

Veiligheidsbeeld BES-eilanden 2013

**Criminaliteit, regelovertreding en overlast op
Bonaire, Sint Eustatius en Saba**



Veiligheidsbeeld BES-eilanden 2013

**Criminaliteit, regelovertreding en overlast op
Bonaire, Sint Eustatius en Saba**

Uitgave:
Dienst Landelijke Informatieorganisatie
Postbus 3016
2700 KX Zoetermeer

Colofon

Tekst A.J.M. Mooij, I. Tijssens en J. van der Mark
M.m.v. A.E.D. Barney, R.A Segerink en P.G.W.M van Aernsbergen
Eindredactie I. Spijker
Opmaak W.J.C. van den Eijnden
Translation G. Lantink en M. Klugkist
Foto omslag Shutterstock
Overige foto's Openbaar Ministerie BES

Zoetermeer, juli 2013
Copyright © 2013 –DLIO Zoetermeer
DLIO nummer 3/2013

Behoudens de door de wet gestelde uitzonderingen, alsmede behoudens voor zover in deze uitgave nadrukkelijk anders is aangegeven, mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd en/of openbaar worden gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de Politie.

Aan de totstandkoming van deze uitgave is de uiterste zorg besteed. Voor informatie die nochtans onvolledig of onjuist is opgenomen, aanvaarden de auteur(s), de redactie en de Politie geen aansprakelijkheid. Voor eventuele verbeteringen van de opgenomen gegevens houden zij zich gaarne aanbevolen.

Inhoud

Introductie	9
-------------------	---

DEEL I ALGEMENE INLEIDING EN DOMEINVERKENNING

1	Algemene inleiding	13
1.1	Aanleiding en doel	13
1.2	Centrale vraag en onderzoeksvragen	13
1.3	Domeinafbakening	14
1.4	Onderzoeksmethode	14
1.4.1	Thema's	14
1.4.2	Geraadpleegde bronnen	15
1.4.3	Operationalisering en brongebruik	17
1.4.4	Uitvoering	19
1.4.5	Stuurgroep	19
1.5	Leeswijzer	20
2	Domeinverkenning Bonaire, Sint Eustatius en Saba	23
2.1	Inleiding	23
2.2	Bonaire	24
2.2.1	Geografie	24
2.2.2	Demografie	24
2.2.3	Economie	25
2.3	Sint Eustatius	26
2.3.1	Geografie	26
2.3.2	Demografie	27
2.3.3	Economie	28
2.4	Saba	29
2.4.1	Geografie	29
2.4.2	Demografie	29
2.4.3	Economie	30

DEEL II BONAIRE

3	Inleiding	33
3.1	Registraties KPCN	33
3.2	Registraties Openbaar Ministerie BES	34

4	Mensensmokkel en mensenhandel.....	37
	4.1 Inleiding.....	37
	4.2 Mensensmokkel.....	38
	4.3 Mensenhandel	41
5	Geweldscriminaliteit	47
	5.1 Inleiding.....	47
	5.2 Registraties KPCN en Openbaar Ministerie BES	47
	5.3 Moord en doodslag	49
	5.4 Openlijk geweld.....	50
	5.5 Huiselijk geweld	53
	5.6 Seksueel geweld en andere zedendelicten	54
6	Vermogenscriminaliteit	57
	6.1 Inleiding.....	57
	6.2 Registraties KPCN en Openbaar Ministerie BES	57
	6.3 Diefstal	59
	6.4 Inbraak	60
	6.5 Atrako.....	62
	6.6 Heling	63
7	Fraude en witwassen	65
	7.1 Inleiding.....	65
	7.2 Fraude.....	66
	7.3 Witwassen.....	70
8	Integriteitsschendingen	75
	8.1 Inleiding.....	75
	8.2 Integriteitsschendingen door overheidsfunctionarissen	76
	8.3 Integriteitsschendingen door bestuurders en politici	77
	8.4 Integriteitsschendingen door dienstverleners	78
	8.5 Kwetsbaarheid	79
9	Milieudelicten en -overtredingen	81
	9.1 Inleiding.....	81
	9.2 Bodemverontreiniging	82
	9.3 Oppervlaktewaterverontreiniging	83
	9.4 Illegale bouwactiviteiten	84
	9.5 Bedreigde planten- en diersoorten.....	84

10	Verdovende middelen	87
10.1	Inleiding	87
10.2	Registraties KPCN en Openbaar Ministerie BES	87
10.3	Grensoverschrijdende smokkel van verdovende middelen	89
10.4	Lokaal gebruik van en lokale handel in verdovende middelen	93
11	Overtredingen en overlast in het publieke domein	95
11.1	Inleiding	95
11.2	Verkeersincidenten.....	95
11.3	Vandalisme.....	98
11.4	Jeugdoverlast	98

DEEL III SINT EUSTATIUS

12	Inleiding.....	105
12.1	Registraties KPCN.....	105
12.2	Registraties Openbaar Ministerie BES	106
13	Mensensmokkel en mensenhandel.....	107
13.1	Mensensmokkel.....	107
13.2	Mensenhandel	108
14	Geweldscriminaliteit	111
14.1	Registraties KPCN en Openbaar Ministerie BES	111
14.2	Moord en doodslag.....	112
14.3	Openlijk geweld	112
14.4	Huiselijk geweld.....	112
14.5	Seksueel geweld en andere zedendelicten	113
15	Vermogenscriminaliteit	115
15.1	Registraties KPCN en Openbaar Ministerie BES	115
15.2	Diefstal.....	115
15.3	Inbraak.....	116
15.4	Atrako's.....	116
15.5	Heling	117
16	Fraude en witwassen	119
16.1	Belastingfraude.....	119
16.2	Witwassen	120

17	Integriteitsschendingen	121
17.1	Integriteitsschendingen door overheidsfunctionarissen	121
18	Milieudelicten en -overtredingen	123
18.1	Registraties Stenapa	123
18.2	Bodem- en oppervlaktewaterverontreiniging	124
18.3	Bedreigde planten- en diersoorten	125
19	Verdovende middelen	127
19.1	Registraties KPCN en Openbaar Ministerie BES	127
19.2	Grensoverschrijdende smokkel van verdovende middelen	128
19.3	Lokaal gebruik van en lokale handel in verdovende middelen	128
20	Overtredingen en overlast in het publieke domein	131
20.1	Verkeersincidenten	131
20.2	Jeugdoverlast	131

DEEL IV SABA

21	Inleiding	135
21.1	Registraties KPCN	135
21.2	Registraties Openbaar Ministerie BES	136
22	Mensensmokkel en mensenhandel	137
22.1	Mensensmokkel	137
22.2	Mensenhandel	138
23	Geweldscriminaliteit	139
23.1	Registraties KPCN en Openbaar Ministerie BES	139
23.2	Moord en doodslag	139
23.3	Openlijk geweld	140
23.4	Huiselijk geweld	141
23.5	Seksueel geweld en andere zedendelicten	141
24	Vermogenscriminaliteit	143
24.1	Registraties KPCN en Openbaar Ministerie BES	143
24.2	Diefstal	143
24.3	Inbraak	144

25	Fraude en witwassen	145
25.1	Oplichting.....	145
25.2	Vals geld.....	145
25.3	Witwassen	146
26	Integriteitsschendingen	147
26.1	Integriteitsschendingen door overheidsfunctionarissen.....	147
26.2	Integriteitsschendingen door bestuurders en politici ...	147
27	Milieudelicten en -overtredingen	149
28	Verdovende middelen	151
28.1	Registraties KPCN en Openbaar Ministerie BES	151
28.2	Grensoverschrijdende smokkel van verdovende middelen	151
28.3	Lokaal gebruik van en lokale handel in verdovende middelen	153
29	Overtredingen en overlast in het publieke domein	155
29.1	Verkeersincidenten.....	155
29.2	Jeugdoverlast	156

DEEL V ALGEMEEN MAATSCHAPPELIJKE VERKLARINGEN

30	Algemeen maatschappelijke verklaringen.....	159
30.1	Sociaal-culturele factoren	159
30.2	Economische factoren	160

DEEL VI SAMENVATTING, CONCLUSIES EN ALGEMENE BESCHOUWINGEN

31	Samenvatting en conclusies.....	167
31.1	Mensensmokkel en mensenhandel	167
31.1.1	Aard en omvang.....	167
31.1.2	Verklaringen.....	169
31.1.3	Verwachte ontwikkelingen	169
31.2	Geweldscriminaliteit.....	169
31.2.1	Aard en omvang.....	169
31.2.2	Verklaringen.....	171
31.2.3	Verwachte ontwikkelingen	171
31.3	Vermogenscriminaliteit	172
31.3.1	Aard en omvang.....	172

31.3.2	Verklaringen.....	173
31.3.3	Verwachte ontwikkelingen	174
31.4	Fraude en witwassen.....	174
31.4.1	Aard en omvang.....	174
31.4.2	Verklaringen.....	175
31.4.3	Verwachte ontwikkelingen	175
31.5	Integriteitsschendingen.....	176
31.5.1	Aard en omvang.....	176
31.5.2	Verklaringen.....	177
31.5.3	Verwachte ontwikkelingen	1777
31.6	Milieudelicten en -overtredingen.....	1788
31.6.1	Aard en omvang.....	1788
31.6.2	Verklaringen.....	179
31.6.3	Verwachte ontwikkelingen	180
31.7	Verdovende middelen.....	1800
31.7.1	Aard en omvang.....	1800
31.7.2	Verklaringen.....	181
31.7.3	Verwachte ontwikkelingen	182
31.8	Overtredingen en overlast in het publieke domein	183
31.8.1	Aard en omvang.....	183
31.8.2	Verklaringen.....	184
31.8.3	Verwachte ontwikkelingen	184
32	Algemene beschouwingen	187
32.1	Inleiding	187
32.2	Risico's	188
32.3	Kansen	189

SUMMARY, CONCLUSIONS AND GENERAL CONSIDERATIONS 197

BIJLAGE BRONNEN

Openbare bronnen	223
Publicaties	223
Websites.....	229
Overige documenten (intern)	231
Respondenten.....	233

Introductie

In dit rapport wordt verslag gedaan van een onderzoek naar criminaliteit, regelovertreding en overlast op de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba in de periode 2008-2012. Doel van het onderzoek is inzicht te verkrijgen in deze problematiek, ter ondersteuning van de aanpak op het niveau van de strategische besluitvorming. De opdrachtgever is de procureur-generaal van Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De opdracht is uitgevoerd door de Landelijke Eenheid van de nationale politie en de Koninklijke Marechaussee.

De centrale vraag in dit onderzoek is: Wat zijn naar verwachting de toekomstige ontwikkelingen van de veiligheidsproblematiek op Bonaire, Sint Eustatius en Saba?

De onderzoeksvragen luiden als volgt:

1. Wat is bekend over de ontwikkeling van de aard en omvang van de criminaliteit, regelovertreding en overlast op Bonaire, Sint Eustatius en Saba in de periode 2008-2012?
2. Welke omgevingsfactoren verklaren de beschreven situatie?

De thema's die aan de orde komen, zijn: mensensmokkel en mensenhandel, geweldscriminaliteit, vermogenscriminaliteit, fraude en witwassen, integriteitsschendingen, milieudelicten en milieuovertredingen, handel in en gebruik van verdovende middelen, en overtreddingen en overlast in het publieke domein.

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen is gebruikgemaakt van informatie van de politie, het Openbaar Ministerie, de Koninklijke Marechaussee en partnerorganisaties in de veiligheidszorg: registraties, bewerkte gegevens uit interne rapporten/verslagen en kennis van experts. Ook is gebruikgemaakt van literatuur.

Dit rapport bestaat uit zes delen. Deel I bevat een algemene inleiding en een domeinverkenning. In deel II, III en IV komen de onderzoeksresultaten voor respectievelijk Bonaire, Sint Eustatius en Saba aan de orde, voor wat betreft de antwoorden op de eerste onderzoeksvraag. In deel V wordt de tweede onderzoeksvraag behandeld: daar worden algemeen maatschappelijke verklaringen voor de beschreven situatie gegeven voor alle eilanden gezamenlijk. Deel VI, ten slotte, bestaat uit twee hoofdstukken. In het hoofdstuk 'Samenvatting en conclusies' worden antwoorden op de beide onderzoeksvragen en de centrale

onderzoeksvraag gegeven. De resultaten worden daar beschreven per thema, waarbij aandacht wordt geschonken aan verschillen in de resultaten voor de drie eilanden. In het tweede hoofdstuk volgt een nadere beschouwing van de resultaten en worden risico's en kansen benoemd in relatie tot de strategische aanpak van de veiligheidsproblematiek.

DEEL I

ALGEMENE INLEIDING EN DOMEINVERKENNING

1 Algemene inleiding

Deze inleiding bevat een toelichting op de manier waarop het onderzoek is vormgegeven. Gestart wordt met de aanleiding tot en het doel van het onderzoek. Daarna komen achtereenvolgens aan de orde: de centrale vraag en de onderzoeksvragen, de domeinafbakening en de onderzoeksmethode. Tot slot volgt een leeswijzer.

1.1 Aanleiding en doel

De procureur-generaal van Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba heeft opdracht gegeven tot het vervaardigen van een veiligheidsbeeld¹ voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES). De resultaten worden gebruikt bij de (door)ontwikkeling van de strategie voor de repressieve en preventieve aanpak van de veiligheidsproblematiek op de BES-eilanden. De opdracht is uitgevoerd door de Dienst Landelijke Informatieorganisatie van de Landelijke Eenheid van de nationale politie en door de Koninklijke Marechaussee (KMar).

Doel van dit onderzoek is het Openbaar Ministerie BES te voorzien van een actueel beeld van de (ontwikkeling van) criminaliteit, regelovertreding en overlast op Bonaire, Sint Eustatius en Saba en deze te duiden, ter ondersteuning van de aanpak op het niveau van de strategische besluitvorming.

1.2 Centrale vraag en onderzoeksvragen

De centrale vraag in dit onderzoek is: Wat zijn naar verwachting de toekomstige ontwikkelingen van de veiligheidsproblematiek op Bonaire, Sint Eustatius en Saba?

Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende twee onderzoeksvragen geformuleerd:

¹ Een veiligheidsbeeld heeft betrekking op een breder onderzoeksdomein dan een criminaliteitsbeeld (waarin het accent ligt op wetsovertredingen).

Onderzoeksvraag 1: Wat is bekend over de ontwikkeling van de aard en omvang van de criminaliteit, regelovertreding en overlast op Bonaire, Sint Eustatius en Saba in de periode 2008-2012?

Onderzoeksvraag 2: Welke omgevingsfactoren verklaren de beschreven situatie?

1.3 Domeinafbakening

Het domein van onderzoek betreft alle criminaliteit (wetsovertreding), regelovertreding en overlast in relatie tot de taken van het Korps Politie Caribisch Nederland (KPCN²), de Koninklijke Marechaussee en het Openbaar Ministerie op de BES-eilanden. Terrorismebestrijding maakt geen deel uit van het onderzoek. De onderzoeksperiode is 2008 tot en met de eerste helft van 2012; voor zover beschikbaar is ook informatie uit de tweede helft van 2012 in het onderzoek meegenomen.

1.4 Onderzoeksmethode

In deze paragraaf wordt achtereenvolgens besproken welke thema's en onderwerpen in dit onderzoeksrapport aan de orde komen (1.4.1), welke soorten bronnen zijn geraadpleegd (1.4.2) en op welke manier de onderzoeksvragen zijn geoperationaliseerd, inclusief brongebruik (1.4.3). Daarna wordt aandacht geschonken aan de uitvoering van het onderzoek (1.4.4) en aan de stuurgroep (1.4.5).

