd.³⁶ In juni 2019 is in een andere zaak waarin sprake was van een afrekening in het drugscircuit, opnieuw levenslange gevangenisstraf opgelegd door het Gerecht in eerste aanleg van Sint Maarten. De verdachte in deze

³² Zie ook: Merckx, E. & Buurman, L. (2016); RvdR (2016): 'Preventie van jeugdcriminaliteit in Sint Maarten'; Criminaliteitsbeeldanalyse Sint Maarten (2011)

³³ Zie ook: RvdR (2016): 'Preventie van jeugdcriminaliteit in Sint Maarten'

³⁴ Het MLC is sinds augustus 2019 weer heropend

³⁵ OM Sint Maarten Jaarverslag 2012 en 2013; rechtspraak.nl: ECLI:NL:OGHACMB:2013:40

³⁶ OM Sint Maarten Jaarverslag 2018; persbericht 12-12-2018 '25 jaren voor de liquidatie van Franky Brunache'

zaak is veroordeeld voor de doodslag en moord op twee slachtoffers, het wegmaken van de lijken en voor het ontsnappen uit de gevangenis. Deze verdachte zat al een gevangenisstraf van 21 jaar uit voor een eerdere moord. Na ontsnapping uit de gevangenis heeft hij in 2016 deze twee levensdelicten gepleegd, welke gerelateerd waren aan de drugshandel.³⁷

Voorts gaat drugssmokkel veelal gepaard met de smokkel van andere illegale handelswaar zoals wapens of illegale geldtransporten. Ook corruptie en witwassen behoren tot drugsgerelateerde problematiek in Sint Maarten. Regelmatig komen zaken voor de rechter tegen corrupte beambten of werknemers die zich schuldig hebben gemaakt aan (het faciliteren van) internationale drugshandel.³⁸ Volgens het OM en het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties (MOT) worden grote sommen crimineel vermogen uit drugshandel witgewassen in Sint Maarten.³⁹

Naast overlast en strafbare feiten die gerelateerd zijn aan drugscriminaliteit, heeft het gebruik van drugs negatieve gevolgen voor de sociaaleconomische ontwikkeling en volksgezondheid in Sint Maarten.⁴⁰ In het kader van dit onderzoek heeft de Raad verschillende hulpverleningsorganisaties gesproken. Respondenten van de Turning Point Foundation (TPF) zijn van mening dat de verslavingsproblematiek in Sint Maarten afgezet tegen het aantal inwoners vergelijkbaar is met andere landen. De Raad heeft de TPF (ter onderbouwing van deze stelling) tijdens het onderzoek om jaarcijfers verzocht, maar deze niet ontvangen. Volgens de Mental Health Foundation (MHF) vormt drugsverslaving een ernstig probleem in Sint Maarten.⁴¹ Vrijwel alle crisissituaties waarvoor de MHF wordt ingeschakeld zijn drugsgerelateerd. Overmatig drugsgebruik maakt dat mensen in een psychose raken en een gevaar voor zichzelf en/of de omgeving vormen. Alleen al in het eerste kwartaal van 2019 was er sprake van 141 crisisinterventies. De TPF en de MHF komen problematisch gebruik van allerlei soorten drugs tegen: LSD, molly (soort XTC), marihuana, cocaïne, alcohol en combinaties, maar geen heroïne. De MHF ziet er de laatste tijd steeds meer nieuwe gevallen bijkomen. Niet alleen inwoners van Sint Maarten maar ook toeristen die door drugsgebruik psychotisch raken. Drugsgebruik/-verslaving, dat leidt tot psychische problemen, komt in alle lagen van de samenleving voor. Het valt de MHF tevens op dat de gebruikers/patiënten die bij hen in beeld komen steeds jonger zijn. Naast drugsgebruik/-verslaving spelen ook andere factoren een rol. Naar schatting kampt zo'n 50% van de lokale patiënten met armoede en andere gezinsproblematiek. Schooluitval en werkloosheid blijken hoog onder drugsgebruikende jeugd en volwassenen.⁴² Het ministerie van VSA bevestigt het beeld van de toenemende psychische gezondheidsproblematiek in Sint Maarten en de aanname dat dit (mede) drugsgerelateerd is. Dit laatste is echter niet onderzocht en kan derhalve niet met zekerheid worden gesteld. Als er inderdaad sprake is van een correlatie met drugsgebruik, zou op basis van de omvang van de huidige geestelijke gezondheidsproblemen, geconcludeerd kunnen worden dat het drugsprobleem is toegenomen, aldus het ministerie.

³⁷ Rechtspraak.nl: ECLI:NL:OGEAM:2019:32

³⁸ Ter illustratie: The Daily Herald, persbericht 10-09-2014: 'Customs officer receives 7 years for drug trafficking'; en 18-03-2019: 'Three years demanded for 10 kilos of cocaine' [PJIA bagage-medewerker]

³⁹ Zie ook: Criminaliteitsbeeldanalyse Sint Maarten (2011)

⁴⁰ Zie ook: Merkx, E. & Buurman, L. (2016); RvdR (2016) 'Preventie van jeugdcriminaliteit in Sint Maarten' en 'De behandeling van personen met een verslavingsprobleem of gedragsstoornis [...]'; CBA Sint Maarten (2011)

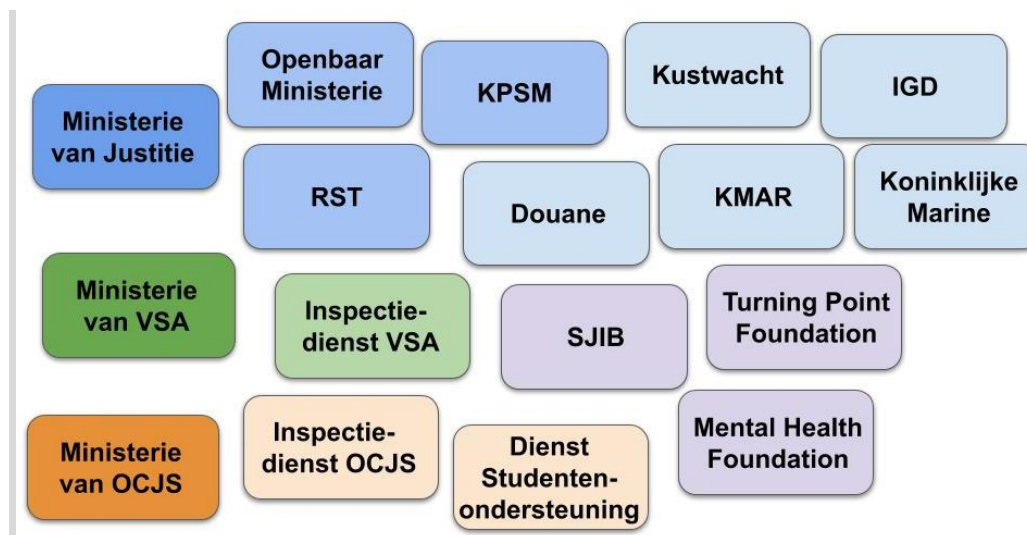
⁴¹ De TPF en de MHF zijn door het ministerie van VSA aangewezen als inrichtingen voor de uitvoering van taken op het gebied van de verslavingszorg respectievelijk geestelijke gezondheidszorg

⁴² Zie ook: Merkx, E. & Buurman, L. (2016); RvdR (2016): 'Preventie van jeugdcriminaliteit in Sint Maarten'; Criminaliteitsbeeldanalyse Sint Maarten (2011)

3.3. De aanpak van drugscriminaliteit en drugsgelateerde problematiek in Sint Maarten

3.3.1 Betrokken ministeries, organisaties en samenwerkingsverbanden

De verschillende ministeries, organisaties en stichtingen die primair een rol hebben in de aanpak van drugscriminaliteit en drugsgelateerde problematiek in Sint Maarten zijn hieronder weergegeven:



Het ministerie van Justitie is onder andere verantwoordelijk voor de totstandkoming en monitoring van beleid, wet- en regelgeving inzake criminaliteitsbestrijding en preventie; het justitiële apparaat, de rechtsprekende macht en het Openbaar Ministerie.⁴³

Het ministerie van Volksgezondheid, Sociale Ontwikkeling en Arbeid (VSA) is onder meer verantwoordelijk voor de ontwikkeling en monitoring van wet- en regelgeving en beleid inzake volksgezondheid, gezondheidszorg, sociale ontwikkeling, sociale zaken; en het toezicht op de uitvoering en de kwaliteit van de volksgezondheid, gezondheidszorg.⁴⁴

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur, Jeugd en Sport (OCJS) is onder andere verantwoordelijk voor de voorbereiding, implementatie en monitoring van wet- en regelgeving en beleid voor onderwijs- en jeugdaangelegenheden, -voorzieningen en -programma's; ten behoeve van de ontwikkeling van jeugdigen, met bijzondere aandacht voor jeugdigen die problemen hebben of geven. De inspectiedienst OCJS oefent hierop het toezicht uit, en de Dienst Studentenondersteuning is o.a. belast met het verlenen van hulp (counseling, adviseren en begeleiding) aan de leerling en ouders ten behoeve van het effectief doorlopen van het ontwikkelingsproces.⁴⁵

De Opiumlandsverordening belast ambtenaren van Politie en OM, de Inspectiedienst Volksgezondheid, Sociale Ontwikkeling en Arbeid (VSA) en de Douane met het toezicht op de naleving van het bij en krachtens deze landsverordening bepaalde.⁴⁶

⁴³ Landsbesluit, houdende algemene maatregelen, tot onderverdeling en nadere uitwerking van het Ministerie van Justitie, 21-02-2013, AB 2013, GT no. 44

⁴⁴ Landsbesluit, houdende algemene maatregelen tot onderverdeling en nadere uitwerking van het Ministerie van Volksgezondheid, Sociale Ontwikkeling en Arbeid, 21-02-2013, AB 2013, GT no. 75