1.4.1 Thema's

Het onderzoeksdomein bestaat uit de volgende thema's (en onderwerpen daarbinnen):

- mensensmokkel en mensenhandel;
- geweldscriminaliteit (moord en doodslag, openlijk geweld, huiselijk geweld en seksueel geweld en andere zedendelicten);
- vermogenscriminaliteit (diefstal, inbraak, atrako's³ en heling);

² Tot de staatkundige transitie op 10 oktober 2010 droeg elk korps een eigen naam: Korps Politie Bonaire, Korps Politie Sint Eustatius en Korps Politie Saba. De totale politiesterkte op de BES-eilanden betrof op 31 december 2012 141,3 fte (93% van de beoogde capaciteit: Criminaliteitscijfers KPCN 2012). De recherchecapaciteit is gegroeid van 30 procent in het eerste kwartaal naar ruim 70 procent in het vierde kwartaal van 2012 (Openbaar Ministerie BES, *Jaarverslag* 2012).

³ *Atrako's* (Papiaments) zijn overvallen en/of berovingen (inclusief straatroven).

- fraude en witwassen;
- integriteitsschendingen;
- milieudelicten en -overtredingen (bodemonverontreiniging, oppervlaktewaterverontreiniging, illegale bouwactiviteiten en delicten/overtredingen met betrekking tot beschermde planten- en diersoorten);
- handel in en gebruik van verdovende middelen;
- overtredingen en overlast in het publieke domein (verkeersovertredingen, vandalisme en jeugdoverlast).

1.4.2 Geraadpleegde bronnen

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen is gebruikgemaakt van informatie uit verschillende bronnen van de politie⁴, het Openbaar Ministerie, de Koninklijke Marechaussee en andere organisaties en instellingen die in het veiligheidsdomein op de BES-eilanden actief zijn:

- beschikbare registraties en bewerkte⁵ gegevens uit interne rapporten/verslagen/dossiers;
- kennis van experts (via interviews). Registraties weerspiegelen alleen de incidenten die bekend zijn geworden, overige incidenten blijven buiten beeld (*dark number* oftewel onderrapportage). De aanvulling met kennis van experts is in dit onderzoek van grote waarde geweest voor het signaleren, nader toelichten en duiden van ontwikkelingen.

Daarnaast is literatuuronderzoek uitgevoerd voor het schetsen van een context of het geven van aanvullende informatie.

Omdat in de jaarverslagen van het KPCN en het OM een uitsplitsing van de cijfers voor (categorieën van) delicten niet altijd mogelijk was, heeft een digitale bewerking plaatsgevonden van de ACTPOL-politieregistraties en de gegevens uit de parketregisters van het Openbaar Ministerie BES. Vanwege de beperkte beschikbare tijd was digitalisering van deze

⁴ Bij het KPCN maakt de basispolitiezorg gebruik van het systeem ACTPOL. Andere politieonderdelen maken gebruik van programma's zoals Word en Excel. Het onderdeel Projectgestuurde Opsporing maakt (ook) gebruik van SUMM-IT. Informatie van de afdelingen Opsporing, Forensische Opsporing, Jeugd en Zedenzaken, Vreemdelingentoezicht en Verkeer is voor dit rapport (gedigitaliseerd en) verwerkt.

⁵ Een groot deel van de beschikbare informatie is bewerkt om de informatie geschikt te maken voor verwerking in de thema's die in dit rapport behandeld worden en voor de hoofdstukindeling waarvoor in dit rapport gekozen is.

bronnen alleen mogelijk voor Bonaire. De bewerkte gegevens worden in dit rapport gebruikt voor een verdieping bij de bespreking van de resultaten uit de jaarverslagen over Bonaire.

Hieronder wordt eerst een nadere toelichting gegeven op de bewerking die is uitgevoerd op de ACTPOL-registraties en de parketregisters van het Openbaar Ministerie BES. Daarna volgt een toelichting op de interviews. In de bijlage is een totaaloverzicht opgenomen van de gebruikte bronnen.

Digitalisering ACTPOL-registraties In het digitale registratiesysteem ACTPOL van het KPCN worden alle meldingen en incidenten, inclusief pogingen, verwerkt die bekend zijn geworden in relatie tot de basis-politiezorgtaak van het KPCN. De gegevens in ACTPOL zijn alleen op te vragen vanuit het perspectief van het delict, niet vanuit personen. Door deze beperking kunnen alleen bevindingen gerapporteerd worden over incidenten en niet over verdachten. Het systeem heeft geen export-module, waarmee geselecteerde gegevens in een analyseprogramma ingeladen zouden kunnen worden. Voor dit onderzoek is een selectie van gegevens via een omweg, de beheersorganisatie van het systeem (op Curaçao), in Word gezet, waarna de selectie kon worden omgezet in een Excel-bestand. De selectie bevat zeven klassen van delicten: geweld, jeugd, vermogen, verdovende middelen, fraude, zeden en verkeer. Ze heeft betrekking op de periode vanaf de staatkundige transitie op 10 oktober 2010 tot 1 juli 2012. De manier van registreren in de periode voor de staatkundige transitie is dusdanig verschillend van die van de periode erna, dat de gegevens uit ACTPOL van voor deze datum niet in het onderzoek worden meegenomen.

De kwaliteit van de selectie uit ACTPOL die voor dit onderzoek is gebruikt, is over het algemeen niet hoog. De informatie is niet altijd volledig (doordat bijvoorbeeld niet alle velden worden ingevuld). Evenmin is ze altijd betrouwbaar (doordat bijvoorbeeld incidenten onder een 'verkeerde' delictcategorie worden geregistreerd). Daarmee dient bij de interpretatie van de resultaten uit ACTPOL rekening te worden gehouden, zeker voor wat betreft informatie over *omvang*. Desondanks wordt de informatie uit ACTPOL in dit onderzoek gebruikt omdat ze, aangevuld met informatie uit andere bronnen van politie en van justitie, een indruk geeft van de kwesties waarmee men op Bonaire te maken heeft. Sinds begin 2012 besteedt het management van het KPCN meer aandacht aan de kwaliteit van de registraties in het systeem.

Digitalisering parketregisters Openbaar Ministerie BES In de parketregisters van het Openbaar Ministerie BES worden misdrijven en verdachten die ter kennis van het Openbaar Ministerie komen,

geregistreerd. In het register wordt alleen het eerste primaire strafbare feit geregistreerd waarvoor iemand in verzekering is gesteld. De registraties worden op het parket niet digitaal verwerkt, alle ingebrachte zaken en verdachten worden handmatig bijgehouden.⁶ De selectie van gegevens uit het parketregister voor Bonaire heeft betrekking op de periode 2008 tot december 2012. De kwaliteit van de registraties is over het algemeen goed: de velden zijn goed gevuld en de delictcategorieën worden consequent gebruikt.

Interviews De voor het onderzoek geraadpleegde respondenten zijn afkomstig van diverse organisaties uit de strafrechtelijke keten en instanties die betrokken zijn bij de aanpak van criminaliteit op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. In totaal is gesproken met 82 personen (zie de bijlage).⁷ Bij de interviews werd gevraagd naar ervaringen uit de periode 2008 tot en met 2012.

Nagenoeg alle respondenten zijn geselecteerd vanwege hun specifieke functie en ervaring binnen de organisatie waarin zij werkzaam zijn. Enkele andere respondenten zijn geselecteerd na doorverwijzing door eerder gesproken respondenten of op advies van leden van de stuurgroep. De interviews zijn op een semigestructureerde wijze afgenomen. Dat houdt in dat respondenten aan de hand van een van tevoren opgestelde topiclijst zijn bevraagd op specifieke, voor het onderzoek relevante onderwerpen. Naderhand is een verslag van het gesprek aan hen voorgelegd, dat vervolgens is gebruikt bij het schrijven van dit rapport. Alle informatie in het rapport is verwerkt conform de gangbare normen bij de uitvoering van (beleids)wetenschappelijk onderzoek.

1.4.3 Operationalisering en brongebruik

In deze deelparagraaf wordt uitgelegd op welke manier de beantwoording van de onderzoeksvragen en de centrale vraag tot stand is gekomen. Voor de volledigheid worden de vragen herhaald.

Onderzoeksvraag 1: Wat is bekend over de ontwikkeling van de aard en omvang van de criminaliteit, regelovertreding en overlast op Bonaire, Sint Eustatius en Saba in de periode 2008-2012?

⁶ De informatie in het databestand PRIEM van het Openbaar Ministerie is kwalitatief onvoldoende bevonden om als bron gebruikt te worden in het onderzoek.

⁷ De geïnterviewde respondenten worden niet met naam in dit rapport genoemd ter waarborging van hun anonimiteit.

Operationalisering Deze onderzoeksvraag is gericht op het beschrijven van de informatiepositie voor wat betreft de volgende aspecten van de thema's (en onderwerpen) in het onderzoeksdomein: de verschijningsvorm(en), werkwijzen (modi operandi), daderkenmerken, slachtofferkenmerken en maatschappelijke gevolgen voor de samenleving⁸. Deze kwalitatieve beschrijving zal, indien mogelijk, worden aangevuld met kwantitatieve gegevens, zoals (indicaties van) de grootte en/of aantallen in relatie tot de genoemde aspecten.⁹

Bij het onderwerp geweld wordt apart aandacht besteed aan wapengebruik en bij het onderwerp jeugdoverlast is dat het geval voor jeugdcriminaliteit. Dit gebeurt alleen in het deel over Bonaire, de informatiepositie op Sint Eustatius en Saba is hiervoor ontoereikend.

Brongebruik De bronnen voor het beschrijven van de aard en omvang zijn: informatie uit jaarverslagen, registratiesystemen, interviews, verslagen/dagjournaals/mutaties, dossiers en literatuur. Ter illustratie wordt met enige regelmaat een casus aan de tekst toegevoegd.

Onderzoeksvraag 2: Welke omgevingsfactoren verklaren de beschreven situatie?

⁸ De gevolgen zijn geïnventariseerd naar het voorbeeld van een onderzoeksmodel van de Dienst Landelijke Informatieorganisatie van de Politie dat stoelt op een model van Dorn en Van de Bunt (2010). Dit onderzoeksmodel onderscheidt diverse categorieën van algemeen maatschappelijke gevolgen en van slachtoffers. De volgende maatschappelijke gevolgen worden erin onderscheiden: 1) vermogensschade door verlies van geld of goed, 2) aantasting van lichamelijke (volks)-gezondheid en/of geestelijke gesteldheid, 3) beïnvloeding van rechtspleging, 4) beïnvloeding van politieke en ambtelijke besluitvorming, 5) aantasting of bedreiging van infrastructurele voorzieningen, 6) verstoring van sociaal-economische verhoudingen, 7) ondermijning van de rechtsorde en 8) aantasting of bedreiging van milieu of leefomgeving. De volgende slachtoffercategorieën worden onderscheiden: 1) personen/individuen, 2) bedrijven, 3) de overheid, 4) het maatschappelijke systeem en 5) de leefomgeving. Het kan zowel om directe als om indirecte gevolgen gaan. De beschrijving van de gevolgen voor de samenleving in dit rapport heeft betrekking op *soorten* gevolgen. De *omvang* van de gevolgen blijft buiten beschouwing. Hier en daar worden in dit rapport gegevens in relatie tot de omvang van gevolgen vermeld, maar voor een structurele bespreking ervan is de beschikbare informatie ontoereikend bevonden. Om die reden wordt vermogensschade in dit rapport in het geheel niet beschreven.

⁹ Een kwantitatieve analyse vergt uniformiteit in registratie van gegevens over langere tijd. Vanwege de verscheidenheid in de (politie)registraties in de periode voor en na de staatkundige overgang op 10 oktober 2010 wordt de onderzoeksperiode in sommige gevallen aangepast. Gegevens van voor de staatkundige overgang worden in voorkomende gevallen niet meegenomen (zie deelparagraaf 1.4.2).

Operationalisering Deze onderzoeksvraag is gericht op het benoemen van algemeen maatschappelijke factoren die criminaliteit, regelovertreding en overlast mogelijkwerijs kunnen verklaren. Verklaringen worden beschreven op twee abstractieniveaus: een hoog en een laag niveau. Een hoog abstractieniveau wil zeggen: geldig voor het geheel of een groot deel van de veiligheidsproblematiek op de eilanden. Hierbij wordt gebruikgemaakt van een theoretisch model, SEPTED. Dit is een acroniem voor de volgende categorieën van maatschappelijke ontwikkelingen: sociaal-cultureel, economisch, politiek, technologisch, ecologisch, demografisch. Verklaringen met een laag abstractieniveau wil zeggen: geldig voor een specifiek thema of onderwerp.

Brongebruik Het benoemen van factoren die de aard en omvang van de veiligheidsproblematiek kunnen verklaren, heeft plaatsgevonden op basis van interviews en literatuur.

Centrale vraag: Wat zijn naar verwachting de toekomstige ontwikkelingen van de veiligheidsproblematiek op Bonaire, Sint Eustatius en Saba?

Operationalisering en brongebruik De verwachte ontwikkelingen worden beschreven voor elk thema of onderwerp van het onderzoeksdomein, op basis van informatie uit alle beschikbare bronnen.

1.4.4 Uitvoering

De onderzoeksperiode is gestart op 10 september 2012, op 1 maart 2013 is een eerste conceptrapport opgeleverd. Voor de verkenningfase van het onderzoek waren drie weken beschikbaar, voor de data-verzamelingfase drie maanden en voor de analyse- en schrijffase samen twee maanden. De inhoudelijke voorbereiding van het onderzoek was beperkt. Dit had een tussentijdse aanpassing van de planning tot gevolg en de inzet van extra capaciteit. Door de aangepaste planning was het mogelijk om voor sommige onderdelen meer actuele gegevens in het onderzoek te betrekken. Het voordeel dat dit oplevert voor de actualiteit heeft een keerzijde: voor sommige bronnen zijn verschillen ontstaan in de omvang van de periode in 2012 waarop de data-verzameling betrekking heeft.

1.4.5 Stuurgroep

Om de procesgang bij de dataverzameling en de totstandkoming van dit rapport te bewaken is een stuurgroep samengesteld. De stuurgroep-leden hebben de onderzoekers geïntroduceerd bij de belangrijkste

contactpersonen voor het verkrijgen van relevante informatie. Ook hebben zij de onderzoekers van opmerkingen en adviezen voorzien in de schrijffase van het onderzoek.

De stuurgroep bestond uit de volgende personen:

- dhr. D. van Delft, hoofdofficier van justitie, Openbaar Ministerie BES;
- dhr. B. Bults, beleidsmedewerker, Openbaar Ministerie BES;
- dhr. J. Rooijakker, korpschef, KPCN;
- dhr. A. Lopez, hoofd Informatie, Intake en Operationele ondersteuning, KPCN;
- dhr. G. Tempelers, plv. brigadecommandant, Brigade Caribisch Gebied, Koninklijke Marechaussee; bij afwezigheid vervangen door dhr. H. Doeleman, hoofd Intelligence Caribisch Gebied;
- dhr. L. Copen, hoofd Operaties BES, Koninklijke Marechaussee.

1.5 Leeswijzer

In dit rapport worden de onderzoeksbevindingen voor de eerste onderzoeksvraag beschreven in drie aparte delen: Bonaire (deel II), Sint Eustatius (deel III) en Saba (deel IV). Dit heeft als voordeel dat de informatie over aard en omvang van de veiligheidsproblematiek voor een specifiek eiland gemakkelijk in het rapport terug te vinden is. Om onnodige herhaling te voorkomen komt de begripsafbakening van de besproken onderwerpen uitsluitend aan de orde in deel II en wordt deze niet herhaald in deel III en IV. Elk deel start met een totaaloverzicht van de beschikbare registraties van politie en Openbaar Ministerie. Daarna volgt steeds een beschrijving van de resultaten per onderwerp/thema.

In deel V worden in een apart hoofdstuk algemeen maatschappelijke factoren besproken die (mogelijkerwijs) een verklaring vormen voor de beschreven situatie op de drie eilanden.

Deel VI, ten slotte, bevat twee hoofdstukken. In het hoofdstuk 'Samenvatting en conclusies' worden per thema de belangrijkste bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken besproken ten aanzien van de aard en omvang, en de factoren die (mogelijkerwijs) een verklaring bieden voor de beschreven situatie voor dat specifieke thema. Ook de centrale vraag wordt daar beantwoord: per thema of per onderwerp binnen een thema worden de verwachte ontwikkelingen geschetst. In het tweede hoofdstuk, 'Algemene beschouwingen', worden de bevindingen uit het onderzoek behandeld in relatie tot algemene risico's en kansen,

ter ondersteuning van de strategische aanpak van de veiligheidsproblematiek op de BES-eilanden op de middellange termijn, dat wil zeggen in de komende vier jaar.

In de bijlage van dit rapport is een overzicht opgenomen van de gebruikte bronnen. Ze zijn ingedeeld in de volgende categorieën: openbare bronnen (publicaties en websites), overige (interne) documenten en respondenten.

Maar eerst wordt nu verslag gedaan van een domeinverkenning voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba: per eiland wordt een beschrijving gegeven van de meest kenmerkende geografische, demografische en economische eigenschappen.

2 Domeinverkenning Bonaire, Sint Eustatius en Saba

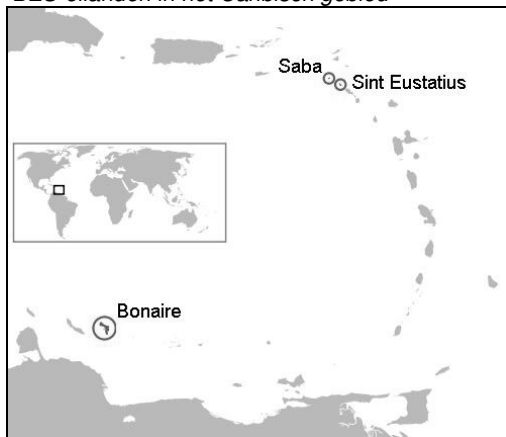
In dit hoofdstuk gaat de aandacht uit naar de belangrijkste geografische, demografische en economische kenmerken van Bonaire (paragraaf 2.2), Sint Eustatius (paragraaf 2.3) en Saba (paragraaf 2.4).

2.1 Inleiding

Sinds 10 oktober 2010 zijn Bonaire, Sint Eustatius en Saba (de BES-eilanden) 'openbare lichamen' (bijzondere gemeenten) van Nederland. Staatkundig gezien vormen Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Nederland (inclusief de BES-eilanden) gezamenlijk het Koninkrijk der Nederlanden.

De BES-eilanden liggen in de Caribische Zee. Geografisch gezien behoort Bonaire, met Aruba en Curaçao, tot de Benedenwindse Eilanden (ABC-eilanden), gelegen voor de kust van Venezuela, terwijl Saba en Sint Eustatius deel uitmaken van de groep eilanden in het oostelijk Caribisch gebied en onder de Bovenwindse Eilanden vallen (zie figuur 2.1). Sint Eustatius en Saba liggen op ongeveer 900 kilometer van Bonaire.

Figuur 2.1 De geografische ligging van de BES-eilanden in het Caribisch gebied



Bron: Wikipedia (bewerking)

2.2 Bonaire

2.2.1 Geografie

Bonaire heeft een totale oppervlakte van 288 vierkante kilometer. Het eiland is 40 kilometer lang en is op het breedste punt 12 kilometer breed. De hoofdstad Kralendijk is gelegen aan de westkust, de tweede grote stad, Rincon, is meer in het binnenland gelegen (zie figuur 2.2). Het noorden van het eiland is bestempeld als Nationaal Park (Washington Slagbaai), het zuiden bestaat voor een groot deel uit zoutpannen.

Figuur 2.2 Bonaire



Bron: Googlemaps

2.2.2 Demografie

In de afgelopen tien jaar is het bevolkingsaantal van Bonaire opvallend gestegen, vooral door immigratie. De vraag naar arbeid voor de toenemende toeristenindustrie is hiervoor een belangrijke stimulans geweest. De migranten op Bonaire zijn vooral afkomstig uit Zuid- en Midden-Amerika en Nederland en in mindere mate uit de Verenigde Staten en Canada. De afgelopen tien jaar is de bevolking van Bonaire met bijna 50 procent gegroeid (Daantje-Cecilia & Van der Linden, s.d.). In de periode 2008-2012 is het aantal bewoners van Bonaire toegenomen met 37 procent, van 12.093 naar 16.541 op 1 januari 2012 (CBS, StatLine, 2012). In 2012 was 55 procent van de inwoners die ouder waren dan 18 jaar, geboren op het eiland (Curconsult, 2012). De bevolkingssamenstelling van Bonaire in 2012 is weergegeven in tabel 2.1:

Tabel 2.1 Bevolkingssamenstelling Bonaire (op 1 januari 2012)

Leeftijdscategorie	Mannen	%	Vrouwen	%	Totaal	%
0-15	1593	52	1469	48	3061	19
15-30	1605	52	1457	48	3062	19
30-45	2014	54	1689	46	3703	22
45-60	2217	53	1940	47	4157	25
60-75	1033	52	943	48	1976	12
75+	268	46	313	54	581	4
Totaal	8730	53	7811	47	16541	

Bron: CBS, StatLine (2012)

2.2.3 Economie

Uit een kwalitatieve studie naar armoedeproblematiek in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Drewes, 2012) blijkt dat ongeveer de helft van de inkomens op de BES-eilanden op het niveau van het minimumloon ligt of net daarboven (het wettelijk minimumloon in 2012 is \$ 4,45 per uur; Openbaar Lichaam Bonaire, 2012). Mensen met een loon op dit niveau verdienen te weinig om alle vaste lasten te kunnen betalen en moeten zorgen voor bijverdiensten en/of een beroep doen op familie (zie ook hoofdstuk 30). In een bevolkingsonderzoek uit 2012 geeft 21 procent van de bevolking van Bonaire aan met het gezin rond te moeten komen van 1000 dollar of minder en 29 procent van een bedrag tussen de 1000 en 2000 dollar (zie tabel 2.2).

Tabel 2.2 Maandelijks netto gezinsinkomen Bonaire 2012

Gezinsinkomen	Percentage
< \$ 1000	21%
\$ 1000 - 2000	29%
\$ 2000 - 3000	13%
> \$ 3000	10%
onbekend	7%
wil geen informatie geven	20%

Bron: Curconsult (2012)

Het werkloosheidspercentage voor Bonaire is 6,6 procent in 2010. Meer actuele cijfers over werkloosheid zijn ten tijde van het schrijven van dit rapport niet bekend.

De belangrijkste economische sector op Bonaire is het toerisme, waardoor de arbeidsmarkt conjunctuurgevoelig is (Ecorys, 2009). Bonaire is wereldwijd bekend als *divers paradise*, vanwege de rijke onderwaterwereld. De zee rondom Bonaire is met de oprichting van het Bonaire National Marine Park (BNMP) in 1979 gekwalificeerd als beschermd natuurgebied. Het onderwaterleven wordt beschermd en beheerd door de Stichting Nationale Parken (Stinapa). Als een van de mooiste duikplekken ter wereld trekt Bonaire het hele jaar door veel duiktoeristen. In de periode tussen september en april doen cruiseschepen, voornamelijk Amerikaanse, het eiland veelvuldig aan. Ook de zoutwinning, de internationale luchthaven Flamingo Airport, de zeehavens en jachthavens dragen bij aan de economie van Bonaire (Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba, 2009).

2.3 Sint Eustatius

2.3.1 Geografie

Sint Eustatius heeft een totale oppervlakte van 21 vierkante kilometer. De hoofdstad Oranjestad ligt aan de westkust, aan de voet van de (slapende) vulkaan The Quill. De omgeving van de vulkaan is aangewezen als natuurgebied (Quill National Park, zie figuur 2.3). Ook een groot deel van het noorden van het eiland is aangewezen als natuurgebied (Boven National Park). Daardoor leeft de bevolking redelijk gecentreerd op het eiland.

Figuur 2.3 Sint Eustatius



Bron: Googlemaps

2.3.2 Demografie

In de periode 2008-2012 is het aantal inwoners van Sint Eustatius toegenomen met 38 procent, van 2739 naar 3791 (stand van zaken op 1 januari; CBS, StatLine, 2012). Immigranten komen hoofdzakelijk uit de Verenigde Staten en Nederland. In 2012 was 66 procent van de inwoners die ouder waren dan 18 jaar, geboren op het eiland (Curconsult, 2012). De bevolkingssamenstelling van Sint Eustatius in 2012 is weergegeven in tabel 2.3:

Tabel 2.3 Bevolkingssamenstelling Sint Eustatius (op 1 januari 2012)

Leeftijdscategorie	Mannen	%	Vrouwen	%	Totaal	%
0-15	360	53	325	47	685	18
15-30	350	52	317	48	667	18
30-45	514	54	433	46	947	25
45-60	559	58	400	42	959	25
60-75	236	58	171	42	407	11
75+	62	49	64	51	126	3
Totaal	2081	55	1710	45	3791	

Bron: CBS, StatLine (2012)

2.3.3 Economie

Uit het in deelparagraaf 2.2.3 genoemde bevolkingsonderzoek blijkt dat het gezinsinkomen op Sint Eustatius als volgt verdeeld is:

Tabel 2.4 Maandelijks netto gezinsinkomen Sint Eustatius 2012

Gezinsinkomen	Percentage
< \$ 1000	23%
\$ 1000 - 2000	38%
\$ 2000 - 3000	11%
> \$ 3000	4%
onbekend	4%
wil geen informatie geven	19%

Bron: Curconsult (2012)

Uit de tabel blijkt dat ongeveer 60 procent van de bevolking van Sint Eustatius een beperkt inkomen heeft: 23 procent moet rondkomen van 1000 dollar netto per maand of minder en 38 procent van een bedrag tussen de 1000 en 2000 dollar.

De grootste werkgever van Sint Eustatius is de overheid, de grootste private werkgever is de olieterminal Statia Terminals, van het Amerikaanse bedrijf NuStar (Ecorys, 2009). In 1994 is voor Sint Eustatius een toerismebeleid ingevoerd, waarmee getracht wordt de etnische, sociaal-culturele en natuurlijke waarden van het eiland intact te houden. Het toerisme is evenwel een pijler van belang voor de economie op Sint Eustatius – niet meer zoals in de jaren tachtig, toen veel Nederlandse toeristen naar het eiland kwamen omdat men daar relatief makkelijk een Nederlands rijbewijs kon halen,¹⁰ maar vanwege faciliteiten voor duiktoeristen. Het water rondom Sint Eustatius heeft, net als dat rondom Bonaire, de status van beschermd natuurgebied, aangeduid als National Marine Park. Het wordt beheerd door de Stichting Sint Eustatius National Parks (Stenapa). Ook de luchthaven van het eiland, Franklin Delano Roosevelt, via het buureiland Sint Maarten bereikbaar, en de haven, Oranjebaai, dragen bij aan de economie van Sint Eustatius. Door de geografische positie van het eiland komen voornamelijk Amerikaanse toeristen naar Sint Eustatius (Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba, 2009).

¹⁰ Een rijbewijs dat was behaald op Sint Eustatius, kon tot 1993 worden omgewisseld voor een Nederlands rijbewijs.

2.4 Saba

2.4.1 Geografie

Saba heeft een totale oppervlakte van 13 vierkante kilometer. Het eiland wordt gevormd door een (slapende) vulkaan. De steile hellingen van de vulkaan komen uit in de zee. De hoofdstad The Bottom bevindt zich in het zuidwesten van het eiland (zie figuur 2.4) en huisvest ongeveer een kwart van de bevolking.

Figuur 2.4 Saba



Bron: Googlemaps

2.4.2 Demografie

In de periode 2008-2012 is het aantal inwoners van Saba toegenomen met 28 procent, van 1537 naar 1971. In 2011 zijn 409 personen naar Saba geëmigreerd. Voor de helft van de inwoners gold in 2012 dat zij geboren waren op de voormalige Nederlandse Antillen. Bijna een derde (32%) van de bevolking is geboren in de Verenigde Staten en 3 procent in Nederland. Een groot deel van de immigranten wordt gevormd door jongeren uit omliggende landen (met name de Verenigde Staten) die komen studeren aan de Saba University School of Medicine. Hierdoor ligt de gemiddelde leeftijd op Saba lager dan op Bonaire en Sint Eustatius (Curconsult, 2012). De bevolkingssamenstelling van Saba in 2012 is weergegeven in tabel 2.5:

Tabel 2.5 Bevolkingssamenstelling Saba (op 1 januari 2012)

Leeftijdscategorie	Mannen	%	Vrouwen	%	Totaal	%
0-15	133	51	129	49	262	13
15-30	356	53	318	47	674	34
30-45	202	51	191	49	393	20
45-60	194	54	163	46	357	18
60-75	113	53	100	47	213	11
75+	29	40	43	60	72	4
Totaal	1027	52	944	48	1971	

Bron: CBS, StatLine (2012)

2.4.3 Economie

Het gezinsinkomen op Saba is, zo blijkt uit het in deelparagraaf 2.2.3 genoemde bevolkingsonderzoek, als volgt verdeeld:

Tabel 2.6 Maandelijks netto gezinsinkomen Saba 2012

Gezinsinkomen	Percentage
< \$ 1000	17%
\$ 1000 - 2000	29%
\$ 2000 - 3000	14%
> \$ 3000	8%
onbekend	9%
wil geen informatie geven	24%

Bron: Curconsult (2012)

Uit tabel 2.6 blijkt dat bijna de helft van de bevolking van Saba een beperkt inkomen heeft: 17 procent moet rondkomen van maximaal 1000 dollar netto per maand en 29 procent van een bedrag tussen de 1000 en 2000 dollar.

De Saba University School of Medicine levert een belangrijke bijdrage aan de economie op Saba. Het toerisme heeft zich de laatste jaren ontwikkeld (Ecorys, 2009). Evenals het water rond Bonaire en Sint Eustatius heeft het water rondom Saba de status van beschermd natuurgebied, aangeduid als National Marine Park. Dit natuurgebied trekt veel duiktoeristen. De *hiking trails* op het eiland zijn interessant voor wandelaars en andere natuurliefhebbers. Daarnaast zijn er veel toeristen die één dag overkomen vanaf Sint Maarten. Ook de luchthaven van Saba, Juancho E. Yrausquin Airport (JEY) – met een opvallend korte landingsbaan van 400 meter – en de (kleine) haven (Fort Bay) dragen bij aan de economie van het eiland. Er zijn twee ferrydiensten die regelmatig tussen Sint Maarten en Saba op en neer varen (Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba, 2009).

DEEL II

BONAIRE



3 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat een overzicht van de omvang van de criminaliteit op Bonaire, geregistreerd door de politie (KPCN) en het Openbaar Ministerie BES (hierna ook aangeduid als: OM). In de hierna volgende hoofdstukken van deel II komt de criminaliteit per thema aan de orde.

3.1 Registraties KPCN

In tabel 3.1 zijn de geregistreerde cijfers van de basispolitiezorg verwerkt. De cijfers voor de periode oktober-december 2010 zijn voor dit onderzoek geselecteerd uit het systeem ACTPOL van het KPCN. De cijfers voor 2011 en 2012 zijn afkomstig uit (een bewerking van) het jaaroverzicht 2012 van het KPCN.