⁴⁵ Landsbesluit, houdende algemene maatregelen, tot de onderverdeling en nadere uitwerking van het Ministerie Onderwijs, Cultuur, Jeugd en Sport, 21-02-2013, AB 2013, GT no. 52

⁴⁶ Art. 9 Opiumlandsverordening, 19-04-2013 A.B. 2013, GT no. 800

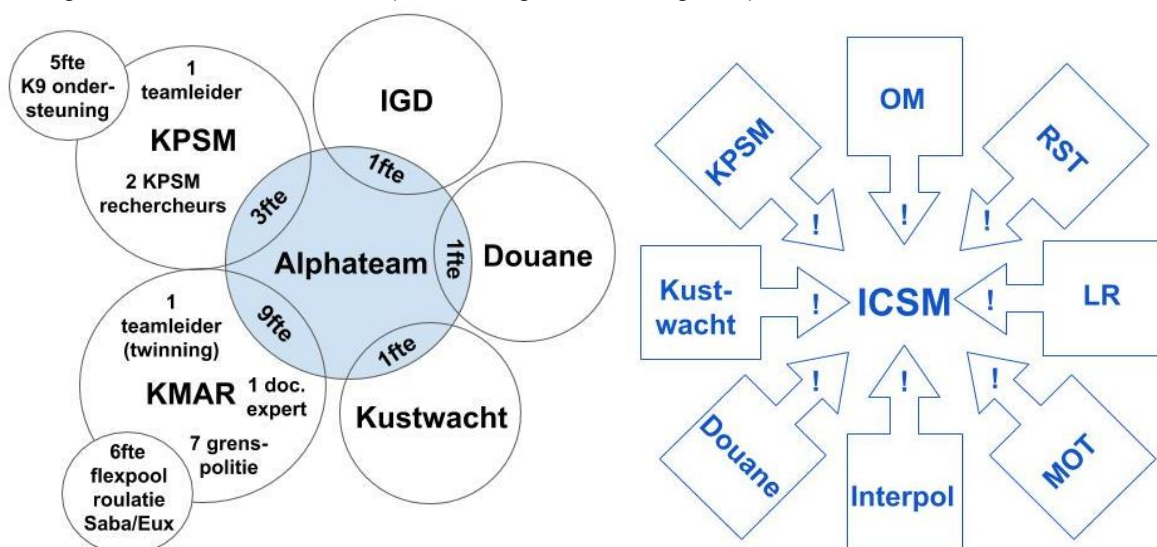
Het Openbaar Ministerie heeft het gezag over de opsporing door het KPSM, RST, de Kustwacht en Douane, en is verantwoordelijk voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde door de opsporing en vervolging van strafbare feiten, zoals drugscriminaliteit en daaraan gerelateerde strafbare feiten.⁴⁷

De Inspectiedienst VSA heeft (o.a.) de taak het houden van toezicht op-, en het gevraagd en ongevraagd rapporteren aan en adviseren van de minister over volksgezondheidsaangelegenheden in de ruimste zin; en het bijdragen aan de internationale samenwerking in de strijd tegen de illegale handel in verdovende middelen en psychotrope stoffen en chemicaliën.

De Douane, Kustwacht, Immigratie en Grensbewakingsdienst (IGD), het KPSM en de KMar hebben een rol in het grenstoezicht op goederen en personen in Sint Maarten en het bestrijden van grensoverschrijdende criminaliteit zoals internationale drugshandel. Ook de Koninklijke Marine draagt bij aan de handhaving van het internationale recht in de overzeese delen van het koninkrijk en organiseert counterdrugoperaties in het Caribisch gebied.

De Stichting Justitiële Instellingen St. Maarten (SJIS, voormalig SJIB), de Mental Health Foundation en de Turning Point Foundation voeren taken uit op het gebied van psychiatrische- en/of verslavingsbehandeling, voorlichting en advies, en (reclasserings)begeleiding en toezicht, al dan niet opgelegd door de rechter of het OM in het kader van de bijzondere voorwaarden.

Voor de voorkoming en bestrijding van internationale drugshandel zijn volgens de geïnterviewden in Sint Maarten twee samenwerkingsverbanden van belang: het multidisciplinaire Alphateam en het Intelligence Center Sint Maarten (hieronder grafisch weergegeven).



Het Alphateam is begin 2017 opgericht ter versterking van het grenstoezicht op de luchthaven van Sint Maarten, Princess Juliana International Airport (PJIA), onder leiding van het KPSM. Elke maandag heeft het Alphateam een briefing op PJIA waar ook collega's van de UMM, de beveiliging van PJIA en de Franse Police Aux Frontières (PAF) aansluiten. Tijdens deze briefing, en ad hoc daarbuiten, wordt relevante informatie gedeeld zodat waar nodig operationele samenwerking kan worden gezocht. Voor de zeehaven is er reeds eens in de twee weken een zeehavenoverleg met vertegenwoordigers van het Alphateam, Maritieme Dienst, de Kustwacht, Douane, KPSM (Info Unit; CID; TCI; Grensbewaking en Vreemdelingentoezicht), de UMM, havenbeveiliging, Veiligheidsdienst Sint Maarten en de PAF. Een deel van het Alphateam zal binnenkort in de zeehaven gestationeerd worden.

Het Intelligence Center Sint Maarten (ICSM) is een samenwerkingsverband tussen de volgende partijen: het KPSM, Interpol Sint Maarten (NCB Philipsburg), het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties, het OM,

⁴⁷ Rijkswet Openbare Ministeries; Rijkswet Politie van Curaçao, Sint Maarten en Bonaire, Sint Eustatius & Saba

de Douane, de Landsrecherche, de Kustwacht Caribisch Gebied door toedoen van het Steunpunt Sint Maarten en het RST. In tegenstelling tot het Alphateam is het ICSM geen apart geformeerd team waarin men dagelijks (fysiek) op locatie samenwerkt. Informatievertegenwoordigers van de betrokken organisaties werken samen door gevraagd en ongevraagd informatie bij elkaar te brengen en met elkaar in verband te brengen. De dagelijkse coördinatie berust bij het hoofd van de informatie-unit van het KPSM. Na een pilotfase waarin de organisaties vooral hebben geïnvesteerd in de relatie, het vertrouwen en de kennis van elkaars werkwijzen, is het ICSM in juni 2019 met de ondertekening van een samenwerkingsovereenkomst geformaliseerd en voor de toekomst geborgd. Dit convenant geeft de partners de ruimte om (binnen de wettelijke kaders) informatie en expertise uit te wisselen. De taken van elke partner kunnen daarmee gerichter worden uitgevoerd en producten en diensten kunnen gezamenlijk worden ontwikkeld.⁴⁸

3.3.2 Bestrijding internationale drugshandel

- Grenstoezicht

Geïnterviewden geven aan dat voor de bestrijding van (o.a.) internationale drugshandel die via Sint Maarten loopt, de laatste jaren wordt ingezet op de versterking van het grenstoezicht. Om de beperkte capaciteit zo efficiënt mogelijk in te zetten, is het streven dat met behulp van risicoanalyses en intell zo veel mogelijk informatiegestuurd wordt opgetreden door de organisaties met een grensbewakingstaak (Douane, Kustwacht, IGD, KMar, KPSM, al dan niet in vereniging in het Alphateam). Informatie die vergaard wordt door deze organisaties wordt in het ICSM bij elkaar gebracht en (idealiter) waar nodig en mogelijk verrijkt met informatie van de andere instanties die bij het ICSM zijn aangesloten. Zoals hiervoor aangegeven bestaat het ICSM nog maar kort, volgens de meeste respondenten staat het proces van informatiedeling en -verrijking nog in de kinderschoenen. Gelet op de drugsflow van zuid naar noord, heeft vooral lucht- en scheepvaart vanuit Zuid-Amerika de aandacht van de organisaties met een grensbewakingstaak, aldus geïnterviewden.

- Controle op internationale drugshandel

Wanneer de Douane bij een controle drugs aantreft, wordt er afhankelijk van de zaak (grootte van de vangst; persoon van de verdachte) contact opgenomen met de officier van justitie. Kleine zaken doet de Douane volgens geïnterviewden zelf af met inbeslagname en eventueel een geldboete.⁴⁹ In geval van een grote vondst worden de inbeslaggenomen drugs met het opgestelde proces-verbaal via de officier van justitie overgedragen aan het KPSM (al dan niet via het Alphateam). Respondenten geven aan dat de Douane niet beschikt over de bevoegdheid, capaciteit en expertise om grote zaken te onderzoeken. Volgens de 'Landsverordening op de in-, uit- en doorvoer' zouden strafbaar feiten waarvoor inverzekeringstelling of voorlopige hechtenis van toepassing is of waarvoor het Hoofd Fiscale Zaken vervolging wenselijk acht in elk geval via het Hoofd aan de officier moeten worden voorgelegd.⁵⁰ Volgens geïnterviewden is er echter geen standaard beleid dat bepaalt wanneer de Douane een zaak overdraagt, maar gebeurt dit naar eigen inschatting of op initiatief van het KPSM. De Douane Sint Maarten is ernstig onderbezet en beschikt naar eigen zeggen momenteel over onvoldoende specialistische kennis. Ten tijde van dit onderzoek hadden slechts 4 van de 22 (operationele) douaniers een volledige douane-opleiding gevolgd. De rest heeft een deel van de BAVPOL-cursus gevolgd, aan die collega's wordt nu een volledige BAVPOL-cursus aangeboden. Diepgaande kennis met betrekking tot de opsporing van opiumdelicten is volgens respondenten op dit moment minimaal. Gelet op de beperkte capaciteit heeft de Douane de afgelopen drie jaar niet veel postcontroles kunnen verrichten. De gebrekkige beveiliging van de haven en controle van zeecontainers, is een van de aandachtspunten. Verder geven respondenten aan dat het toezicht op de vele baaien in Sint Maarten problematisch blijft, er zijn erg veel plekken waar drugsmokkelaars ongezien het land kunnen bereiken en verlaten. Volgens geïnterviewden worden grote hoeveelheden drugs primair via het water vervoerd, niet via de lucht. In

⁴⁸ OM Sint Maarten persbericht 14-6-2019: 'Intelligence Center Sint Maarten geformaliseerd'

⁴⁹ Landsverordening op de in-, uit- en doorvoer, Hfst IX 'Vervolging en straffen' 16-06-2014, AB 2014, GT no. 4

⁵⁰ Landsverordening op de in-, uit- en doorvoer, Hfst IX 'Vervolging en straffen' 16-06-2014, AB 2014, GT no. 4, artikel 217

het kader van de 'Versterking van het grenstoezicht in Sint Maarten' is de Kustwacht al enige tijd bezig met de aanschaf van walradarinstallaties.⁵¹ Inmiddels zijn mobiele walradars beschikbaar op de bovenwindse eilanden, in aanloop naar permanente walradarcapaciteit vanaf 2021.