Tabel 3.1 Aantal registraties KPCN Bonaire

	okt.-dec. 2010	2011	2012
Mensenhandel	0	0	1
Geweldscriminaliteit totaal	49 (10%)	202 (8%)	205 (9%)
Moord/doodslag (voltooid)	1	4	1
Openlijk geweld (inclusief bedreigingen)	37	152	165
Huiselijk geweld	11	46	39
Zedendelicten	0	nb	nb
Vermogenscriminaliteit totaal	369 (74%)	1452 (58%)	961 (44%)
Diefstal	278	978	645
Inbraak	76	424	286
Atrako	13	50	30
Heling	2	nb	nb
Verdovende middelen	2	0	14 (1%)
Verkeersongevallen	75 (15%)	812 (33%)	962 (44%)
Vuurwapens	1	25 (1%)	44 (2%)
Totaal	496 (100%)	2491 (100%)	2186 (100%)

Bron: bewerkte gegevens ACTPOL (kolom 1); bewerkte gegevens Criminaliteitscijfers KPCN 2012 (kolom 2 en 3). Percentages zijn alleen opgenomen voor verzamelbegrippen, percentages kleiner dan 1 worden niet genoemd. nb: niet beschikbaar.

Uit tabel 3.1 is af te lezen dat het totale aantal incidenten dat het KPCN registreerde, in 2012 is afgenomen ten opzichte van 2011. In de registraties is het aantal geweldsdelicten ongeveer gelijk gebleven, het aantal vermogensdelicten afgenomen en zijn de incidenten met betrekking tot verdovende middelen, verkeer en vuurwapens

toegenomen. Vermogenscriminaliteit en de categorie verkeersongevallen hebben in beide jaren het grootste aandeel in de politieregistraties. In vergelijking met de jaarcijfers voor geweldscriminaliteit van het KPCN moet opgemerkt worden dat in dit rapport atrako's, naar het voorbeeld van de indeling die het Openbaar Ministerie hanteert, in de categorie vermogenscriminaliteit worden ondergebracht.¹¹

3.2 Registraties Openbaar Ministerie BES

In onderstaande tabel zijn de registraties van het Openbaar Ministerie voor de onderzoeksperiode 2008-2012 verwerkt.

Tabel 3.2 Aantal registraties Openbaar Ministerie Bonaire

	2008	2009	2010	2011	2012
Geweldscriminaliteit totaal	109 (38%)	110 (31%)	78 (28%)	156 (48%)	155 (46%)
Moord en doodslag (inclusief pogingen)	28 (10%)	32 (9%)	11 (4%)	14 (4%)	20 (6%)
Geweld (inclusief bedreigingen)	72 (25%)	68 (19%)	59 (21%)	119 (36%)	114 (34%)
Zedendelicten	9 (3%)	10 (3%)	8 (3%)	23 (7%)	21 (6%)
Vermogenscriminaliteit totaal	90 (31%)	151 (42%)	144 (51%)	97 (29%)	94 (28%)
Diefstal en inbraak	nb	nb	nb	55 (17%)	72 (22%)
Verduistering	nb	nb	nb	11 (3%)	5 (1%)
Atrako	nb	nb	nb	23 (7%)	11 (3%)
Heling	nb	nb	nb	8 (2%)	6 (2%)
Verdovende middelen	67 (23%)	77 (22%)	40 (14%)	27 (8%)	27 (8%)
Verkeersdelicten	2	0	4 (1%)	1	5 (1%)
Vuurwapens	1	1	1	6 (2%)	7 (2%)
Overig	21 (7%)	16 (5%)	13 (5%)	40 (12%)	46 (14%)
Totaal	290 (100%)	355 (100%)	280 (100%)	327 (100%)	334 (100%)

Bron: Openbaar Ministerie, jaarverslagen 2008-2012. Percentages zijn alleen opgenomen voor verzamelbegrippen, percentages kleiner dan 1 worden niet genoemd. nb: niet beschikbaar.

Uit tabel 3.2 is af te lezen dat het aantal ingeschreven verdachten bij het Openbaar Ministerie in de eerste jaren van de periode 2008-2012 een schommelend patroon vertoont. Sinds 2010 is er een toename te zien. Deze toename is voor een belangrijk deel toe te schrijven aan een toename van opgeloste zaken die bij het parket binnenkomen. De

¹¹ In het jaarverslag 2012 van het KPCN zijn atrako's in de categorie geweldscriminaliteit geplaatst (KPCN, Criminaliteitscijfers 2012). Wat betreft het aandeel van het totale aantal registraties van geweldscriminaliteit maakt dat slechts enkele procentpunten verschil met de hier gepresenteerde percentages. Een aanpassing op dit punt heeft geen invloed op de conclusie dat vermogenscriminaliteit en verkeersongevallen het grootste aandeel vormen van de politieregistraties.

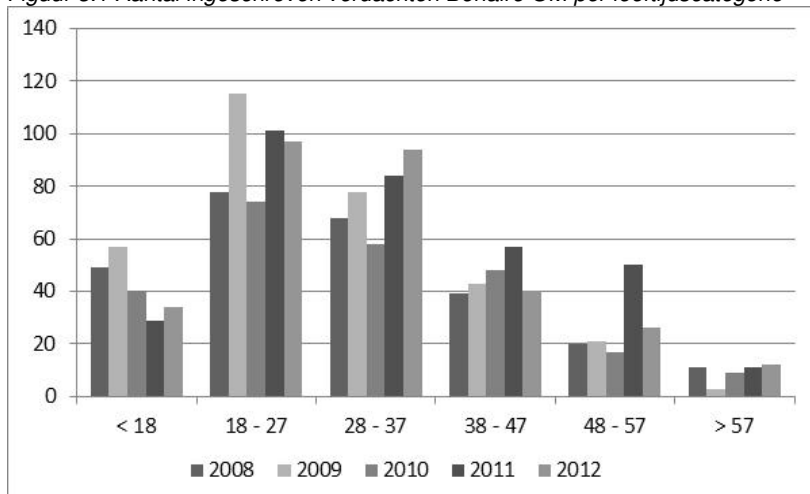
geweldsgerelateerde onderzoeken komen in de afgelopen twee jaar het meest voor in de registraties van het OM en vormen ongeveer de helft van de totale instroom van het OM. De categorieën geweldscriminaliteit en vermogenscriminaliteit samen hebben betrekking op ongeveer driekwart van de totale instroom van het OM.

Bij tabel 3.2 kan worden opgemerkt dat de parketregistraties van de Tijdelijke Registers niet zijn opgenomen. Deze parketnummers worden gebruikt voor bijvoorbeeld DNA-aanvragen en de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden, zoals taps en vorderingsverzoeken (Openbaar Ministerie, *Jaarverslag 2012*).

Bij een vergelijking van tabel 3.1 met tabel 3.2 valt op dat de registraties van het Openbaar Ministerie afwijken van de registraties door het KPCN. Dat is te verklaren uit het feit dat de politie incidenten registreert en het OM verdachten. Daarnaast leiden niet alle incidenten tot een strafzaak. Ten slotte ontvangt het OM ook zaken via andere afdelingen van het KPCN dan de basispolitiezorg of via de KMar.

In figuur 3.1 is de leeftijdsverdeling van de verdachten te zien.

Figuur 3.1 Aantal ingeschreven verdachten Bonaire OM per leeftijdscategorie



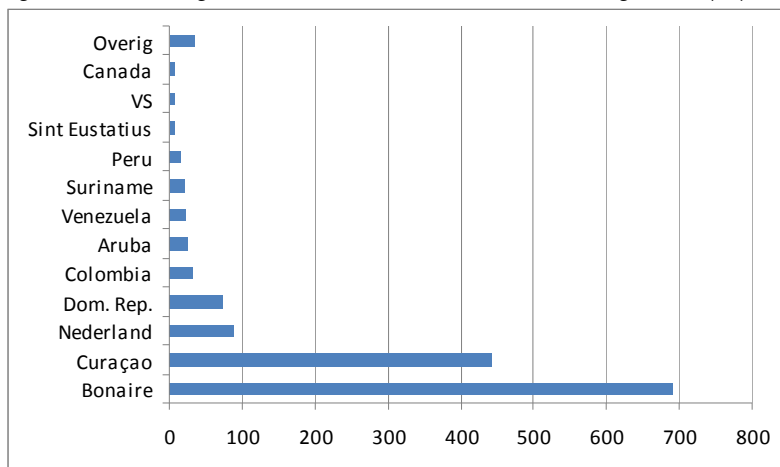
Bron: bewerkte gegevens parketregister OM

Figuur 3.1 laat zien dat de verdeling over de verschillende leeftijdscategorieën, op een aantal uitschieters na, ongeveer vergelijkbaar is door de jaren heen. De verdachtenpopulatie bestaat voornamelijk uit personen van 18 tot en met 37 jaar. Hun aandeel neemt

in de laatste jaren steeds iets toe. Het aandeel minderjarige verdachten (< 18 jaar) is de laatste jaren afgenomen. Een verklaring voor de afname kan onder andere gevonden worden in de invoering van het driedfasen-interventiemodel in 2011, waardoor een groot deel van de jeugdzaken via een alternatieve afdoening, zoals de HALT-afdoening, wordt afgehandeld. Dit heeft als gevolg dat een deel van de jeugdige daders niet (meer) in de cijfers van het OM terug te zien is.

In figuur 3.2 is de herkomst van de ingeschreven verdachten weergegeven naar geboorte(-ei)land.

Figuur 3.2 Aantal ingeschreven verdachten Bonaire OM naar geboorte(-ei)land



Bron: bewerkte gegevens parketregister OM

In figuur 3.2 is te zien dat het merendeel van de verdachten op Bonaire is geboren; het gaat om 47 procent. Verdachten die geboren zijn op het buureiland Curaçao vormen de grootste groep die niet op Bonaire geboren is: in totaal 30 procent. Verdachten die geboren zijn in (Europees) Nederland maken slechts een klein deel uit van alle ingeschreven verdachten in de onderzoeksperiode; het betreft 6 procent.

4 Mensensmokkel en mensenhandel

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden mensensmokkel (paragraaf 4.2) en mensenhandel (paragraaf 4.3) besproken. Mensensmokkel betreft het verlenen van hulp bij illegale grensoverschrijding of doorreis en/of het uit winstbejag verlenen van hulp bij verblijf en arbeid ter plaatse.¹² Mensenhandel betreft het werven, vervoeren, overbrengen, opnemen of huisvesten van een persoon met gebruik van dwang en met het doel die persoon uit te buiten (zie: www.nationaalrapporteur.nl).¹³

Mensensmokkel is een misdrijf dat gericht is tegen het openbaar gezag, terwijl mensenhandel een misdrijf is tegen de persoonlijke vrijheid. Hoewel er twee afzonderlijke wetsartikelen van toepassing zijn, is de scheidslijn tussen mensensmokkel en mensenhandel in de praktijk soms minder duidelijk. Mensen die illegaal in een land verblijven, verkeren veelal in een afhankelijke positie, met risico's voor uitbuiting. Juridisch gezien betekent het dat mensensmokkel kan resulteren in mensenhandel (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013). Bijzonder in dit verband is dat het Papiaments één woord kent voor mensensmokkel en mensenhandel: *trafikashon di hende* (respondent OM).

In verband met mensensmokkel registreerde het KPCN in de onderzoeksperiode geen incidenten. Ook het Openbaar Ministerie registreerde geen verdachten voor dit misdrijf. In verband met mensenhandel registreerde het KPCN in 2012 één incident (zie tabel 3.1). Deze melding heeft geresulteerd in een opsporingsonderzoek. De geregistreerde verdachten in dit onderzoek (drie), zijn vervat in de categorie 'overig' in de jaarcijfers 2012 van het OM (bewerkte gegevens parketregister OM). Een toelichting op het opsporingsonderzoek volgt in paragraaf 4.3.

¹² Mensensmokkel is strafbaar gesteld onder de wetsartikelen 203a, 203b, 203c en 203d WvSr BES.

¹³ Mensenhandel is strafbaar gesteld onder het wetsartikel 286f WvSr BES. Orgaanhandel valt ook onder het strafbare feit mensenhandel. In dit rapport wordt geen aandacht besteed aan orgaanhandel, omdat er in de onderzoeksperiode geen aanwijzingen voor zijn gevonden op de BES-eilanden.

4.2 Mensensmokkel

In de Caribische regio zijn migranten om diverse redenen op zoek naar een beter bestaan; velen zoeken werk. Ook voor Bonaire geldt dat de belangrijkste *pullfactor* werk is. Andere *pullfactoren* zijn er nauwelijks: het leven op Bonaire is duur en de uitkeringen liggen laag (respondenten IND). Illegale migranten zoeken soms hulp van 'mensensmokkelaars'. In het gehele Caribische gebied gaan miljoenen dollars om in de smokkel van migranten (KLPD, 2011; United Nations Office on Drugs and Crime, 2012). Mensensmokkelroutes in het Caribisch gebied hebben hoofdzakelijk het vasteland van de Verenigde Staten als eindbestemming (Verhoeven, Bokhorst, Leeuw, Bogaerts & Schotborgh-van de Ven, 2007). Op Bonaire komt mensensmokkel voor, maar in beperkte mate.

In de manier waarop mensensmokkel zich openbaart, zijn diverse kenmerkende aspecten te onderscheiden.¹⁴ In de bespreking hierna komen de volgende aspecten aan de orde: grensoverschrijding, gebruik van identiteits- en verblijfsdocumenten en verblijf en arbeid.

Grensoverschrijding De Kustwacht en de KMar spelen een belangrijke rol bij het toezicht op de grenzen. De Kustwacht heeft een handhavende taak op de territoriale wateren rondom Bonaire. De KMar is belast met het grenstoezicht en heeft (politie)bevoegdheden om een onderzoek uit te voeren en een zaak aan te melden bij het OM.

Bij respondenten van de KMar, de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en het Openbaar Ministerie bestaat de indruk dat weinig mensen illegaal de grens overschrijden via de 'luchtroute'. Op de luchthaven van Bonaire, Flamingo Airport, is het toezicht structureel vormgegeven en bestaat een redelijk goed zicht op de passagiersstromen. Bijna wekelijks vinden op de luchthaven weigeringen plaats, omdat niet is voldaan aan de voorwaarden van doel, duur en middelen zoals vastgelegd in de

¹⁴ Deze aspecten worden ook genoemd in het zogenoemde barrièremodel. Het barrièremodel werd ontwikkeld door de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (2006) en wordt als belangrijk concept gezien in de strafrechtelijke en bestuurlijke aanpak van mensensmokkel en mensenhandel (Koninklijke Marechaussee, 2011; www.hetccv.nl). In het barrièremodel worden de volgende barrières onderscheiden: contactlegging, reisroute en entree, identiteits- en verblijfsdocumenten, verblijf en huisvesting, arbeid en financiën.

Wet toelating en uitzetting (WTU) BES¹⁵ (bewerkte gegevens dag-journals KMar). Zo nu en dan zijn er signalen die op mensensmokkel zouden kunnen wijzen. In 2010 werd een keer een groep van tien personen geweigerd aan de grens op de luchthaven, omdat ze een onduidelijk reisdoel hadden. Het ging om drie Pakistani, zes Afghanen en een Haïtiaan die vanuit Ecuador via Bonaire en Curaçao naar Haïti wilden reizen. Na aankomst op Haïti zouden ze vermoedelijk doorreizen naar de Verenigde Staten. De Haïtiaan werd als de reisleader gezien (bewerkte gegevens BPS KMar). Omdat er geen ruimte beschikbaar was waar deze mensen tijdelijk konden worden ondergebracht en er geen tolken aanwezig waren, heeft geen nader onderzoek plaatsgevonden en is niet bekend of zij eventueel hulp van smokkelaars hebben gekregen.

Het toezicht op de 'maritieme route' gebeurt met patrouilles en is daarom minder structureel van aard; het zicht op passagiersstromen is niet volledig, de 'blauwe grens' is erg kwetsbaar. Toezicht en controle op illegale grensoverschrijding vinden vanwege beperkt beschikbare capaciteit nauwelijks plaats. In de onderzoeksperiode zijn eens vijf verstekelingen op een schip aangetroffen. Uit hun verklaringen bleek al snel dat zij Bonaire niet als eindbestemming hadden (bewerkte gegevens dagjournals KMar). Bij de respondenten bestaat het idee dat wanneer mensen illegaal op Bonaire zijn, er voornamelijk sprake is van (individuele) *overstayers*. Volgens een respondent van de IND is er in zulke gevallen geen sprake van een relatie met georganiseerde criminaliteit. Het zijn mensen die met een geldig visum op het eiland zijn gekomen, maar niet meer zijn vertrokken. Dit denkbeeld bevestigt de bevindingen uit een rapport van de Kustwacht uit 2009, waarin een vergelijkbaar beeld werd geschetst (Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba, 2009).

Identiteitsdocumenten en verblijfsdocumenten Een van de meest toegepaste modi operandi bij mensensmokkel – zoals bekend is uit onderzoek in Nederland – is misbruik van identiteitsdocumenten (Kleemans & Brien, 2001; Koninklijke Marechaussee, 2011). Uit de

¹⁵ In de WTU is vastgelegd dat een persoon mag worden geweigerd wanneer deze (a) niet in het bezit is van een geldig document voor grensoverschrijding; (b) indien hij visumplichtig is, geen houder is van een voor toegang benodigd visum voor kort verblijf, terugkeervisum of machtiging tot voorlopig verblijf, tenzij hij houder is van een geldige verblijfstitel; (c) het doel en de omstandigheden van het voorgenomen verblijf niet aannemelijk kan maken; (d) niet kan aantonen dat hij beschikt over voldoende middelen van bestaan zowel voor de duur van het voorgenomen verblijf als voor de terugreis naar de plaats of het land van herkomst of voor de doorreis naar een plaats of derde land waar de toegang is gewaarborgd, dan wel niet in staat is deze middelen rechtmatig te verwerven; of (e) een gevaar vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of de internationale betrekkingen.

dagjournaals van de KMar kan worden opgemaakt dat er op Flamingo Airport in de jaren 2011 en 2012 een beperkt aantal valse, vervalste en *lookalike*-identiteitsdocumenten is onderkend. Het ging daarbij in één geval om een Ecuadoraans paspoort waarvan de personaliapagina was vervalst. Er werd in die periode ook een Nederlandse identiteitskaart aangetroffen die als vermistesignaleerd stond. Tevens werd er een man aangehouden die probeerde Bonaire uit te reizen op een Venezolaans paspoort dat aan iemand anders toebehoorde en die dus gebruikmaakte van de *lookalike*-methode. Bij het OM zijn in de periode 2008-2012 vier verdachten ingeschreven omdat ze in het bezit waren van een vals¹⁶ reisdocument. Het betrof een Sloveen, twee verdachten uit de Dominicaanse Republiek en één verdachte uit Nederland (bewerkte gegevens parketregister OM).

Verblijf en arbeid Bij de verschillende ketenpartners die betrokken zijn bij het toezicht op vreemdelingen komen wel signalen binnen van illegaal verblijvende personen, maar er is geen duidelijk zicht op dit fenomeen (respondenten IND). Illegaliteit komt wel voor op Bonaire, maar niet in zo grote mate als bijvoorbeeld op Sint Maarten (respondent OM). De afdeling Vreemdelingentoezicht van het KPCN is belast met het binnenlandse vreemdelingentoezicht en voert controles uit op Bonaire, veelal in samenwerking met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Bij deze controles gaat de aandacht uit naar verblijf en arbeid. In 2011 zijn er geen gegevens bekend geworden over personen die illegaal op Bonaire verbleven. In 2012 zijn 341 controles uitgevoerd, waarbij voor tien personen werd geconstateerd dat ze illegaal op het eiland verbleven omdat hun verblijfsvergunning was verlopen. Twee van hen zijn uitgezet en de overige acht zijn uit eigen beweging vertrokken.¹⁷ Over eventuele faciliterende handelingen bij verblijf, arbeid en financiën werd niets bekend (Vreemdelingentoezicht KPCN, 2012).

¹⁶ Het artikel in het Wetboek van Strafrecht BES hanteert als benaming 'vals reisdocument'. Het kan daarbij echter ook gaan om een vervalst reisdocument of om een authentiek reisdocument dat door een andere persoon wordt gebruikt (de zogenoemde *lookalike*-methode).

¹⁷ Als een vreemdeling wordt aangetroffen die illegaal op Bonaire is en geen gevaar vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid, moedigt het KPCN hem of haar ertoe aan het eiland binnen de wettelijke termijn van vier weken te verlaten. Het reisdocument wordt ingenomen en de vreemdeling krijgt een meldingsplicht opgelegd. Dit betekent dat hij of zij zich (meestal) dagelijks bij het politiebureau moet melden totdat hij of zij vertrekt. Bij vertrek wordt de vreemdeling overgedragen aan de KMar (respondent KPCN).

4.3 Mensenhandel

In 2005 constateerde de International Organization for Migration (2005) dat mensenhandel in het Caribisch gebied een groeiend probleem was. In 2009 plaatste het Amerikaanse ministerie van buitenlandse zaken de toenmalige Nederlandse Antillen op een 'donkergrijze lijst' vanwege hun (beperkte) aanpak van mensenhandel. Destijds werden de eilanden betiteld als zowel doorvoerhaven als eindpunt voor mannen en vrouwen die slachtoffer waren van seksuele uitbuiting en moderne slavernij en die afkomstig waren uit Colombia, Venezuela, Suriname, Cuba, de Dominicaanse Republiek en andere delen van Zuid-Amerika. De Verenigde Staten verweten de eilanden een gebrek aan samenwerking en onvoldoende zorg voor slachtoffers van mensenhandel (zie: ZuidervaatFout!
De hyperlinkverwijzing is ongeldig., 2011). Meer recent is een toename geconstateerd van het aantal vrouwelijke sekswerkers in de toeristische industrieën van Cuba, de Dominicaanse Republiek, de voormalige Nederlandse Antillen en de Franse Antillen (Seelke, 2010 en Diálogo Digital, beide in KLPD, 2011). Ook jongens en mannen worden slachtoffer van mensenhandel, maar zij lopen meer risico op arbeidsuitbuiting in de landbouw, de bouw en de mijnsector. In het Caribisch gebied als geheel is mogelijk sprake van een toename van seksuele uitbuiting van kinderen, en de gemiddelde leeftijd van die kinderen zou afnemen (United Nations Development Programme, 2012).

Om deze (groeiende) problematiek aan te pakken is in 2011 een Memorandum of Understanding (MoU) ondertekend waarin de ministers van justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Nederland overeengekomen zijn prioriteit te geven aan het voorkomen en bestrijden van mensenhandel en mensensmokkel en de onderlinge samenwerking te intensiveren.¹⁸ In dit Memorandum zijn afspraken gemaakt over het toezicht, de aanpak en de informatie-uitwisseling op dit gebied.

Over de omvang van mensenhandel kan weinig worden gezegd. In het politiesysteem ACTPOL zijn geen meldingen geregistreerd die betrekking hebben op de onderzoeksperiode. Opsporingsonderzoeken hebben in zeer beperkte mate plaatsgevonden. Om iets meer te kunnen zeggen over de mogelijke omvang van mensenhandel is navraag gedaan naar het aantal aanvragen tot rechtsbescherming (de C14-procedure, een

¹⁸ Memorandum of Understanding van samenwerking ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel (overeengekomen op 20 juni 2011 te Sint Maarten).

bepaalde variant van de Nederlandse B9-procedure¹⁹). Gedurende de onderzoeksperiode is geen gebruik gemaakt van deze regeling (respondent IND), maar het is de vraag in hoeverre slachtoffers bekend zijn met de mogelijkheden hiertoe. Respondenten van het OM merken op dat de handhavende instanties geen geld hebben voor de opvang van slachtoffers die met uitbuiting te maken hebben gehad.²⁰

Hieronder wordt apart aandacht besteed aan de onderzoeksresultaten met betrekking tot seksuele uitbuiting en arbeidsgerelateerde uitbuiting. Mensenhandel is in deze twee varianten strafbaar gesteld sinds de staatkundige transitie; voor die tijd was alleen vrouwenhandel strafbaar (respondent OM).

Seksuele uitbuiting Van oudsher zijn er op verschillende Caribische eilanden bordelen aanwezig. Deze dienden in het verleden de seksuele behoeften van de zeelui, mariniers en arbeidsmigranten, zodat de vrouwen en dochters van de plaatselijke bevolking niet werden lastiggevallen (Kleijn, 2012). Op Bonaire is prostitutie jarenlang op een aangewezen plek gedoogd (zie ook: KLPD, 2009). Deze gedooglocatie was officieel een pand met een hotelvergunning. Er mochten alleen vrouwen van buiten het eiland werken. De meeste vrouwen waren afkomstig uit Zuid-Amerika. Zij moesten op voorhand een gezondheidsverklaring uit het land van herkomst overleggen en bij aankomst op Bonaire werden ze gecontroleerd op geslachtsziekten. In de tijd voordat de gedooglocatie was aangewezen, werkten de vrouwen op straat, vaak bij eetgelegenheden – zogenoemde *snacks* – en vond zo'n controle niet plaats. De gedooglocatie stond onder toezicht van de toenmalige Immigratiedienst, maar controles vonden weinig plaats. De politie kwam

¹⁹ Voor vreemdelingen die stellen slachtoffer te zijn van mensenhandel is er in Nederland de B9-regeling. Bij de geringste aanwijzing dat er sprake is van mensenhandel, moet de politie de vreemdeling wijzen op het recht op drie maanden bedenktijd, waarin hij of zij tot rust kan komen en kan nadenken over het doen van aangifte. Als het slachtoffer besluit aangifte te doen of op een andere manier medewerking te verlenen aan het strafrechtelijk onderzoek, krijgt hij of zij van de IND een tijdelijke verblijfsvergunning in overeenstemming met de beleidsregels zoals neergelegd in hoofdstuk B9 (vandaar de naam) van de Vreemdelingenverordening 2000.

²⁰ In het MoU is een aparte paragraaf opgenomen over de opvang en bescherming van de slachtoffers. Niet alleen zou assistentie verleend moeten worden aan slachtoffers van mensenhandel, bijvoorbeeld door (gratis) rechtsbijstand en medische zorg, ook dienen de landen zorg te dragen voor voldoende financiële middelen om adequate opvang te kunnen bieden aan slachtoffers van mensenhandel. Een dergelijke (financiële mogelijkheid voor) opvang van de slachtoffers is er (nog) niet op Bonaire. In het in deze paragraaf beschreven onderzoek naar seksuele uitbuiting was er geen geld om opvang voor de vrouwen te regelen; zij moesten na de aanhouding in het bordeel blijven met een bewaker voor de deur (respondent OM).

er alleen naar aanleiding van een melding. De animeerdames werkten lange nachten tegen een laag loon. In het weekend werden zij ook wel 'uitgehuurd' (KLPD, 2009).

In 2012 is, op basis van signalen van de KMar over mogelijke uitbuiting van prostituees op de gedooglocatie, een onderzoek opgestart. Hieronder volgt een toelichting op deze zaak, op basis van interviews met respondenten van het KPCN en het zaaksdossier.

In augustus 2011 deed een Colombiaanse vrouw tijdens de uitreis vanaf Bonaire haar beklag bij de KMar over de behandeling door haar werkgever. Ze zou worden opgesloten in de nachtelijke uren en een deel van haar verdiende geld moeten afstaan aan de eigenaar. Naar aanleiding van dit verhaal werd een inwinplan opgesteld om meer zicht te krijgen op de situatie. Tijdens de uitreis (en later ook tijdens de inreis) werden de vrouwen ondervraagd over de werk-omstandigheden. Iedere 28 dagen reisde een groep van ongeveer 15 Colombiaanse vrouwen vanuit Colombia naar Bonaire om op de gedooglocatie P. te werken. Tegelijkertijd reisde de groep van 15 vrouwen die er vier weken gewerkt had, weer terug naar Colombia. In totaal zijn er tussen de 100 en 140 vrouwen gehoord over de situatie. Tijdens deze gesprekken kwam onder andere naar voren dat zij pas bij aankomst in P. uitleg kregen over de huisregels. Zo werd de betaling geregeld met fiches ter waarde van 45 dollar en moesten zij de eerste 48 (later 45) fiches afstaan. De werkplek was tevens de slaapplek en voor airco moesten ze per nacht 12 dollar extra betalen. Na werktijd werden ze opgesloten, wat voor hun eigen veiligheid zou gebeuren. De vrouwen moesten een contract ondertekenen dat opgesteld was in het Nederlands en dat daardoor niet te begrijpen was voor veel van de Colombiaanse vrouwen. Onder deze omstandigheden werkten de vrouwen 28 dagen lang, 7 dagen in de week. Het stond hun vrij om eerder te vertrekken, maar dan werden de misgelopen inkomsten op hen verhaald.

Deze casus heeft betrekking op het eerste – en in de onderzoeksperiode het enige – opsporingsonderzoek naar seksuele uitbuiting op Bonaire. Het onderzoek heeft geresulteerd in de registratie van drie verdachten voor mensenhandel door het OM (bewerkte gegevens parketregister OM). Deze drie werkten samen en zijn in 2012 als verdachten van mensenhandel aangehouden.

In september 2012 is er, naar aanleiding van het opsporingsonderzoek, een (voorlopig) einde gekomen aan het gedoogbeleid op het eiland.²¹ Het is niet ondenkbaar dat de prostitutie zich daarna heeft verplaatst naar bijvoorbeeld de *snacks* (respondenten KMar en OM). Ten tijde van de dataverzameling voor dit veiligheidsbeeld was er geen zicht op de prostitutiesector op Bonaire, en daarmee kon geen indruk gegeven worden van mogelijk illegaal verblijf en eventuele uitbuitingssituaties.

Arbeidsgerelateerde uitbuiting Sinds 2006 zijn met regelmaat bouwprojecten opgestart op Bonaire. Vanwege een tekort aan werknemers bij de lokale bouwbedrijven worden vaklieden uit andere landen aangetrokken. Het werk in de bouw heeft een lage status. Uit eerder onderzoek van het KLPD bleek dat bouwvakkers werkdagen van zestien uur maakten, tegen zeer lage lonen. Ook zouden werkgevers beloften doen die zij niet nakwamen. Uitbuiting in deze sector werd in dat onderzoek niet uitgesloten (KLPD, 2009).

Jaarlijks komen ongeveer duizend aanvragen voor werkvergunningen binnen, zowel voor nieuwe werkvergunningen als voor verlengingen, wat relatief veel is op een werkende bevolking van ongeveer negenduizend personen. Deze duizend aanvragen hebben betrekking op de niet-ervulbare vacatures op het eiland. De mensen die vanuit andere landen naar Bonaire komen om daar te werken, zijn vaak arm en bereid om tegen een karig loon en onder sobere omstandigheden hard te werken (respondent SZW).

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is sinds de staatkundige transitie de instantie die werkvergunningen verleent en tevens als Arbeidsinspectie controles uitvoert. De uitvoering van deze controles is nog in opbouw; het kost tijd om werkgevers en werknemers vertrouwd te laten raken met veiligheidsvoorschriften en regels. Langzamerhand wordt het toezicht op de verblijfsduur en de werkomstandigheden beter. Er zijn nog maar weinig ondernemers die alle zaken op orde hebben. Twee jaar geleden nog waren er regelmatig dodelijke ongelukken op bouwplaatsen. Vaak waren hierbij Peruanen betrokken die zeven dagen in de week werkten en lange dagen maakten (respondent SZW). De bouwsector is volgens meerdere respondenten een risicosector voor uitbuiting (OM, IND, KMar en SZW). Er werken mensen uit Colombia, de Dominicaanse Republiek, Peru, Venezuela en

²¹ Tijdens het schrijven van dit rapport is een werkgroep Genotindustrie ingesteld, die zal adviseren over een aangepaste gedoogconstructie. Vermoedelijk zal er snel weer een gedooglocatie worden benoemd die structureel onder controle zal staan om uitbuiting tegen te gaan (mailcontact met respondent OM, 12 maart 2013).