Daarnaast benoemen vrijwel alle respondenten de gebrekkige controle van cargo op de luchthaven als kwetsbare plek in het grenstoezicht. Tijdens het inspectiebezoek van de Raad aan de luchthaven was dit eveneens zichtbaar. Dit punt is volgens de respondenten onderwerp van gesprek in het AVSEC (Aviation Security) overleg waaraan het OM, het KPSM, de Douane, het bestuur- en de beveiliging van PJIA, en vertegenwoordigers van de luchtvaartmaatschappijen deelnemen. Momenteel worden de opties verkend om een cargoscanner bij de Douane of de luchthavenbeveiliging aan te schaffen voor de controle van cargo. Het KPSM en het OM geven de voorkeur aan een scanner bij de Douane. De Douane controleert vanuit een breder veiligheidsperspectief, namelijk de veiligheid van het land Sint Maarten, en heeft in dat kader verdergaande wettelijke bevoegdheden. De luchthavenbeveiliging kijkt volgens geïnterviewden uitsluitend naar de veiligheid voor de luchthaven en het vliegverkeer.

Dit verschil in perspectief en achterliggende belangen is, volgens de respondenten van de justitiële organisaties, op diverse onderwerpen die in het AVSEC overleg worden geagendeerd merkbaar. Dit overleg bestaat al een hele tijd, maar komt met wisselende interval bij elkaar en heeft volgens het OM en het KPSM tot dusverre niet tot structurele verbeteringen op het gebied van veiligheid geleid. Diverse veiligheidsrisico's zijn aangekaart. De vertegenwoordigers van de luchthaven geven dan aan dat ze 'ermee bezig zijn', maar ten tijde van dit onderzoek was er nog geen structurele verbetering waarneembaar. Medio 2018 heeft het OM een bestuurlijke rapportage opgesteld over de veiligheid van de luchthaven en is hierover een presentatie gegeven aan onder andere de gouverneur en minister-president van Sint Maarten. Dit heeft wel geleid tot intensivering van het contact met de luchthaven. Daarnaast is de luchthaven nu bezig met de wederopbouw, waaraan andere landen en bijv. vertegenwoordigers van Schiphol eveneens eisen stellen. Dit verhoogt de urgentie enigszins maar bij sommige respondenten leeft nog steeds de indruk dat vertegenwoordigers van de luchthaven het AVSEC gebruiken om te kunnen zeggen "er is een veiligheidsoverleg". Alle partijen aan tafel hebben het over de veiligheid, maar de luchtvaartmaatschappijen hebben toch primair commerciële belangen die niet altijd stroken met het veiligheidsbelang. Het overleg is inhoudelijk vanuit veiligheidsoogpunt ingegeven, maar om voornoemde reden nog niet echt productief, aldus geïnterviewden.

Al is er nog altijd sprake van beperkingen op het gebied van financiën, capaciteit, expertise en materiaal, volgens de respondenten is de kwaliteit van en de samenwerking tussen de instanties met een grensbewakingstaak de afgelopen jaren verbeterd. Naast de versterking van de internationale samenwerking door de Kustwacht met de implementatie van het verdrag van San José (zoals toegelicht in hoofdstuk 2), hebben de vorming van het Alphateam, de uitbreiding van de divisie Grensbewaking en Vreemdelingentoezicht van het KPSM, en de extra bijstand van de Kmar en de Douane Nederland vanuit de 'Onderlinge regeling versterking grenstoezicht Sint Maarten' hieraan bijgedragen. In het begin liep de samenwerking binnen het Alphateam niet meteen soepel. Vooral bij de Douane moest het vertrouwen in het multidisciplinaire team (op, wat beschouwd werd als, 'het werkterrein van de Douane') groeien. Deze problemen zijn inmiddels verholpen waardoor het Alphateam beter functioneert. De kracht van het Alphateam is volgens de respondenten dat verschillende bevoegdheden gecombineerd zo optimaal mogelijk kunnen worden ingezet. De uitbreiding naar de zeehaven om ook daar het grenstoezicht te versterken wordt gezien als positieve ontwikkeling. Voor zover bekend zal deze (domein)uitbreiding echter niet gepaard gaan met een capaciteitsuitbreiding, terwijl daar volgens de betrokkenen wel behoefte aan is. Ook de huisvesting is een punt van aandacht. De werkruimte van het Alphateam op de luchthaven laat te wensen over en in de zeehaven is er geen bestaande kantoorruimte beschikbaar, daar wordt voorlopig de mobiele werkunit van de politie gebruikt.

⁵¹ Zie jaarverslag 2018 Kustwacht voor het Koninkrijk der Nederlanden in het Caribisch Gebied

Het werk van de Douane en de Kustwacht houdt op na de staande-/aanhouding van de verdachte(n), inbeslagname van de drugs, kort verhoor en het opstellen van het proces-verbaal en de eigen afdoening of overdracht aan het KPSM. Daarnaast delen zij relevante informatie met het KPSM. De Douane en de Kustwacht krijgen zelden of nooit een terugkoppeling van het vervolg(onderzoek) door het KPSM, respondenten geven aan daar wel behoefte aan te hebben aangezien uit de verhoren waardevolle informatie kan komen die sturing geeft aan het optreden van de diensten.

- *Opsporing en vervolging*

De officier van justitie beslist in overleg met de lokale stuurgroep en de coördinerend rechercheofficier of een (grote) drugszaak verder wordt uitgerechercheerd. In het verleden beschikte het KPSM over een specifiek team belast met drugsbestrijding. Dit team bestaat al enige jaren niet meer. De kleinere opsporingsonderzoeken worden binnen de Algemene recherche verdeeld. Grote drugsonderzoeken worden door het 'zwacri team' uitgevoerd, thans bestaand uit lokale rechercheurs, rechercheurs van het RST en de Nederlandse Politie. De capaciteit van het 'zwacri team' is echter beperkt en moet regelmatig (ook) besteed worden aan andere zware delicten. Hierdoor kunnen niet alle zaken worden opgepakt. De beperkte capaciteit en de verdeling van drugsonderzoeken over verschillende researcheteams heeft volgens een van de geïnterviewden negatieve consequenties voor de informatie- en expertiseopbouw. Volgens het KPSM is het de bedoeling om in de toekomst capaciteit te alloceren binnen een speciaal team wapen- en drugscriminaliteit.

Het is volgens de respondenten algemeen bekend dat veel mensen als facilitator betrokken zijn bij de internationale drugshandel via Sint Maarten. Om het meeste effect te ressorteren willen het KPSM en het OM met de opsporing en vervolging het liefst doordringen tot de organisatoren van de drugshandel en deze 'grotere vissen' aanpakken. Echter de mogelijkheden om bijzondere opsporingsmiddelen in te zetten, denk aan infiltratie of het gebruik van kroongetuigen, zijn in Sint Maarten zeer beperkt. Naast ontbrekende expertise, capaciteit en financiële middelen, bemoeilijkt de kleinschaligheid van het eiland de uitvoering. Dit maakt het lastig om ongemerkt binnen te dringen tot een crimineel netwerk en/of de veiligheid van infiltranten of informanten te waarborgen. Om georganiseerde misdaad echt aan te pakken, worden dergelijke opsporingsmiddelen wel als noodzakelijk gezien door respondenten.

Een andere manier waarop volgens geïnterviewden wordt getracht de internationale drugshandel via Sint Maarten te frustreren is door met financiële strafrechtelijke onderzoeken barrières op te werpen. Het OM werkt in dit kader nauw samen met het MOT. Het MOT focust op corruptiebestrijding, de verwevenheid van onder- en bovenwereld,⁵² daarnaast zijn in Sint Maarten belastingontduiking, drugshandel en mensenhandel prioriteit. Het is volgens geïnterviewden van belang om de prioriteiten van de opsporing en het MOT op elkaar af te stemmen. Nu hangt de samenwerking in hoge mate af van de kennis van en sturing op financiële opsporing van individuele officieren. Volgens sommige geïnterviewden wordt met financiële opsporingsonderzoeken de kern van het probleem van de internationale drugshandel (de vraag naar en het aanbod van drugs) echter ook niet aangepakt.

3.3.3 Bestrijding lokale drugscriminaliteit

Naast de bestrijding van internationale drugshandel wordt door de opsporingsinstanties ook aandacht besteed aan de bestrijding van drugs op de lokale (gebruikers)markt. Hoewel de focus van de Douane op de grens ligt, kan de Douane controles op het gehele eiland doen. Zo komt het voor dat Douane bij 'binnenlandse' drugscontroles samen optrekt met het KPSM. Voorheen bestond er een multidisciplinair team vergelijkbaar met het Alphateam dat dergelijke controles op straat deed. Volgens het KPSM was dit een succes, maar is dit team om bepaalde (voor de respondent onduidelijke) redenen opgeheven. Bij aanhoudingen en doorzoekingen - van woningen of voertuigen - worden regelmatig drugs aangetroffen en inbeslaggenomen, maar van proactieve drugscontrole is buiten evenementen geen sprake.