Haïti, onder omstandigheden die twijfelachtig te noemen zijn. Hun werkdagen zijn vaak lang en de huisvesting is soms verre van ideaal. Ook zou werknemers gevraagd worden hun legitimatiepapieren in te leveren. De loonconstructies in de bouwsector zijn niet gereguleerd. Werknemers zouden te maken krijgen met allerlei onverwachte kosten. Ze zouden bijvoorbeeld hun eigen gereedschap moeten betalen en een 'garantiebedrag' om te voorkomen dat ze eerder dan afgesproken stoppen met het werk. Als ze inderdaad voortijdig stoppen, zouden ze een boete moeten betalen. In 2009 en begin 2010 heeft op Bonaire een opsporingsonderzoek plaatsgevonden waarbij aan het licht kwam dat er in de bouwsector arbeidsgerelateerde uitbuiting voorkwam. Omdat het echter feiten betrof van voor de staatkundige transitie, toen mensenhandel in deze vorm nog niet strafbaar gesteld was, is het niet tot een strafrechtelijke afhandeling gekomen. Signalen van uitbuiting worden ook in andere werksituaties waargenomen, bijvoorbeeld bij kamermeisjes, schoonmakers en werknemers in de beautybranche. In deze beroepen zijn over het algemeen jonge vrouwen werkzaam die afkomstig zijn uit Colombia en de Dominicaanse Republiek (respondenten OM).

5 Geweldscriminaliteit

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden eerst (in paragraaf 5.2) de registraties voor geweldscriminaliteit door het KPCN en het Openbaar Ministerie besproken. Vervolgens wordt nader ingegaan op de volgende onderwerpen: moord en doodslag (paragraaf 5.3), openlijk geweld (paragraaf 5.4), huiselijk geweld (paragraaf 5.5) en seksueel geweld en andere zedendelicten (paragraaf 5.6). De begripsafbakening voor deze onderwerpen komt aan de orde aan het begin van de paragrafen. Aan het eind van de paragraaf over openlijk geweld wordt aandacht geschonken aan (vuur)wapens op Bonaire.

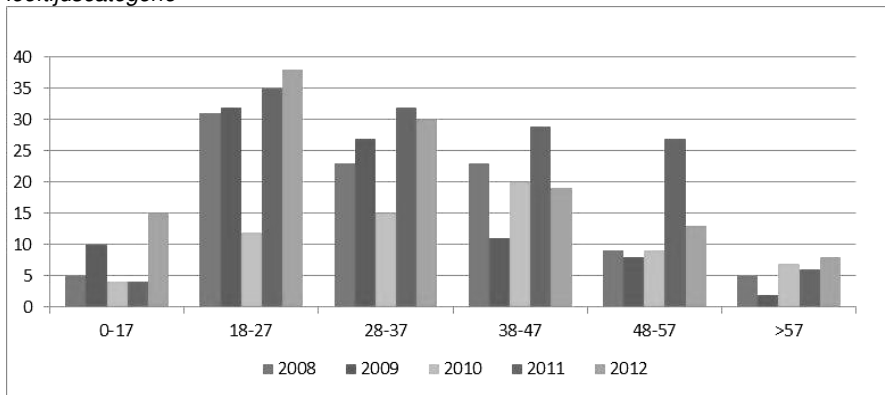
5.2 Registraties KPCN en Openbaar Ministerie BES

Gewelddelicten zijn een speerpunt voor politie en justitie. Het totale aantal gewelddelicten in de registraties van het KPCN is in de jaren 2011 en 2012 ongeveer vergelijkbaar (zie tabel 3.1).²² Bij het Openbaar Ministerie vormt dit type delicten bijna de helft van de instroom. Het OM registreerde in 2011 in totaal (ook) ongeveer even veel verdachten als in 2012, maar de aantallen in die jaren liggen fors hoger (ongeveer 40%) dan in de jaren 2008-2010 (zie tabel 3.2). Deze stijging bevestigt de verwachting in een onderzoek uit 2008 (KLPD, 2009) dat de geweldscriminaliteit zou toenemen.

Figuur 5.1 toont de leeftijdscategorieën voor de verdachten die in de periode 2008-2012 door het OM voor geweldscriminaliteit zijn geregistreerd.

²² Indien atrako's in de totaalcijfers worden meegenomen, neemt de omvang van geweldscriminaliteit in 2012 iets af ten opzichte van 2011 (zie ook de opmerking onder tabel 3.1).

Figuur 5.1 Aantal ingeschreven verdachten geweldscriminaliteit Bonaire naar leeftijdscategorie

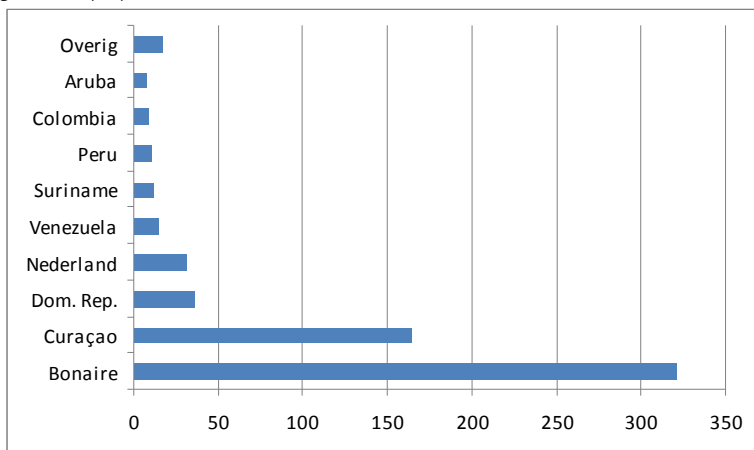


Bron: bewerkte gegevens parketregister OM

In 2008, 2009, 2011 en 2012 had het merendeel van de verdachten een leeftijd tussen de 18 en 27 jaar. Alleen in 2010 was dit niet het geval. In 2011 waren er geweldsincidenten waarbij personen in hogere leeftijdscategorieën betrokken waren. Het aantal minderjarigen dat verdacht werd van een geweldsdelict is in 2012 opvallend hoger dan in de voorgaande jaren.

In figuur 5.2 is de herkomst van de verdachten die bij het OM werden ingeschreven voor geweldscriminaliteit weergegeven naar geboorte-(ei)land.

Figuur 5.2 Aantal ingeschreven verdachten geweldscriminaliteit Bonaire naar geboorte(-ei)land



Bron: bewerkte gegevens parketregister OM

Het overgrote deel van de verdachten voor geweldscriminaliteit is geboren op Bonaire. Daarna volgen verdachten met als geboorteland Curaçao of de Dominicaanse Republiek. Verdachten die geboren zijn in Nederland komen op de vierde plaats.

In de afgelopen twee jaar is niet alleen het volume van geweldscriminaliteit toegenomen ten opzichte van de jaren 2008-2010, maar ook de intensiteit ervan. Aan geweldsdelicten wordt in de media veel aandacht besteed. De algemene zichtbaarheid van geweldgebruik in de samenleving neemt daardoor toe, en deze voedt gevoelens van onveiligheid onder de bevolking.

5.3 Moord en doodslag

Moord en doodslag zijn levensdelicten.²³ In het Caribisch gebied zijn levensdelicten vaak gerelateerd aan drugscriminaliteit (United Nations Office on Drugs and Crime, 2011a), maar op Bonaire zijn nagenoeg alle levensdelicten het gevolg van uit de hand gelopen ruzies of van atrako's waarbij schiet- of steekwapens gebruikt zijn (respondenten OM).

²³ In de registraties wordt geen onderscheid gemaakt tussen moord en doodslag; deze delicten worden aangeduid als 'levensdelicten'. Levensdelicten zijn beschreven in de wetsartikelen 300, 301, 302, 303 en 304 WvSr BES.

Het KPCN registreerde in 2011 vier voltooide levensdelicten en in 2012 één (zie tabel 3.1). Het Openbaar Ministerie registreerde in die jaren respectievelijk veertien en twintig verdachten voor (een poging tot) moord of doodslag. Het aantal verdachten in de afgelopen twee jaar is wel afgenomen in vergelijking met het aantal dat in de jaren 2008 en 2009 werd geregistreerd (zie tabel 3.2).

De oorzaak van een ruzie varieert. Het kan bijvoorbeeld gaan om ruzie tussen twee of meer personen in het uitgaanscircuit, of om ruzie tussen personen ten gevolge van problemen in de relationele sfeer. Bij veel ruzies die uit de hand zijn gelopen, is gebruikgemaakt van wapens, voornamelijk (kap)messen en vuurwapens. Ook zijn er meerdere meldingen gedaan van een poging tot moord waarbij de dader opzettelijk met een voertuig op het slachtoffer probeerde in te rijden. Bij atrako's zijn voornamelijk (kap)messen gebruikt (bewerkte gegevens ACTPOL).

Van de verdachten die door het OM geregistreerd zijn voor moord en/of doodslag is 40 procent tussen de 18 en 25 jaar oud. Van het totale aantal verdachten heeft 62 procent een leeftijd tussen de 18 en 33 jaar (bewerkte gegevens parketregister OM).

5.4 Openlijk geweld

Met 'openlijk geweld' wordt in dit onderzoek bedoeld: geweldpleging tegen en/of mishandeling van personen in het publieke domein.²⁴ Ook het dreigen met geweld wordt ertoe gerekend. Bedreigingen staan in sommige gevallen op zichzelf, in andere gevallen gaan zij vooraf aan feitelijk geweld. In het laatste geval is het dreigen met geweld niet altijd herkenbaar als apart delict in de politieregistraties.

Het KPCN registreerde 152 incidenten van openlijk geweld (inclusief bedreigingen) in 2011 en 165 in 2012 (zie tabel 3.1). De registraties voor verdachten van geweldsdelicten zijn op basis van de gegevens van het OM niet uit te splitsen in openlijk geweld en huiselijk geweld (zie tabel 3.2) en worden daarom hier (en ook in paragraaf 5.5) niet besproken.

Openlijk geweld is vaak het gevolg van uit de hand gelopen ruzies in het uitgaanscircuit en wordt voor een belangrijk deel in de avond- en nachtelijke uren gepleegd, op straat of in de uitgaansgelegenheden. Ook buiten het uitgaanscircuit is soms sprake van bedreigingen en geweld als

²⁴ Openlijk geweld is strafbaar gesteld onder de wetsartikelen 313, 314, 314a, 314b, 315 en 316 WvSr BES.

de emoties hoog zijn opgelopen. Regelmatig vinden op de Scholen-gemeenschap Bonaire (SGB) incidenten van openlijke geweldpleging plaats. Ten slotte zijn er meldingen van openlijk geweld in de Justitiële Inrichting Caribisch Nederland (JICN) op Bonaire (respondent KPCN). Een opvallend incident betreft vier jeugdige gedetineerden die gereedschappen en stukken steen in de richting van een aantal bewakers gooiden, omdat een van de jongens niet mocht 'luchten'. Gewelds-incidenten worden vooral gepleegd door mannen. Slechts in enkele gevallen gaat het om vrouwen die, zo blijkt uit de registraties, geweld plegen tegen andere vrouwen (bewerkte gegevens ACTPOL).

Openlijk geweld wordt door respondenten voor een belangrijk deel toegeschreven aan alcohol- en/of drugsgebruik in combinatie met dominant gedrag, dat door hen wordt benoemd als 'de machocultuur'. Ook wordt verwezen naar beperkte aandacht voor sociale vaardigheden in de opvoeding en een geringe mate van sociaal toezicht. Op Bonaire zijn veel jonge alleenstaande moeders, van wie de kinderen na schooltijd, als zij nog aan het werk zijn, alleen thuis of op straat verblijven (respondenten OM en KPCN). Frustraties door (een toename van) financiële problemen sinds de staatkundige transitie zouden volgens diverse respondenten ook debet kunnen zijn aan de toename van (dreigen met) geweld (respondenten KPCN, Openbaar Lichaam Bonaire en Stichting Verslavingszorg en Psychiatrie Caribisch Nederland).

Meerdere respondenten geven aan dat de intensiteit van het geweld op Bonaire de laatste jaren toeneemt (respondenten OM en KPCN). Ook worden er, volgens een respondent van het Openbaar Lichaam Bonaire, meer vuurwapens gebruikt. Sinds 2011 hebben rivaliserende groepen uit verschillende wijken onderling incidenteel opvallend veel geweld gebruikt. In 2012 nam het geweld eerst duidelijk toe, later in het jaar lijkt interventie van de politie (voorlopig) vrucht af te werpen (respondent OM).

Wapens op Bonaire

In de gehele Caribische regio zijn de beschikbaarheid en het gebruik van vuurwapens de laatste jaren toegenomen. Het aantal doden en gewonden is (daardoor) ook toegenomen (United Nations Development Programme, 2012). Ook op Bonaire is deze ontwikkeling waargenomen (respondenten OM).

In de periode 2008-2010 is het aantal wapengerelateerde incidenten op Bonaire eerst afgenomen. Het wapengebruik neemt in de periode 2010-2012 echter toe.²⁵

Het KPCN registreerde in de eerste helft van 2012 in totaal 35 wapengerelateerde geweldsincidenten in ACTPOL. Bij deze 35 incidenten werd 21 keer met een vuurwapen gedreigd en werd 4 keer daadwerkelijk geschoten, waarbij in 3 gevallen gewonden vielen. Bij de overige incidenten werden (kap)messen gebruikt; in de helft van deze gevallen vielen gewonden (KPCN, Omgevingsscan BES 2012).

Van de verdachten die bij het Openbaar Ministerie in het parketregister geregistreerd stonden voor wapengebruik was ruim een derde tussen de 20 en 30 jaar oud. Ongeveer de helft van de verdachten met een wapengerelateerd strafbaar feit op zijn of haar naam is op Bonaire geboren en ruim een kwart (28%) op Curaçao.

Tijdens twee preventieve fouilleeracties in 2012 werd een deel van het centrum van Bonaire afgezet en vonden diverse inbeslagnames van wapens plaats. Er werden bij de voorbijgangers wapenstokken aangetroffen, machetes (messen met een lemmet van gemiddeld 50 tot 60 centimeter lang) en andere messen, ploertendoders, scharen en schroevendraaiers, maar vuurwapens zaten er niet tussen.

Het is volgens de respondenten lastig om vuurwapens uit de roulatie te krijgen. De douane treft ze bij de controles nauwelijks aan, ondanks de verbeterde detectiemogelijkheden met een scanapparaat. Ook het KPCN neemt over het algemeen weinig vuurwapens in beslag. De wapens zouden van hand tot hand gaan en bij (huis)zoekingen zouden ze in de *kunuku*'s²⁶ worden verstoppt. Wanneer vuurwapenbezit wordt geconstateerd, volgt altijd voorlopige hechtenis. Voor een deel van de wapens is een wapenvergunning afgegeven, maar hoeveel vergunningen er zijn afgegeven is onbekend. Het wapenvergunningenbeleid is tijdens de dataverzamelingsperiode nog een aangelegenheid van het lokale bestuur. Tijdens de schrijffase van dit rapport werken het Openbaar Ministerie en de drie gezaghebbers aan de vormgeving van eensluitend beleid.

²⁵ Een bewerking van de gegevens uit het parketregister van het OM resulteerde in de volgende aantallen vuurwapengerelateerde incidenten: 50 in 2008, 42 in 2009, 22 in 2010, 28 in 2011 en 42 in 2012.

²⁶ Op Bonaire wordt onderscheid gemaakt tussen de bebouwde delen en het omliggende gebied. De omliggende gebieden worden aangeduid met de term *kunuku* (of 'knoek'). Een *kunuku* is een gebied waar onverharde wegen door 'bossen' van cactussen slingeren, met hier en daar huisjes met tuinafscheidingen, gemaakt van gekapte cactussen, om de geiten op afstand te houden.

5.5 Huiselijk geweld

Onder ‘huiselijk geweld’ wordt verstaan: aantasting van de persoonlijke integriteit door iemand uit de huiselijke kring van het slachtoffer, zoals een (ex-)partner, een gezins- of familielid of een huisvriend (zie ook: Van Dijk & Oppenhuis, 2002).²⁷ Zowel fysiek als psychisch geweld wordt hieronder begrepen. Seksueel geweld en andere zedendelicten vormen het onderwerp van paragraaf 5.6.

Huiselijk geweld is in veel gevallen het gevolg van ruzie. Alcohol en drugs vormen vaak een katalysator voor dit geweld. De meldingen worden vooral gedaan door vrouwen die fysiek zijn mishandeld door hun (ex-)man. Slechts af en toe doet een man aangifte van huiselijk geweld (respondent KPCN). Meldingen van kindermishandeling komen ook slechts een enkele keer voor: het gaat om drie meldingen in de onderzoeksperiode (respondent OM).

De werkelijke omvang van huiselijk geweld is moeilijk te bepalen. De aangiftebereidheid is volgens respondenten van het KPCN in de laatste jaren toegenomen, met name onder vrouwelijke slachtoffers, maar desondanks blijven er incidenten van huiselijk geweld onbekend (ook wel *dark number* of ‘onderrapportage’ genoemd). Respondenten (van het KPCN en het Openbaar Lichaam Bonaire) noemen de (financiële) afhankelijkheid van vrouwen als belangrijkste reden waarom zij geen aangifte doen. Bovendien bestaan op Bonaire geen opvangmogelijkheden voor slachtoffers van huiselijk geweld, zoals blijf-van-mijn-lijfhuizen. Deze situatie verklaart waarschijnlijk voor een deel waarom aangiften van huiselijk geweld regelmatig weer worden ingetrokken. Daarnaast is gebleken dat meldingen van huiselijk geweld in diverse categorieën worden geregistreerd (zoals mishandeling, bedreiging, belaging en aanranding) waarbij de koppeling met huiselijk geweld niet meer (eenvoudig) te maken is. Beide aspecten, beperkte aangiftebereidheid en registratie-effecten, hebben tot gevolg dat bij de interpretatie van de cijfers over huiselijk geweld rekening moet worden gehouden met onderrapportage.

In tabel 3.1 zijn de registraties van huiselijk geweld te zien die voorkomen in ACTPOL, het systeem van de basispolitiezorg. In tabel 5.1 zijn de registraties van huiselijk geweld weergegeven op basis van de gegevens van de afdeling Jeugd en Zedenzaken van het KPCN.

²⁷ Huiselijk geweld is strafbaar gesteld onder het wetsartikel 317, lid 1 WvSr BES.

Tabel 5.1 Aantal registraties huiselijk geweld KPCN (JZZ)

	2009	2010	2011	2012*
Totaal	27	25	70	43

* De dataverzameling voor 2012 betreft de periode van 1 januari tot 1 december.

Bron: bewerkte gegevens KPCN, afdeling Jeugd en Zedenzaken

In tabel 5.1 is te zien dat in 2011 een opvallende toename van het aantal registraties heeft plaatsgevonden, waarna het aantal in 2012 weer daalde. Ondanks deze daling ligt het aantal registraties in 2012 veel hoger dan in 2009 en 2010. Respondenten hebben het idee dat niet alleen het aantal registraties is toegenomen, maar ook de werkelijke omvang van huiselijk geweld. Frustraties en sociaaleconomische onzekerheid, door (een toename van) financiële problemen sinds de staatkundige transitie, zouden volgens hen een verklaring kunnen zijn voor deze toename (respondenten KPCN, Openbaar Lichaam Bonaire en Stichting Verslavingszorg en Psychiatrie Caribisch Nederland).

5.6 Seksueel geweld en andere zedendelicten

Onder 'seksueel geweld en andere zedendelicten' worden alle strafbare gedragingen tegen de zeden geschaard: aanranding, verkrachting, incest, kinderpornografie en ontucht.²⁸

In het Caribisch gebied zijn seksuele relaties op (zeer) jonge leeftijd gebruikelijk – soms al vanaf 12 jaar. Er lijkt geen sprake van dwang, het seksuele contact vindt over het algemeen plaats op vrijwillige basis (respondenten KPCN, OM en Openbaar Lichaam Bonaire). De meeste zedenzaken op Bonaire hebben te maken met de minderjarigheid van beide betrokkenen of met die van het meisje. Een zwangerschap is in die gevallen meestal de aanleiding voor de melding.

Seksueel geweld komt voor in de huiselijke context, voornamelijk in samengestelde gezinnen. Een actuele zaak heeft betrekking op twee tienerzusjes. Hun stiefvader wordt verdacht van seksueel misbruik van de meisjes, hun moeder wordt verdacht van het prostitueren van haar dochters. Het hachelijke aan de zaak is dat de hele buurt ervan zou hebben geweten, maar er niets tegen heeft ondernomen. De aangifte-bereidheid ten aanzien van seksueel geweld is laag, men treedt er niet snel mee naar buiten (respondent OM). Aanranding en andere

²⁸ Seksueel geweld is strafbaar gesteld onder de wetsartikelen 244-262, 470 en 473 WvSr BES. Kinderpornografie is strafbaar gesteld onder het wetsartikel 264bis WvSr BES.

onzedelijke handelingen komen in het publieke domein incidenteel voor. Kinderpornografie is strafbaar gesteld sinds 10 oktober 2010. In 2012 zijn op Bonaire twee onderzoeken uitgevoerd naar het bezit en de vervaardiging van kinderpornografie. In beide gevallen ging het om meisjes die seksuele handelingen verrichtten in ruil voor goederen.

De omvang van seksueel geweld en andere zedendelicten wordt hier besproken op basis van de registraties van de afdeling Jeugd en Zedenzaken van het KPCN (zie tabel 5.2).

Tabel 5.2 Aantal geregistreerde zedenincidenten KPCN (JZZ)

	2008	2009	2010	2011	2012
Totaal	nb	10	14	17	16*

* De dataverzameling voor 2012 betreft de periode van 1 januari tot 1 december. nb: niet beschikbaar.
Bron: bewerkte gegevens KPCN, afdeling Jeugd en Zedenzaken

De cijfers in tabel 5.2 laten een toename zien van het aantal zedenincidenten dat de politie registreerde. Voor wat betreft de omvang moet rekening worden gehouden met onderrapportage, vanwege de taboesfeer rond dit onderwerp (respondent OM). Het aantal strafzaken in verband met zedendelicten in de periode 2008-2012 is weergegeven in tabel 5.3:

Tabel 5.3 Aantal verdachten en minderjarige verdachten (<16 jaar) zedendelicten OM

	2008	2009	2010	2011	2012
Totaal	9	10	8	23	21
< 16 jaar	2	5	3	11	6

* De dataverzameling voor 2012 betreft de periode van 1 januari tot 1 december. nb: niet beschikbaar.
Bron: Openbaar Ministerie, jaarverslagen 2008-2012

De registraties van het Openbaar Ministerie laten evenals de politie-registraties een toename zien, vooral in de afgelopen twee jaar ten opzichte van de jaren daarvoor. Het aantal minderjarige verdachten is in 2011 en 2012 ook toegenomen ten opzichte van de periode 2008-2010, maar op basis van een grove inschatting²⁹ van het aandeel ten opzichte van de totale omvang kan worden opgemerkt dat dit te veel wisselt om van een patroon te kunnen spreken.

²⁹ Vanwege de kleine aantallen worden hier geen percentages weergegeven.

6 Vermogenscriminaliteit

6.1 Inleiding

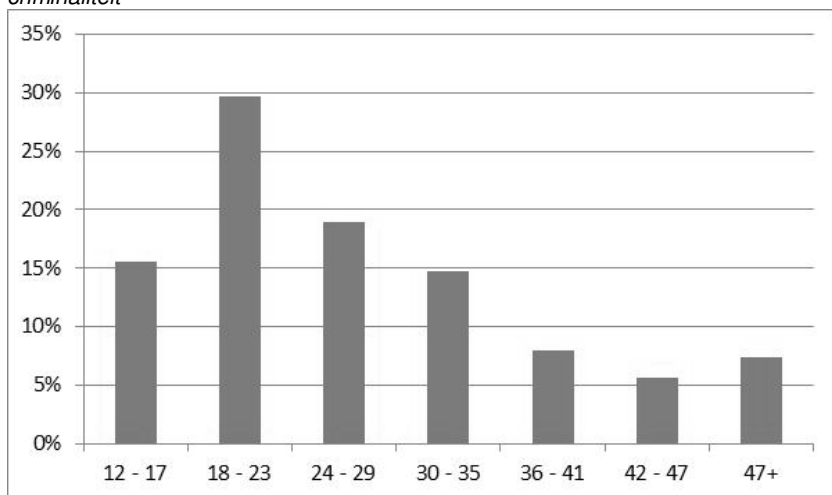
Op Bonaire zijn in de onderzoeksperiode diverse vormen van vermogenscriminaliteit geregistreerd. In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de volgende onderwerpen: diefstal (paragraaf 6.3), inbraak (paragraaf 6.4), atrako's (paragraaf 6.5) en heling (paragraaf 6.6). De begripsafbakening voor deze onderwerpen wordt aan het begin van de paragrafen gegeven. Maar eerst komen nu, in paragraaf 6.2, de registraties van het KPCN en het Openbaar Ministerie aan de orde.

6.2 Registraties KPCN en Openbaar Ministerie BES

Vermogenscriminaliteit is een speerpunt voor politie en justitie. Het aantal vermogensdelicten is in 2012 met ongeveer een derde afgenomen ten opzichte van 2011, zo blijkt uit de registraties van het KPCN (zie tabel 3.1). Ook het aantal geregistreeerde verdachten voor vermogenscriminaliteit is in de afgelopen jaren afgenomen (zie tabel 3.2). Vermogensdelicten hebben betrekking op ongeveer een derde van de totale instroom bij het OM.

In figuur 6.1 is de leeftijd van verdachten van vermogenscriminaliteit weergegeven. Ongeveer 30 procent van hen is tussen de 18 en 23 jaar oud, ongeveer 15 procent is minderjarig.

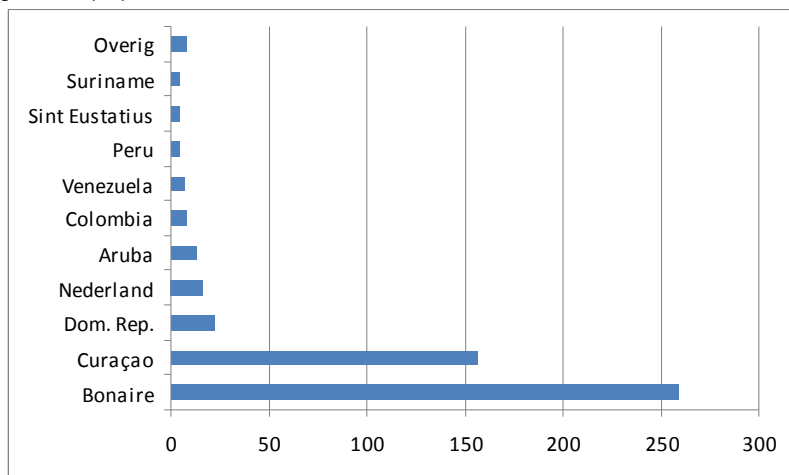
Figuur 6.1 Percentage leeftijdscategorieën van verdachten Bonaire vermogenscriminaliteit



Bron: bewerkte gegevens parketregister OM

Figuur 6.2 toont het geboorte(-ei)land van verdachten van vermogenscriminaliteit. Het overgrote deel is geboren op het eiland zelf of op het buureiland Curaçao.

Figuur 6.2 Aantal ingeschreven verdachten vermogenscriminaliteit Bonaire naar geboorte(-ei)land



Bron: bewerkte gegevens parketregister OM

6.3 Diefstal

Onder 'diefstal' wordt verstaan het wegnemen van een goed dat een ander toebehoort.³⁰ Hieronder valt ook verduistering, wat inhoudt dat de diefstal in dienstbetrekking is gepleegd.

Het KPCN registreerde in 2011 in totaal 978 diefstallen en in 2012 in totaal 645. Van alle criminaliteitsvormen op Bonaire is diefstal de meestvoorkomende. In 2011 ging het om ongeveer 40 procent van alle geregistreerde criminaliteit bij de politie en in 2012 om ongeveer 30 procent. De registraties voor verdachten van vermogensdelicten zijn op basis van de gegevens van het OM niet uit te splitsen in diefstal en inbraak en worden daarom hier (en ook in paragraaf 6.4) niet besproken (zie tabel 3.2). De registraties van het OM voor verduistering komen wel aan de orde.

Op basis van de bewerkte gegevens uit ACTPOL blijkt dat er vooral diefstal plaatsvindt van voertuigen, voertuigonderdelen, goederen uit voertuigen, koper, benzine en geiten. Diefstal van voertuigen werd door het KPCN in 2011 in totaal 84 keer geregistreerd en in 2012 77 keer (bewerkte gegevens ACTPOL). Opvallend in de laatste jaren is de toename van het strippen en omkatten van gestolen auto's. Waar dit in 2008 nog niet op Bonaire voorkwam (KLPD, 2009) is daar nu wel degelijk sprake van. Sommige auto's worden gestript en uitgebrand teruggevonden. Er zijn vermoedens dat het gaat om grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden, waarbij een criminele groep van buiten Bonaire bepaalt wat er gestolen moet worden en de stellers aanstuurt (respondent OM). Af en toe wordt een heterdaad-aanhouding verricht of een DNA-hit gevonden, maar er is geen zicht op de daders of dadergroepen, dus de vermoedens kunnen (nog) niet worden bevestigd. Daarnaast worden diefstallen gepleegd *uit* voertuigen. Met name bij de bekende duikplaatsen wordt regelmatig gestolen uit auto's van duiktoeristen. In de periode oktober 2010 tot juli 2012 is bij in ieder geval 111 diefstallen (7%) vermeld dat de goederen op een duikplaats of op het strand gestolen zijn (in alle gevallen Donkey Beach). De buit bestaat dikwijls uit elektronica (zoals fotocamera's), duikuitrusting, zonnebrillen, kleding en handdoeken (respondent KPCN). Ook komt koperdiefstal voor. Dit is niet alleen een probleem op Bonaire, ook op Curaçao zijn sinds halverwege 2012 signalen van koperdiefstal (respondent KPCN). Bij 25 meldingen van diefstal (1,6%) is er sprake geweest van

³⁰ Diefstal is strafbaar gesteld onder de wetsartikelen 323, 324, 334, 335 en 336 WvSr BES.

benzinediefstal. De meestvoorkomende modus operandi bij benzinediefstallen is het doorknippen van de toevoerslang. Ook komt het forceren van de tankdop voor. Diefstal van geiten is teruggevonden in 36 meldingen (2,3%) van de selectie uit ACTPOL. De laatste jaren zijn bij de diefstal van geiten mensen van Curaçao betrokken die, al dan niet in samenwerking met Bonairianen, de *kunuku's* leegroven. De geiten worden geslacht en het vlees wordt verkocht (respondent OM).

Een man kwam bij de kunuku aan en zag dat zijn geiten in een hoek waren gedreven. Plotseling zag hij een man wegrekken, die vervolgens in een auto stapte. Op de kunuku trof hij een grote plastic ton aan, gevuld met water, en een groot kapmes. Hij kwam melding doen bij de politie omdat drie weken tevoren drie bokken van hem waren gestolen (bewerkte gegevens ACTPOL).