⁵² Dit is mondiaal geprioriteerd in de plenaire vergadering van de The Egmont Group van september 2018

Tijdens carnaval geldt in Sint Maarten vanaf 2015 een speciaal evenementenbeleid. Voor het gebruik, voorhanden hebben en handelen in (soft)drugs wordt een transactielijst opgesteld en zogenoemd 'lik op stuk beleid' gehanteerd. Voor delicten die op de lijst voorkomen biedt het OM de mogelijkheid om meteen een transactie te treffen. Wanneer het transactiebedrag direct wordt betaald, gaat het OM niet tot vervolging over. Wanneer men niet ingaat op het transactievoorstel, wordt een dagvaarding voor een strafzitting in persoon uitgereikt of kan inverzekeringstelling volgen. Tijdens carnaval zet het KPSM op willekeurige momenten de hondenbrigade in Carnival Village in, om in samenwerking met de Douane te controleren op de aanwezigheid van verdovende middelen.⁵³

Verscheidene respondenten geven aan signalen te krijgen van drugshandel rond scholen. Hulpverleners vragen zich af waarom daar niet strenger op gecontroleerd wordt. Specifiek voor minderjarigen geldt dat ook het voorhanden hebben van de zogenoemde gebruikershoeveelheid hennep (0- 5 g) vervolgd wordt, met het doel hulpverlening te ondersteunen.⁵⁴ Volgens respondenten is van dit beleid in de praktijk niet veel te merken en is de controle op drugsgebruik/-bezit onder zowel minderjarigen als meerderjarige minimaal.

Het is volgens het KPSM moeilijk om lokale drugscriminaliteit op het spoor te komen, omdat hiervan vrijwel nooit melding wordt gemaakt. Omwoners hebben vaak wel informatie over lokale drugshandelaars, maar zij zijn in verband met (familie)relaties of uit angst voor hun eigen veiligheid terughoudend om dit bij de politie te melden. Volgens een van de geïnterviewden hebben burgers onvoldoende vertrouwen in de politie. Hoewel er een anoniem meldnummer (9300) is, wordt hier geen gebruik van gemaakt omdat men vreest dat het niet anoniem is. Soms worden politieagenten wel direct door burgers (die hen persoonlijk kennen en vertrouwen) geïnformeerd, maar willen deze burgers verder anoniem blijven en niet zelf melding maken via de geëigende kanalen. Dit stelt een betreffende agent voor een dilemma: of hij maakt zijn informant bekend zodat de informatie gebruikt kan worden, of hij houdt de informant anoniem maar kan vervolgens ook niets met de informatie. In beide gevallen leidt de uitkomst tot een vertrouwensbreuk. Volgens de respondent moet er meer geïnvesteerd worden in het vergroten van het vertrouwen van burgers, onder andere door voorlichting. Hiervoor zouden onder meer de wijkagenten ingezet kunnen worden.

Het probleem van misbruik van voorgeschreven medicatie wordt, zoals aangegeven, niet door alle instanties herkend. Recent is wel door de inspectiedienst VSA met de American University of the Caribbean een protocol gemaakt ter signalering en voorkoming van het misbruik van Ritalin onder studenten, en heeft de inspectiedienst een arts aangesproken om kritischer met (buitenlandse) recepten voor Ritalin om te gaan.

3.3.4 De aanpak van drugsgelateerde problematiek

Tegen zware criminaliteit als gevolg van de internationale drugshandel wordt, zoals blijkt uit de voorbeelden in paragraaf 3.2.2, strafrechtelijk hard opgetreden. Levensdelicten (welke een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren) hebben in de opsporing en vervolging de hoogste prioriteit en in strafzaken rond afrekeningen in het drugscircuit zijn in het verleden zeer hoge gevangenisstraffen geëist en opgelegd. Ook andersoortige criminaliteit gerelateerd aan drugshandel, zoals corruptie en witwassen, krijgt de aandacht van de justitiële organisaties. Zo staat in het jaarverslag 2014 van het OM Sint Maarten het voorbeeld van een zaak waarin naar aanleiding van een drugsvondst verder onderzoek is gedaan naar de uitgaven van de verdachte. Het bleek dat deze geïnvesteerd had in diverse, veelal net opgerichte bedrijven in Sint Maarten. Voor een autoverhuurbedrijf waren met contant geld auto's aangeschaft en een compleet houtbewerkingsbedrijf was ingericht met nieuwe machines. De uitgaven konden niet worden verklaard uit legale inkomsten, hetgeen wees op een illegale inkomstenbron. Onder

⁵³ Jaarverslag OM Sint Maarten 2015 e.v.

⁵⁴ OM Richtlijn voor strafvordering Opiumdelicten

andere met valse facturen van een bestaande onderneming werd geprobeerd deze witwasoperatie te bedekken. De zaak is eind 2014 naar zitting gebracht en de verdachten zijn allen veroordeeld wegens witwassen. In de bestrijding van het witwassen van crimineel vermogen uit (onder andere) drugshandel is ruimte voor verbetering, aldus het MOT en het OM. Tot op heden staan bijvoorbeeld casino's in Sint Maarten niet onder toezicht. Al jaren werd er op bestuurlijk niveau gesproken over een 'gaming control board', maar dit is nooit gerealiseerd. Het toezicht is nu wettelijk verankerd in de recent aangenomen wetten in het kader van de (internationale verplichting voor de) bestrijding witwassen en terrorismefinanciering. De volgende stap is de implementatie en handhaving in de praktijk, waarvoor wel gekwalificeerde toezichthouders nodig zijn, aldus de respondenten.

Ook voor de aanpak van overlast of lichtere strafbare feiten gerelateerd aan drugsgebruik, hebben het OM en het KPSM - gelet op de beperkte capaciteit - behoefte aan bestuurlijk beleid en -toezicht dat bijdraagt aan de handhaving van de openbare orde. Een voorbeeld daarvan is beleid dat de openingstijden van uitgaansgelegenheden uniform regelt. Dit probleem is in de driehoek onder de aandacht van de minister van Justitie gebracht, ten tijde van dit onderzoek was hier nog geen verdere actie op ondernomen.

Anders dan de 'reguliere' strafrechtelijke reactie in geval van strafbare feiten, lopen er in Sint Maarten geen concrete initiatieven die specifiek gericht zijn op aanpak van drugsgerelateerde problematiek. Volgens respondenten ontbreekt het zowel binnen als buiten de justitiële keten aan preventief beleid, adequate verslavingszorg en goede nazorg, en is er nauwelijks afstemming tussen het zorg- en justitie domein. De SG's van het ministerie van Justitie en het ministerie van VSA bevestigen dat er tot op heden geen samenwerking of gezamenlijk beleid is voor de bestrijding van de vraag naar en handel in drugs en daaraan gerelateerde problemen. Het ministerie van Justitie verwijst voor preventie, voorlichting, ondersteuning en opvang rond problematisch drugsgebruik naar het ministerie van VSA en het ministerie van OCJS. Het ministerie van VSA onderkent de problematiek, maar geeft aan al enige jaren geen betrokkenheid te hebben bij drugsgerelateerd beleid of programma's gericht op preventie en/of bewustwording van drugsgebruik. Het ministerie van OCJS heeft het interviewverzoek van de Raad in het kader van dit onderzoek afgewezen, omdat zij naar eigen zeggen geen betrokkenheid hebben bij dit onderwerp. Een voormalig werknemer van het MLC gaf aan, uit hoofde van diens functie aldaar, verschillende voorstellen te hebben ingediend bij het ministerie van Justitie en het ministerie van OCJS voor de aanpak van jeugdcriminaliteit en daaraan gerelateerde problematiek zoals drugsgebruik. Deze voorstellen focuste volgens de respondent op de samenwerking tussen het MLC, het KPSM, het OM en de verschillende scholen, maar hier is door de ministeries nooit een vervolg aan gegeven.⁵⁵

Turning Point Foundation is de enige instelling voor verslavingszorg in Sint Maarten. TPF biedt interne en ambulante hulpverlening (in- and outpatient care) op vrijwillige basis of strafrechtelijke titel. Er zijn 13 interne opnameplaatsen. Verschillende respondenten geven aan dat het aanbod van TPF ontoereikend is om de verslavingsproblematiek in Sint Maarten het hoofd te bieden. Vanwege gebrek aan subsidie en het feit dat verslavingsbehandeling niet verhaald kan worden op de ziektekostenverzekeraar omdat dit niet als ziekte erkent wordt, verleent TPF momenteel geen vrijwillige verslavingszorg meer. Daarnaast ontbreekt het in Sint Maarten aan forensische psychiatrie. De Mental Health Foundation geeft aan dat de kosten voor een BIG-geregistreerde psychiater (wat een wettelijk vereiste is) voor de MHF te groot zijn. Volgens geïnterviewden hebben psychiaters in Nederland de banen voor het uitkiezen en kan Sint Maarten hen geen aantrekkelijk aanbod doen. Daarnaast zijn artsen vaak te gespecialiseerd voor de brede zorgvraag. Ten tijde van dit onderzoek werden de mogelijkheden van een forensisch kliniek bij de MHF verkend, naar aanleiding van het JVO van 10 juli 2019 waarin de landen zijn verzocht om aan de aanbevelingen van de Taskforce Forensische Zorg uitvoering te geven en de pilots forensische zorg vorm te geven. De advocatuur, het OM en de

⁵⁵ In de wederhoorfase van dit rapport (eind 2019) gaf een respondent van het ministerie van Justitie aan dat (voor zover kon worden nagegaan) deze voorstellen niet ter beoordeling zijn ontvangen door de afdeling justitiële zaken; Zie ook: RvdR (2016): 'Preventie van jeugdcriminaliteit in Sint Maarten' en 'De behandeling van personen met een verslavingsprobleem of gedragsstoornis [...]'

rechtspraak steunen de MHF om toe te werken naar een forensische zorg/tbs-afdeling. Volgens respondenten is het een probleem dat het ministerie van Justitie geen budget kan garanderen, waardoor het de vraag is of deze verkenning kan resulteren in het structureel borgen van forensische psychiatrie. Het probleem is echter urgent, er lopen volgens geïnterviewden psychotische mensen vrij rond die, mede door hun alcohol, cocaïne en/of marihuana gebruik, levensgevaarlijk kunnen zijn voor zichzelf en hun omgeving. Ook in de gevangenis ontbreekt het aan afkickprogramma's waardoor gedetineerden met verslavingsproblematiek niet geholpen worden.⁵⁶ De Raad verwijst in dit kader tevens naar zijn onderzoek *De behandeling van personen met een verslavingsprobleem of gedragsstoornis in de strafrechtsketen in Sint Maarten* (2016).

De meeste respondenten zijn het erover eens dat voor een effectieve aanpak van (lokale) drugsriminaliteit en drugsgelateerde problematiek in Sint Maarten, ook geïnvesteerd moet worden in de achterliggende oorzaken. Zoals een van de respondenten het zei: "de focus van de aanpak moet niet alleen gericht zijn op de 'wat' en de 'hoe'-vragen, ook het 'waarom' moet de nodige aandacht krijgen". Geïnterviewden wijzen verschillende maatschappelijke problemen aan die maken dat minderjarigen en volwassenen hun toevlucht zoeken in de handel en het gebruik van drugs: armoede⁵⁷, werkloosheid, schooluitval, psychosociale problematiek veroorzaakt door (jeugd)trauma, misbruik of huiselijk geweld, gebrekkig toezicht, onvoldoende bewustzijn, kennis en sociale controle en (daardoor) een beperkt sociaal vangnet. Alleen met een integrale aanpak, waarin ministeries, instanties en de gemeenschap als geheel samenwerken aan de oorzaken en gevolgen van drugscriminaliteit en daaraan gerelateerde problematiek, kan daadwerkelijk resultaat geboekt worden, aldus de respondenten.

3.4. Analyse Raad

In dit hoofdstuk is beschreven hoe de lokale aanpak van Sint Maarten in de praktijk is vormgegeven en in hoeverre deze aanpak bijdraagt aan het bestrijden en voorkomen van drugscriminaliteit en drugsgelateerde problematiek, daarmee is antwoord gegeven op een deel van onderzoeksvragen 3 en 4. De bevindingen ten aanzien van de interregionale en internationale aanpak worden in het volgende hoofdstuk beschreven en geanalyseerd.

In de integrale aanpak van drugscriminaliteit en daaraan gerelateerde problematiek dient aandacht besteed te worden aan de aanbod- en vraagkant van de handel, andersoortige criminaliteit en maatschappelijke factoren die het drugsprobleem faciliteren of verergeren, en de gevolgen van drugsgebruik voor de sociaaleconomische ontwikkeling en volksgezondheid.

Net als de andere (ei)landen in het Caribisch deel van het Koninkrijk staat Sint Maarten vooral bekend als doorvoerland voor internationale drugshandel via de 'Caribbean Route'. De aanbod-/productiekant van de illegale handel in verdovende middelen zit primair in Zuid-Amerika, en de vraagkant van de markt bevindt zich voor het overgrote deel in Noord-Amerika en Europa. De Raad constateert dat vanwege de grote hoeveelheden drugs die (onder andere) via Sint Maarten worden gesmokkeld, en de internationale druk om dat een halt toe te roepen, het zwaartepunt van de aanpak ligt op het voorkomen van internationale drugshandel aan de grens. De verschillende initiatieven die de afgelopen jaren zijn opgezet ter versterking van het grenstoezicht in Sint Maarten juicht de Raad toe. Hoewel er zeker nog ruimte is voor verbetering en de resultaten op de langere termijn nog moeten worden afgewacht, ziet de Raad een positieve ontwikkeling waarin organisaties met een grensbewakingstaak meer en meer professionaliseren en samenwerking zoeken.

De onderlinge afstemming van prioriteiten, beleid (voor zover daarvan sprake is) en werkwijzen van de betrokken organisaties is volgens de Raad voor verbetering vatbaar. Kaderstellende bepalingen uit

⁵⁶ In de wederhoorfase van dit rapport (eind 2019) gaf de MHF aan dat zij door TPF gevraagd zijn om de verslavingszorg over te nemen, die mogelijkheid wordt in overleg met de ministeries verkend.

⁵⁷ Zie ook: SER rapport: "Boost Sint Maarten!" A Conditional Cash Transfers Program to reduce poverty in Sint Maarten (2015)

bijvoorbeeld de 'Landsverordening op de in-, uit- en doorvoer' zijn niet vertaald in beleid en geïntegreerd in standaard werkwijzen van de organisaties die hiermee gemoeid zijn. Het feit dat geïnterviewden niet bekend zijn met overdrachtscriteria en naar eigen inschatting bepalen of, en zo ja wanneer, zij een zaak opschalen, maakt de aanpak afhankelijk van individuele oordeelsvorming en daarmee kwetsbaar. Voor de opsporing is efficiënt optreden en juiste opschaling essentieel, zodat waar nodig snel kan worden doorgepakt. Als zaken te lang bij verschillende schakels in de justitiële keten blijven liggen, komt dat een effectieve drugsbestrijding niet ten goede. Daarnaast zijn in dit onderzoek diverse kwetsbaarheden in de logistieke infrastructuur geconstateerd. Dit is ten dele toe te schrijven aan het gebrek aan middelen en/of materiaal. Desalniettemin ziet de Raad ook hier kansen voor het verstevigen van de drugsbestrijding wanneer slim geïnvesteerd wordt (bijvoorbeeld in extra cameratoezicht), interministeriële en publiek-private samenwerking wordt gezocht en daadkrachtiger wordt opgetreden door het bestuur. Daarvoor is het nodig dat het veiligheidsperspectief in de verschillende overleggen geprioriteerd wordt en niet beschouwd wordt als 'belemmering' voor commerciële of economische belangen. Wanneer lichtzinnig met veiligheidsaspecten wordt omgegaan en risico's van drugscriminaliteit en drugsgerelateerde problematiek onderschat worden, kan dit juist commerciële en economische belangen schaden. De Raad ziet hier een belangrijke taak weggelegd voor de minister van Justitie, die met politiek-bestuurlijke besluitvorming wetshandavingsinstanties beter in staat kan stellen drugscriminaliteit en daaraan gerelateerde problematiek te bestrijden en er (daarmee) voor kan zorgen dat het veiligheidsperspectief de nodige prioriteit krijgt.

De Raad constateert dat de bestrijding van *lokale* drugscriminaliteit en daaraan gerelateerde problematiek, door de focus op de bestrijding van de internationale drugshandel aan de grens, onvoldoende aandacht krijgt. Hoewel de drugshandel voor de lokale markt een fractie is van de handel voor de internationale markt, mag dit probleem niet gebagatelliseerd worden. Sint Maarten is een klein eiland waar de lokale handel en het gebruik van drugs weldegelijk voor grote problemen zorgen. Waar drugscriminaliteit an sich veelal gezien wordt als een slachtofferloos delict, geven de aard en omvang van drugsgerelateerde problematiek in Sint Maarten blijk van het tegendeel. De Raad acht het daarom van groot belang dat ook de lokale drugsaanpak in Sint Maarten een impuls krijgt. Daarbij moet aandacht besteed worden aan de effectieve bestrijding van faciliterende criminaliteit, zoals witwassen en corruptie, maar ook de jeugd mag niet uit het oog verloren worden. Om het lokale drugsprobleem beter in beeld te krijgen is het volgens de Raad noodzakelijk dat geïnvesteerd wordt in het vertrouwen van de burger in de politie.

Drugshandel, -gebruik en -verslaving vormen in verschillende lagen van de samenleving een probleem. Op basis van de bevindingen van dit onderzoek constateert de Raad een neerwaartse spiraal, waarin drugsgebruik, sociaaleconomische en psychosociale problematiek elkaar in stand houden. De lokale vraag naar en handel in drugs vormen daarbij zowel de oorzaak als het gevolg. Gelet op de ernstige gevolgen op zowel individueel- als op buurt-/samenlevingsniveau, acht de Raad het onaanvaardbaar dat het momenteel ontbreekt aan preventiebeleid vanuit de Sint Maartense overheid. Kennis en bewustwording zijn van essentieel belang voor het terugdringen van de vraag naar drugs. Daarnaast moet verslavingszorg van hoogwaardige kwaliteit en voor iedereen toegankelijk zijn. De Raad constateert op basis van de onderzoeksresultaten dat dit momenteel niet het geval is. Het zorg- en justitie domein dienen beter op elkaar afgestemd te worden, met alleen repressief optreden door justitie kan drugsproblematiek niet het hoofd worden geboden.

Uit het onderzoek blijkt dat de betrokken ministeries (Justitie, VSA, OCJS) geen van allen verantwoordelijkheid hebben genomen voor de aanpak van deze problematiek als geheel. Tot op heden wordt vanuit geen enkel ministerie het eerste initiatief tot samenwerking genomen, waardoor de benodigde integrale aanpak niet van de grond komt. De Raad deelt de opvatting dat alleen met een veelomvattende, multidisciplinaire aanpak daadwerkelijk resultaat geboekt kan worden. Een succesvolle aanpak gaat verder dan symptoombestrijding. Ministeries, instanties en de gemeenschap als geheel moeten samenwerken om de oorzaken en gevolgen van drugscriminaliteit en daaraan gerelateerde problematiek aan te pakken.

4. Interregionale en internationale samenwerking

4.1. Interregionale justitiële samenwerking

4.1.1 Informatiepositie en -uitwisseling

Uit het onderzoek blijkt dat er geen actueel criminaliteitsbeeld ten aanzien van de aard en omvang van drugscriminaliteit bestaat in de afzonderlijke landen. Gebrekkige registratie speelt hierin parten. De landen werken afzonderlijk van elkaar aan het versterken van de informatiepositie, maar dit wordt volgens geïnterviewden onvoldoende naar het Koninkrijksniveau getrokken. Hoewel de landen dezelfde digitale systemen (ActPOL en ActBMS) gebruiken, zijn deze niet gekoppeld en worden deze dus niet benut om informatie te delen tussen de landen. Informatie-uitwisseling tussen de landen is beperkt en hangt nu nog veel af van 'parallele lijnen'. Mensen die elkaar kennen, bellen elkaar. Hierdoor blijft informatie gefragmenteerd, wordt deze niet ontsloten en is het volgens respondenten moeilijk, zo niet onmogelijk, om een compleet integraal en interregionaal informatiebeeld te maken op basis waarvan dwarsverbanden van criminele organisaties ontrafeld kunnen worden. Het ontbreekt daardoor ook aan interregionaal zicht op de totale aard en omvang van grensoverschrijdende criminaliteit zoals de handel in drugs.⁵⁸

De Raad stelt vast dat ten tijde van dit onderzoek in opdracht van het College van Korpschefs en het Hoofd RST (in navolging van het vernieuwde protocol recherchesamenwerking) gewerkt wordt aan een eerste regionaal beeld. Daarin wordt gekeken naar criminaliteitstrends in het Caribisch gebied om vervolgens de vertaalslag naar Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland te maken. Het gaat hierbij voornamelijk om de raakvlakken tussen grensoverschrijdende criminaliteit en lokale problemen. Dit beeld ligt ten grondslag aan de gezamenlijke meerjarige beleidsprioritering die in januari 2020 voorgelegd zou worden aan de Ministers van Justitie van de vier landen.

Op informatiegebied neigen de betrokken organisaties steeds meer naar interregionale samenwerking, maar zoals een van de respondenten het omschreef: "van oudsher zit men het liefst op de eigen informatie". Uit het onderzoek blijkt dat de hoofden van de informatieorganisaties van de politiekorpsen in het Caribisch deel van het Koninkrijk met enige regelmaat bij elkaar komen in het Platform Hoofden Informatie Organisaties. Daarbij zijn ook de hoofden van de informatieorganisatie van andere rechtshandhaving partners, zoals het RST, de KMar, de Kustwacht, alsmede de Openbare Ministeries en de liaison van de Nederlandse politie aangesloten. Men leert elkaar beter kennen en het vertrouwen groeit, dit versterkt volgens respondenten de samenwerking. In juni 2019 is er een coördinerend informatie-officier begonnen bij het OM Parket Procureur-Generaal. Dit is een nieuwe functie gericht op de optimalisering en borging van de informatieorganisatie voor het gehele OM Carib en de verbinding van de verschillende (in ontwikkeling zijnde) intelligence-centra. De nieuwe inrichting van het RST wordt in het kader van de operationele samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de landen, door verschillende respondenten als positief bestempeld. RST medewerkers zijn werkzaam in de lokale en centrale teams en informatie-knooppunten en het RST biedt vanuit een centrale locatie in Curaçao technische, digitale en interceptie ondersteuning aan de korpsen, de centrale teams van het RST en andere opsporingspartners. Hierdoor dient meer focus aangebracht te worden op de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit. Respondenten geven aan dat het resultaat hiervan nog moet worden afgewacht. De Kustwacht streeft ernaar informatiegestuurd op te treden, maar om dat optimaal te kunnen moeten er nog veel stappen gezet worden. Uit vrees te veel informatie te delen dan (privacy technisch) toegestaan, wordt tussen de landen en de verschillende organisaties te weinig informatie gedeeld, aldus geïnterviewden van de Kustwacht. Dit is volgens hen problematisch, aangezien het

⁵⁸ Zie ook het rapport 'Uitwisseling van politie en justitiële gegevens binnen het Koninkrijk' (RvdR, 2015/2017) en 'Aanpak mensenhandel en mensensmokkel' (RvdR 2019)

opereren van de Kustwacht staat of valt met de beschikbare informatie, gelet op de grote, open grens die de wateren rondom de eilanden vormen.

Geïnterviewden op diverse niveaus geven aan dat de informatie-uitwisseling tussen Nederland en de landen in het Caribisch deel van het Koninkrijk voor verbetering vatbaar is. Een recente wijziging van de Nederlandse Wet Politiegegevens, voortkomend uit de Algemene Verordening Gegevensbescherming⁵⁹, heeft volgens hen de informatie-uitwisseling tussen Nederland en de landen in het Caribisch deel van het Koninkrijk per januari 2019 ernstig bemoeilijkt. Met deze wijziging zijn aan de verstrekking van politiegegevens aan een derde land, waaronder Aruba, Curaçao en Sint Maarten, strenge eisen gesteld.⁶⁰ Het uitgangspunt voor verstrekking aan deze landen binnen het Koninkrijk is nu 'Nee, tenzij aan allerlei voorwaarden is voldaan'. Hier moet per geval een afweging in gemaakt worden en dit belemmert een efficiënte informatie-uitwisseling. Dit gaat volgens geïnterviewden bovendien in tegen het Statuut en de "één Koninkrijks-gedachte". Uit het onderzoek blijkt dat het JVO (in juli 2019 en in januari 2020) opdracht heeft gegeven aan de landen om een werkinstructie op te leveren over de wijze waarop politiegegevens voortaan gedeeld kunnen worden tussen Nederland, Aruba, Sint Maarten en Curaçao.

Een respondent van het OM geeft aan dat in Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland de wetboeken van Strafvordering geen grondslag kennen om bijzondere opsporingsmethoden in te zetten naar het in georganiseerd verband beramen of plegen van ernstige misdrijven. Hierdoor wordt het uitvoeren van fenomeenonderzoeken naar bijvoorbeeld internationale drugshandel bemoeilijkt, aldus de geïnterviewde. In Europees Nederland bestaat die mogelijkheid sinds 2000.⁶¹ Daarnaast ontbreekt het in de landen aan digitale opsporingsbevoegdheden, terwijl in Europees Nederland de wet Computercriminaliteit III reeds in werking is getreden.⁶² Hierdoor is de opsporing in de Cariben sterk afhankelijk van human intelligence. Mede door de kleinschaligheid van de eilanden zitten hier beperkingen aan. In kleinere, gesloten gemeenschappen is het lastiger om de nodige contacten te leggen en het vertrouwen op te bouwen om inlichtingen in te winnen.

4.1.2 Operationele samenwerking

De respondenten van de justitiële organisaties geven aan dat de samenwerking tussen de landen binnen het Koninkrijk op operationeel niveau in ontwikkeling is. Zij omschrijven de samenwerking tussen de landen momenteel als 'ad hoc'. De operationele diensten met een rol in de aanpak van drugscriminaliteit weten elkaar in concrete zaken waar nodig te vinden. Wanneer in een onderzoek informatie naar voren komt die relevant is voor een ander land, wordt dit (veelal) gedeeld. Knelpunten in de uitvoering worden meestal één-op-één besproken en opgelost, dan wel via het College van Korpschefs of het management team van het OM geagendeerd. Tussen de OM parketten van Sint Maarten, Curaçao en Caribisch Nederland verloopt de operationele samenwerking vrij soepel, aldus geïnterviewden.⁶³

⁵⁹ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG

⁶⁰ De Commissie van de Europese Unie heeft bepaald dat politiegegevens buiten de EU alleen verstrekt mogen worden indien de Commissie heeft besloten dat het derde land of de internationale organisatie een toereikend beschermingsniveau voor de voorgenomen gegevensverwerking verzekert. De privacywetgeving van Aruba, Curaçao en Sint Maarten is als onvoldoende toereikend beschouwd.

⁶¹ Conform Nederlands WvSv titel V, Wet Bijzondere Opsporingsbevoegdheden (BOB); zie voor Sint Maarten tevens de (memorie van toelichting van de) Landsverordening van de 30e augustus 2012 houdende wijziging van het Wetboek van Strafvordering (Bijzondere opsporingsbevoegdheden en andere spoedeisende veranderingen), AB 2012, no. 25, waarin gemotiveerd is waarom deze bevoegdheid niet is overgenomen in het Wetboek van Strafvordering van Sint Maarten.

⁶² Dit is reeds opgenomen in het nieuwe Wetboek van Strafvordering voor Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland dat onlangs hernieuwd is aangeboden aan de Staten.

⁶³ Zie ook het rapport 'Samenwerking parketten' (RvdR, 2018)

Voor Sint Maarten is het in paragraaf 3.2.2 aangehaalde onderzoek Vesuvius, hét voorbeeld van succesvolle samenwerking met de landen binnen het Koninkrijk in de aanpak van drugscriminaliteit en daaraan gerelateerde problematiek. Volgens het OM was dit onderzoek gezien zijn aard en omvang uniek: "in het onderzoek zijn politiemensen betrokken geweest van Sint Maarten, Curaçao, Aruba, Bonaire en Nederland. Zowel van de lokale korpsen maar ook van het RST, de KMar en van de Douane in Curaçao; het onderzoek heeft 12 maanden geduurd (waarvan 7 maanden op volledige sterkte); in die 7 maanden hebben continu tussen de 30 en 40 medewerkers fulltime aan de zaak gewerkt; op de actiedag liep dit op naar ongeveer 100 medewerkers, waaronder de arrestatieteams van Sint Maarten, Aruba, Curaçao en de BES-eilanden; er is geacteerd in 8 verschillende landen (Sint Maarten, Curaçao, Aruba, De Verenigde Staten van Amerika (w.o. St. Thomas), Nederland (Nederland en Saba), St. Kitts, Frankrijk (Guadeloupe en Saint Martin) en Anguilla. Er werden 30 personen als verdachte gehoord waarvan er 26 zijn aangehouden; er werden ongeveer 20 huiszoeken verricht waarvan 1 met uit een uit Nederland afkomstig specialistisch zoekteam dat kon werken met grondradarapparatuur; er werden 17 vuurwapens, 600 patronen en 6 kogelwerende vesten in beslag genomen; daarnaast zijn diverse pruiken, maskers, luchtdrukwapens en geluiddempers in beslag genomen; er werden ongeveer 200 getuigen gehoord, in verschillende landen (waarvan het merendeel meerdere keren); het dossier besloeg 30 ordners wat overeenkomt met ongeveer 10.000 bladzijden; het onderzoek werd geleid door twee officieren van justitie in samenwerking met een senior-parketsecretaris; het requisitoir besloeg 90 pagina's."⁶⁴

Respondenten geven daarnaast aan dat de operationele samenwerking tussen de landen belemmerd wordt door de beperkte capaciteit en het gebrek aan financiële- en/of materiële middelen. Zij geven aan dat de justitiële organisaties vooral op Curaçao en Sint Maarten hun handen vol hebben aan de lokale criminaliteitsbestrijding. Ook ontbreekt het aan het nodige materieel of is dit sterk verouderd en aan vervanging toe, bijvoorbeeld radarinstallaties die van belang zijn voor het grenstoezicht en dus ook voor de bestrijding van drugsmokkel.⁶⁵

4.1.3 Strategische samenwerking en kennisdeling

Geïnterviewden geven aan dat op bestuurlijk niveau over dit specifieke onderwerp nauwelijks afstemming plaatsvindt tussen de betrokken ministeries en organisaties van de landen. Volgens respondenten worden ontwikkelingen in beleid, de aanpak, prioriteiten of trends in beperkte mate met elkaar gedeeld. 'Iedereen is druk met zijn eigen problemen' is een vaak gehoord argument.

Binnen het OM is de strategische samenwerking en kennisdeling volgens de respondenten de afgelopen jaren verbeterd. Geïnterviewden van het OM typeren de huidige samenwerking binnen het OM Carib als goed. Het 'Beleidsprogramma grensoverschrijdende criminaliteit 2016-2020' van het Parket Procureur-Generaal biedt een strategische meerjarenvisie op (de randvoorwaarden voor) een effectieve aanpak en samenwerking tussen Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland. Mede op basis van deze strategische meerjarenvisie stuurt de coördinerend rechercheofficier (via de stuurgroepen van de landen) op de strafrechtelijke onderzoeken die het OM oppakt en adviseert de Procureur-Generaal (PG) hieromtrent.⁶⁶

In opdracht van het JVO van 11 juli 2017 hebben de landen binnen het Caribisch deel van het Koninkrijk, onder regie van de PG, baselines en verbetervoorstellen opgesteld met minimumnormen waaraan grensveiligheid en grensbewaking moet voldoen.⁶⁷ Volgens geïnterviewden zouden deze verbetervoorstellen kunnen bijdragen aan de voorkoming en bestrijding van (onder andere)

⁶⁴ OM Sint Maarten Jaarverslag 2012

⁶⁵ Kustwacht hebben inmiddels mobiele walradars operationeel op de bovenwindse eilanden, in aanloop naar permanente capaciteit vanaf 2021.

⁶⁶ Zie ook het rapport 'Samenwerking Parketten' (RvdR, 2018)

⁶⁷ Document 'Baselines grensveiligheid Aruba, Bonaire, Sint Eustatius, Saba, Curaçao en Sint Maarten', grip op grenzen, conferentie 21 november 2018, eerste versie ten behoeve van informatierondes.

drugsmokkel in de regio. Versterking van het toezicht rondom de kustlijnen is volgens geïnterviewden nadrukkelijk nodig om internationale drugshandel te bestrijden. Uit het onderzoek blijkt dat de welwillendheid van de organisaties die betrokken zijn bij de grensveiligheid en de totstandkoming van de baselines groot is. Respondenten geven aan dat het nu aankomt op de politiek-bestuurlijke urgentie en bereidwillendheid tot de nodige financiering. In januari 2020 dient het definitieve plan van aanpak zee en luchtgrenzen gereed te zijn.

4.2. Internationale justitiële samenwerking

In de verdragen waarbij de landen partij zijn voor de voorkoming en bestrijding van drugscriminaliteit, is internationale samenwerking als essentieel onderdeel van de aanpak opgenomen. Met landen buiten het Koninkrijk verloopt de samenwerking via operationele contacten tussen de opsporingsinstanties en openbare ministeries en via internationale rechtshulpverzoeken. Uit het onderzoek blijkt dat op operationeel niveau, naar aanleiding van een concreet onderzoek, onder andere contact plaatsvindt met de omliggende (ei)landen en de VS. Wanneer buitenlandse verdachten worden aangehouden kan doorgaans vrij gemakkelijk contact opgenomen worden met de autoriteiten van die landen, aldus geïnterviewden. Internationale rechtshulpverzoeken verlopen via het Internationaal Rechtshulp Centrum in Sint Maarten, het coördinatiepunt voor het gehele OM Carib. De afgelopen jaren heeft het OM in Sint Maarten jaarlijks gemiddeld 75 rechtshulpverzoeken ontvangen, en rond de 60 rechtshulpverzoeken uitgestuurd. De meeste samenwerking (meer dan de helft van alle verzoeken) vindt plaats met Saint-Martin. Daarna volgen Nederland en de Verenigde Staten, en in de derde plaats de interregionale rechtshulpverzoeken van Curaçao, Aruba en de BES. De rechtshulpverzoeken van Amerika betreffen veelal drugs- of mensensmokkel en kosten daardoor vaak veel opsporingscapaciteit. Hierbij wordt veelvuldig gebruik gemaakt van BOB-middelen (telefoontaps, stelselmatige observatie, pseudokoop en opnemen vertrouwelijke communicatie), wat veel capaciteit kost.⁶⁸

Wanneer het KPSM - via een internationaal rechtshulpverzoek of een zogeheten "lead-letter" - tactische informatie krijgt over internationale drugshandel, van bijvoorbeeld de DEA of omliggende eilanden, wordt deze doorgegeven aan de informatie-unit en een researcheteam of het Alphateam, en wordt onder het gezag van het OM naar de (eventuele) vervolgstappen gekeken. Daarnaast is er maandelijks een CID-overleg met omringende eilanden (buiten het Koninkrijk) waarin intelligence over internationale drugshandel en andere grensoverschrijdende criminaliteit wordt gedeeld. Jaarlijks worden er regelmatig gezamenlijke, internationale counterdrugsoperaties georganiseerd. Zo was er in 2018 een succesvolle counterdrugsoperatie waarin de Amerikaanse autoriteiten samen met de autoriteiten van Sint Maarten, Saint Martin, Nederland en Frankrijk, cocaïnesmokkel van Sint Maarten/Saint Martin naar Puerto Rico en de US Virgin Islands wist te frustreren. Vaartuigen met grote hoeveelheden cocaïne werden onderschept. In totaal resulteerde dit in de inbeslagname van ongeveer 1.67 metrische tonnen cocaïne en \$ 143,000 contante opbrengsten uit drugshandel.⁶⁹ De Douane Sint Maarten is aangesloten bij 'The Caribbean Customs Law Enforcement Council' (CCLEC) en heeft daar naar eigen zeggen goed contact mee. De Douane krijgt via e-mail vanuit de CCLEC informatie, onder andere over nieuwe trends of bijzondere onderscheppingen.

Voor Sint Maarten is de samenwerking met Saint Martin/Frankrijk van groot belang. Het contact tussen de officieren van justitie en politie-ambtenaren van Sint Maarten en Saint Martin is goed en lokaal wordt er operationeel snel geschakeld. Het wordt ingewikkelder als (rechtshulp)verzoeken (bijv. iemand horen als verdachte) via Guadeloupe of Frankrijk (Parijs) moeten lopen. Dit is vaak een moeizaam, 'stroperig' proces, aldus geïnterviewden.

Naast beperkte capaciteit en middelen wat de internationale aanpak bemoeilijkt, is ook wetgeving of het ontbreken van verdragsrechtelijke afspraken problematisch. Zo kunnen geen Joint Investigation Teams

⁶⁸ Jaarverslag OM Sint Maarten 2015 e.v.

⁶⁹ INCSR report 2019

tussen Saint Martin en Sint Maarten worden opgezet, omdat de daarvoor benodigde Europese Verordeningen niet zijn geratificeerd door Sint Maarten. Een ander voorbeeld is het ontbreken van een uitleveringsverdrag tussen Sint Maarten en Saint Kitts en Nevis, dit is voor de aanpak van internationale drugshandel een probleem omdat bekend is dat er door criminelen 'gependeld' wordt tussen deze eilanden. Dit soort problemen kaart het OM aan op bestuurlijk niveau, in de driehoek met de minister, die moeten het vervolgens op Koninkrijks-niveau agenderen maar dat gebeurt vaak niet, aldus het OM.

4.3. Analyse Raad

Het ontbreken van een goed beeld van de aard en omvang van drugscriminaliteit binnen de afzonderlijke landen belemmert het opstellen van een interregionaal en internationaal beeld. Informatie van de verschillende organisaties met een rol in het bestrijden en voorkomen van drugscriminaliteit wordt niet structureel uitgewisseld en ontsloten tussen de landen. De factoren 'toeval, netwerk en initiatief' bepalen anno 2019 nog steeds voor een belangrijk deel of het tot uitwisseling van informatie komt. De Raad merkt hierbij op dat hij reeds in 2015 en 2017 tot deze analyse is gekomen en in dat kader aanbevelingen heeft gedaan die nog steeds relevant zijn.⁷⁰

In het kader van het voorgaande meent de Raad dat de in ontwikkeling zijnde interregionale CBA een eerste stap kan zijn om de landen beter inzicht te geven in de aard en omvang van drugscriminaliteit. Naar het oordeel van de Raad is het vervolgens van belang dat informatie uit de landen beter ontsloten en samengebracht wordt, het centraal team van het RST zou daarin een rol kunnen vervullen. Hierbij is het volgens de Raad randvoorwaardelijk dat de informatieorganisaties van de politiekorpsen beter in staat worden gesteld om een deugdelijke informatiepositie op te bouwen op het gebied van (internationale) drugshandel.

Voorts is de Raad van oordeel dat de opsporing van drugshandel gebaat is bij actuele en effectieve opsporingsbevoegdheden, zodat opsporingsdiensten - zoals het KPSM en het RST - in de toekomst ook onderzoek kunnen doen naar het in georganiseerd verband beramen van deze misdrijven en gebruik kunnen maken van onder meer digitale opsporingsmethoden. Het is derhalve van groot belang dat de hernieuwde Wetboeken van Strafvordering waarin dit is meegenomen, zo spoedig mogelijk worden aangenomen en geïmplementeerd.

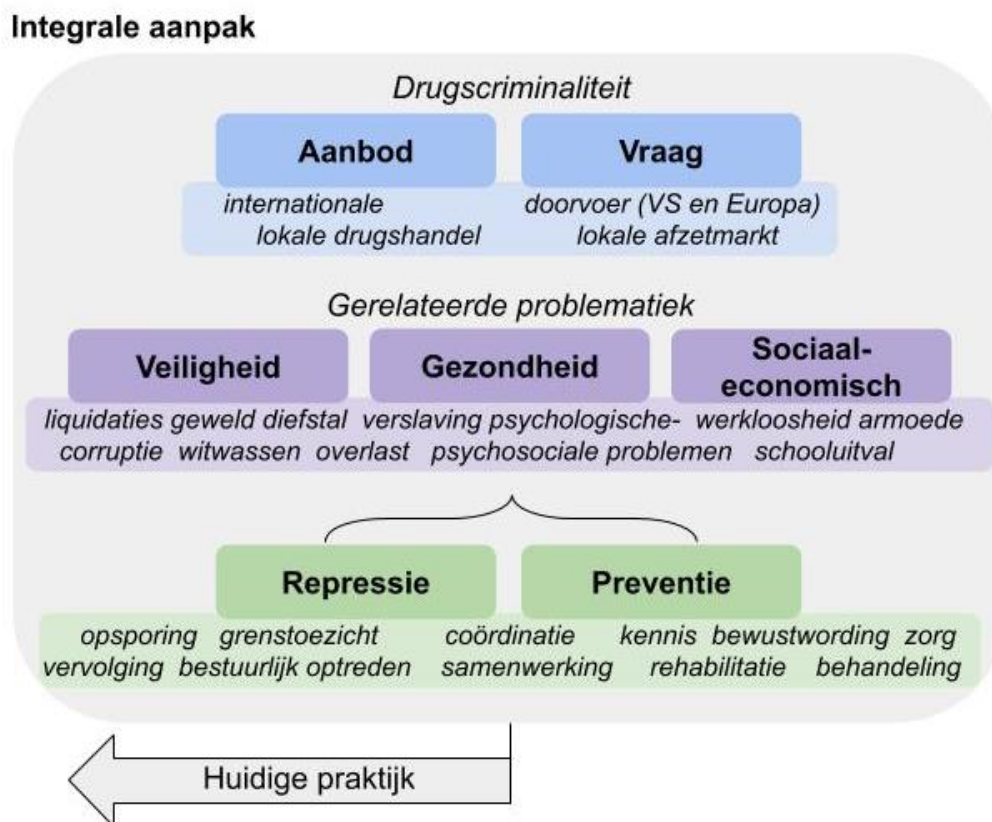
Naar aanleiding van een concrete zaak weten de diensten elkaar te vinden, wordt er constructief samengewerkt en informatie gedeeld tussen de landen. Ook internationale samenwerking en gezamenlijke counterdrugsoperaties met bijvoorbeeld de DEA blijken succesvol. Het structureel delen van vakkennis, best practises en onderzoeksresultaten op het gebied van drugscriminaliteit en daaraan gerelateerde problematiek behoeft naar het oordeel van de Raad verbetering.

⁷⁰ Zie ook het rapport 'Uitwisseling van politieële en justitiële gegevens binnen het Koninkrijk' (RvdR, 2015/2017)

5. Conclusie en aanbevelingen

In hoeverre is de aanpak van drugscriminaliteit en drugsgerelateerde problematiek in en tussen de landen binnen het koninkrijk vormgegeven en draagt die bij aan het bestrijden en voorkomen daarvan?

De Raad heeft de (inter)nationale normen voor het bestrijden en voorkomen van drugscriminaliteit en drugsgerelateerde problematiek als volgt samengevat:



Op basis van dit onderzoek constateert de Raad dat, in de huidige praktijk van de lokale, interregionale en internationale aanpak in en vanuit Sint Maarten, de focus vooral op de linkerkant van dit spectrum ligt. De drugsbestrijding bestaat op dit moment primair uit repressieve maatregelen vanuit het veiligheidsperspectief (justitiële domein) gericht op het terugdringen van de aanbodzijde van de internationale drugshandel. Van de aanpak van lokale drugscriminaliteit en daaraan gerelateerde problematiek komt veel minder terecht, en van preventief beleid waarin gezondheids- en sociaal-economische aspecten worden meegenomen, gericht op het terugdringen van de vraag naar drugs is niet of nauwelijks sprake.

De Raad doet derhalve de volgende aanbevelingen aan de minister van Justitie van Sint Maarten ter verbetering van de aanpak van drugscriminaliteit en drugsgerelateerde problematiek:

1. Actualiseer de Opiumlandsverordening.
2. a) Bevorder dat het Intelligence Center Sint Maarten in staat wordt gesteld om een deugdelijke informatiepositie op te bouwen op het gebied van drugscriminaliteit.
b) Bevorder - in relatie tot het voorgaande - dat de landen gezamenlijk toewerken naar het opbouwen van een interregionale en internationale informatiepositie op het gebied van drugscriminaliteit.⁷¹

⁷¹ De Raad heeft een soortgelijke aanbeveling opgenomen in het rapport over de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel.

3. Bevorder de uniformiteit en continuïteit in de operationele samenwerking, door ervoor te zorgen dat prioriteiten, beleid en werkafspraken worden opgesteld, aangenomen en bekend zijn in het werkveld (bijvoorbeeld over momenten van opschaling en overdracht of terugkoppeling).
4. Zorg dat kwetsbaarheden in de logistieke infrastructuur (o.a. in de beveiliging van de lucht- en zeehaven) zo snel mogelijk worden opgelost.
5. Stimuleer en realiseer de nodige politiek-bestuurlijke besluitvorming waarmee wetshandhavingsinstanties beter in staat worden gesteld drugscriminaliteit en daaraan gerelateerde problematiek te bestrijden en investeer in publiek-private samenwerking, waardoor het veiligheidsperspectief de nodige prioriteit krijgt.
6. Vorm samen met de betrokken ministeries en instanties een taskforce en een periodiek overleg dat de bestrijding en voorkoming van drugscriminaliteit en drugsgelateerde problematiek in Sint Maarten een nieuwe impuls geeft.
7. Ontwikkel een strategische visie en neem het initiatief om te komen tot interministerieel beleid waarin veiligheids-, gezondheids- en sociaal-economisch aspecten op elkaar worden afgestemd en leg dit vast.
8. Organiseer samen met ambtgenoten van andere ministeries op korte termijn een preventie- en bewustwordingscampagne.
9. Zoek samen met ambtgenoten van andere ministeries naar mogelijkheden om de kwaliteit en toegankelijkheid van kwalitatief hoogwaardige verslavingszorg te verbeteren.

Literatuurlijst

Clarke, C.P. (2015), *Illicit Trade: Converging Criminal Networks 'The global illicit trade in illegal narcotics'*, OECD publishing.

Merkx, E. & Buurman, L. (2016) Een onderzoek naar de jeugdcriminaliteit in Sint Maarten.

Tops, P., Valkenhoef, J. van, Torre, E. van der & Spijk, L. van (2018) *Waar een klein land groot in kan zijn, Nederland en synthetische drugs in de afgelopen 50 jaar*. Boom criminologie: Den Haag.

OM Beleidsprogramma grensoverschrijdende criminaliteit 2016-2020

OM Richtlijn strafvordering opiumdelicten

OM Sint Maarten Jaarverslagen

Kustwacht Jaarverslagen

UNODC World Drug reports

INCB Annual reports

INCSR reports

DEA National Drug Threat Assessments reports

EU Drug Markets Report 2019

Bijlage 1

Respondentenlijst:

- Ministerie van Justitie
- Ministerie van Volksgezondheid, Sociale Ontwikkeling en Arbeid
- Openbaar Ministerie
- Korps Politie Sint Maarten
- RST
- Kustwacht
- KMar
- Nationale Politie
- Douane
- Inspectiedienst Volksgezondheid, Sociale Ontwikkeling en Arbeid
- Turning Point Foundation
- Mental Health Foundation

Colofon

Raad voor de rechtshandhaving

Juancho Yrausquin Blvd 26, Unit 3A | Philipsburg | Sint Maarten

info@rrh-sxm.org

www.raadrechtshandhaving.com

Februari 2020