Verduistering kan worden gekoppeld aan geld en goederen. Verduistering komt op Bonaire volgens een respondent van het OM af en toe voor. In 2011 registreerde het OM elf verdachten, in 2012 waren dat er vijf (Openbaar Ministerie, *Jaarverslag 2012*).

6.4 Inbraak

Onder 'inbraak' wordt in dit onderzoek verstaan: het binnentreden van een gebouw dat aan een ander toebehoort, met het oogmerk diefstal te plegen.³¹

Het KPCN registreerde in 2011 in totaal 424 meldingen van inbraak (zie tabel 3.1). Het betreft 215 meldingen van woninginbraak (51%) en 209 meldingen van bedrijfsinbraak (49%). In 2012 waren het er beduidend minder: 286, waarvan er 208 (73%) woninginbraken betroffen, terwijl het in 78 gevallen om bedrijfsinbraken ging (27%). Volgens een slachtofferenquête van het Centraal Bureau voor de Statistiek (2009) is de aangiftebereidheid voor inbraken ongeveer 73 procent. Als van dit percentage wordt uitgegaan, geven de cijfers een indruk van ongeveer driekwart van de werkelijke omvang. Inbraken worden gepleegd door solistische daders, veelal verslaafden, en door groepen. Solistische inbrekers zijn vaak veelplegers. Het komt regelmatig voor dat als er een DNA-hit is, er nog meer matches voor dezelfde persoon worden gevonden (respondent OM).

³¹ Inbraak is strafbaar gesteld onder het wetsartikel 324a WvSr BES.

De inbraken worden voor het merendeel in vakantiehuisen en/of hotels gepleegd (zie ook: KLPD, 2009). Sinds eind 2011 zijn inbraken vaker gericht op het stelen van levensmiddelen en kleding. Daarnaast bestaat de buit in het algemeen uit elektronica, zoals laptops, flatscreen-tv's en camera's, en verder uit sieraden, geld en sigaretten (respondent KPCN). In woningen slaan inbrekers vaak overdag toe, in bedrijfs- of kantoor-gebouwen juist 's nachts, tussen 03.00 uur en 05.00 uur, en in de ochtenduren, tussen 07.00 uur en 10.00 uur (bewerkte gegevens ACTPOL). Deze resultaten wijzen erop dat deze inbraken niet gericht zijn op een confrontatie met bewoners of werknemers. Dat geweld soms niet wordt geschuwd, blijkt uit de volgende casus:

In 2010 werden op Bonaire meer dan honderd woninginbraken per maand gepleegd door verschillende jeugdige dadergroepen. Een groep minderjarige jongens tussen de 15 en 17 jaar, met een vaste heler, bleek verantwoordelijk te zijn voor in totaal ongeveer tweehonderd woninginbraken. Toen zij een keer verjaagd werden door een bewoner, zijn ze thuis een vuurwapen gaan halen en hebben het wapen tegen zijn hoofd gezet (respondent OM).

De pleegplaatsen voor woninginbraken verschillen van die voor inbraken in andere gebouwen. De *hotspots* voor woninginbraken bevinden zich in het centrum van Kralendijk: de Kaya Proud, de Kaya Gobernador N. Debrot en de Kaya Papa Cornes. De inbraken in overige gebouwen hebben meestal plaatsgevonden in de wijken Antriol en Playa en ten noorden van Nikiboko (bewerkte gegevens ACTPOL). De meest-voorkomende werkwijze is het forceren van een slot van de deur of een raam. Ook komt het ingooien of inslaan van een raam vaak voor. Andere manieren om binnen te komen zijn inklimming en insluiping, het verwijderen van muskietengaas en het gebruik van een valse sleutel (bewerkte gegevens KPCN, afdeling Forensische Opsporing).

De politie constateert dat burgers en bedrijfsleven in reactie op inbraak weinig verantwoordelijkheid nemen op het gebied van preventie. Een voorbeeld is het ontbreken van deugdelijke alarmsystemen bij bedrijven of van startonderbrekers en alarmsystemen in huurauto's. Voor de beveiliging van bedrijfspanden en vakantieplaatsen worden soms wel beveiligers ingezet, maar vaak zijn dit oudere mensen die nauwelijks zijn opgeleid en alleen 'een oogje in het zeil houden' (respondenten KPCN).

6.5 Atrako's

Onder een 'atrako' wordt verstaan: het met geweld, of dreiging met geweld, afnemen van goederen die een ander toebehoren.³² Dit begrip omvat de Nederlandse begrippen overval en beroving (inclusief straatroof).

Het KPCN registreerde op Bonaire in 2011 vijftig en in 2012 dertig atrako's (zie tabel 3.1). Ook het aantal strafzaken van het Openbaar Ministerie vertoont een daling (zie tabel 3.2). Over het algemeen kennen atrako's op Bonaire een lage organisatiegraad en gebruiken de daders veel geweld bij de uitvoering ervan, vaak onder invloed van drank en/of drugs. Ze hanteren fysiek geweld en dreigen met wapens, zoals vuurwapens en (kap)messen, en deinen er niet voor terug deze te gebruiken. Atrako's worden vaak uitgevoerd door twee of meer personen. Op basis van de bewerkte gegevens uit ACTPOL blijkt dat veelvoorkomende gestolen goederen bij dergelijke berovingen telefoons en portemonnees zijn. De buit ligt meestal tussen de 150 en 500 dollar. Het gebruikte geweld staat volgens een respondent van het OM niet altijd in verhouding tot de opbrengst. Woningen zijn meestal het doelwit, waarbij toeristenaccommodaties vaker worden overvallen dan woningen van de lokale bevolking. Het aantal atrako's op toeristen op straat is sinds 2009 afgenomen (respondent OM). Ook lokale ondernemers zijn soms slachtoffer, zoals blijkt uit de volgende casus:

Bij een atrako op een Chinese snack, na sluitingstijd, is de eigenaar vastgebonden en direct met een kapmes in zijn been gehakt, waarop geld werd geëist. De opbrengst van de overval bedroeg 300 dollar en enkele pakjes sigaretten (dossierinformatie OM).

De meeste atrako's op Bonaire hebben plaatsgevonden in de wijken Antriol en Nikiboko. Het oplossingspercentage voor atrako's is laag. Dat zou kunnen liggen aan de impact die het delict heeft, waardoor slachtoffers niet goed in staat zijn een signalement van de daders te geven, bijvoorbeeld indien het gaat om toeristen die voor een korte tijd op het eiland aanwezig zijn. Ook kan het zijn dat slachtoffers niet naar de politie gaan, bijvoorbeeld omdat ze onzeker zijn over negatieve reacties in de gemeenschap bij het doen van een melding. Als een dader wel gepakt wordt, kunnen vaak meerdere zaken in één keer worden opgelost (respondent KPCN).

³² Atrako's zijn strafbaar gesteld onder de wetsartikelen 325, 330 en 331 WvSr BES.

6.6 Heling

‘Heling’ kan omschreven worden als het voorhanden hebben of verhandelen van goederen die door een misdrijf zijn verkregen.³³

Het aantal meldingen van heling bij het KPCN is niet herleidbaar in de Criminaliteitscijfers 2012. Op basis van de bewerkte gegevens uit ACTPOL voor de periode oktober 2010 tot juli 2012 kan worden gemeld dat in totaal negen incidenten zijn geregistreerd, waarvan twee in de laatste drie maanden van 2010. De meeste van deze mutaties hebben betrekking op goederen die gestolen zijn en later worden teruggevonden of worden herkend door het slachtoffer. Voorbeelden van goederen waar het om gaat, zijn scooters, boottrailers, laptops, motoren, kleding en sieraden. Het aantal ingeschreven strafzaken voor heling is gering: het OM registreerde acht incidenten in 2011 en zes in 2012 (zie tabel 3.2). In 2009 waren vijftien minderjarigen betrokken bij een strafzaak in verband met heling, in de afgelopen twee jaar zijn geen minderjarige verdachten betrokken geweest (respondent OM).

Door de kleinschaligheid van Bonaire ligt het voor de hand dat heling niet alleen op het eiland zelf plaatsvindt, maar ook op eilanden in de omgeving. Het buureiland Curaçao vormt een belangrijk afzetgebied voor helers, die hun gestolen goederen door personen op Bonaire aangeleverd krijgen, met (vissers)bootjes of het vliegtuig. Deze situatie bemoeilijkt de opsporing van heling voor de politie (respondent OM). Ook het vasteland van Zuid-Amerika vormt waarschijnlijk een afzetgebied voor heling, zoals blijkt uit onderstaande casus:

Een man, afkomstig uit Peru en tijdelijk woonachtig op Bonaire, heeft goederen gekocht waarvan hij wist dat zij gestolen waren. Diverse laptops, telefoons en digitale camera's zijn in het huis van de man aangetroffen. Het vermoeden bestaat dat hij deze goederen wilde vershippen naar Venezuela (dossierinformatie OM).

³³ Heling is strafbaar gesteld onder de wetsartikelen 431, 432 en 432bis WvSr BES.

7 Fraude en witwassen

7.1 Inleiding

‘Fraude’ is een verzamelbegrip. Kenmerkende elementen van fraude zijn: 1) er is een benadeelde, 2) er is sprake van opzettelijk onrechtmatig of onwettig handelen, 3) er wordt een misleidende voorstelling van zaken gegeven en 4) het oogmerk is (economisch) voordeel te behalen.³⁴ Het begrip fraude komt in het Wetboek van Strafrecht BES (en ook in het Nederlandse Wetboek van Strafrecht) niet voor. De gedragingen uit het wetboek die samenhangen met fraude zijn valsheid in geschrifte, oplichting en witwassen.³⁵ ‘Witwassen’ is het verschaffen van een schijnbaar legale herkomst aan geld dat uit criminaliteit verkregen is. Deze schijnbaar legale herkomst maakt het mogelijk dit geld in de reguliere economie te besteden (zie ook: <http://bes.fiu-nederland.nl>).

In de Criminaliteitscijfers 2012 van het KPCN en het jaarverslag over 2012 van het Openbaar Ministerie is geen informatie over fraude of witwassen beschikbaar. Dit heeft te maken met de complexiteit van het onderwerp en met het ontbreken van specialistische expertise bij de politie (respondent OM). Vanuit de politie en het OM is beleidsmatige aandacht gevraagd voor financieel rechercheren in de opsporing. Ook zullen in de nabije toekomst de ongebruikelijke transacties gematcht worden met gegevens uit recherchesystemen (zwacri-registers) waardoor het zicht op zaken zal verbeteren en het aantal verdachte transacties zal toenemen. In dit rapport wordt gebruikgemaakt van het bestand met bewerkte gegevens uit ACTPOL en het bestand met bewerkte gegevens uit het parketregister van het OM. De beschikbare cijfers geven een vertekend beeld van de omvang van fraude op Bonaire. In werkelijkheid is het probleem groter. Het doen van aangifte van fraude of witwassen is niet gebruikelijk, men vindt het belangrijk elkaar onder alle omstandigheden te blijven steunen. Daarnaast is het

³⁴ Deze eenvoudige maar doeltreffende omschrijving is aangetroffen op Wikipedia: <https://nl.wikipedia.org/wiki/fraude>

³⁵ Deze gedragingen zijn strafbaar gesteld onder de wetsartikelen 214-221 (Titel X), 222-229 (Titel XI), 230-240 (Titel XII), 339-352 (Titel XXV) en 435a, 435b, 435c en 435d (Titel XXXa) WvSr BES.

lastig dat zaken niet kunnen worden opgepakt door een gebrek aan specialistische rechnercapaciteit (respondenten OM).³⁶

In dit hoofdstuk gaat de aandacht eerst uit naar fraude (paragraaf 7.2). Na een bespreking van de beschikbare registraties in verband met oplichting, vals geld, valse aangiften en valsheid in geschrifte, worden de (andere) fraudethema's besproken die relevant bevonden zijn voor Bonaire: belastingfraude en ziektekostenfraude. Vervolgens wordt in een aparte paragraaf aandacht geschonken aan het witwassen van crimineel vermogen (paragraaf 7.3).³⁷

7.2 Fraude

Beschikbare registraties In ACTPOL zijn vanaf oktober 2010 tot halverwege 2012 in totaal 95 fraudezaken op Bonaire geregistreerd, waarbij 39 verdachten betrokken waren. De top drie van herkomst-(ei)landen van geregistreeerde verdachten voor fraude is: Nederland (9), Curaçao (9) en Bonaire (7).³⁸ Dit wijkt af van de verdeling in het totaal-overzicht in figuur 3.2, waarin Bonaire bovenaan staat. Wat betreft de leeftijdsverdeling van de verdachten valt op dat de gemiddelde leeftijd bij fraudedelicten hoger ligt dan bij het totaal aan delicten. De grootste groep fraudeverdachten is geboren tussen 1960 en 1969, terwijl het geboortjaar van het gros van de totale verdachtenpopulatie tussen 1980 en 1989 ligt (bewerkte gegevens parketregister OM).

Onderstaande tabel biedt een overzicht van de fraudevormen die van 10 oktober 2010 tot 1 juli 2012 in ACTPOL zijn geregistreerd. Eronder volgt een toelichting.

³⁶ Incidenteel kan de financieel rechercheur van het Recherche Samenwerkingsteam (RST) worden ingezet, maar zijn tijd is beperkt (respondent OM).

³⁷ In het onderzoek is ook aandacht geschonken aan andere vormen van fraude, zoals uitkeringsfraude en merkfraude. Aan deze fraudevormen zijn geen aparte paragrafen gewijd, omdat ze niet zijn geconstateerd en/of signaleerd op de eilanden. Identiteitsdocumentfraude is wel geconstateerd maar is als modus operandi bij mensensmokkel besproken.

³⁸ Verder zijn de verdachten afkomstig uit de Dominicaanse Republiek (3), Mexico (3), Colombia (1), Libanon (1), Peru (1), Slovenië (1), Spanje (1), Suriname (1), Trinidad (1) en Venezuela (1).

Tabel 7.1 Aantal registraties fraude Bonaire

	oktober 2010 - juli 2012
Oplichting/bedrog	13
Vals geld	77
Valse aangifte	1
Valsheid in geschrifte	4
Totaal	95

Bron: bewerkte gegevens ACTPOL

Oplichting en bedrog In de totale onderzoeksperiode zijn bij de politie dertien meldingen van oplichting en bedrog gedaan. Bij enkele meldingen ging het om mensen die opgelicht waren bij een tankstation. Eén casus betrof een vrouw die te weinig geld terugkreeg bij het afrekenen in een restaurant. Ook zijn meldingen gedaan van mailtjes en sms'jes over geldprijzen die slachtoffers zouden hebben gewonnen; om de prijs te innen moesten zij eerst een bedrag van 3200 dollar betalen (bewerkte gegevens ACTPOL). In de periode 2008-2012 hebben drie oplichtingszaken geleid tot het inschrijven van een verdachte bij het OM (bewerkte gegevens parketregister OM).

Vals geld In het overgrote deel van de fraudemeldingen in de onderzoeksperiode (77 van de 95 registraties) ging het om vals geld. Het valse geld waarop de 77 registraties in de onderzoeksperiode betrekking hadden, vertegenwoordigde een totale waarde van 4500 dollar. Wanneer er op Bonaire valse bankbiljetten worden aangetroffen, worden deze ingeleverd bij het KPCN, dat ze doorstuurt naar de United States Secret Service (USSS). Tevens informeert het KPCN de Nederlandsche Bank (DNB) over de aantallen en de kwaliteit van de falsificaten. Van de 77 registraties hadden er 75 betrekking op 2011. Van deze 75 registraties zijn 60 mutaties opgemaakt binnen een periode van vijf dagen. Het grootste deel van de meldingen werd gedaan door de Maduro & Curriel's Bank (MCB) op Bonaire, die een onderdeel is van de MCB Group, met de hoofdvesting in Willemstad, Curaçao. Het vermoeden bestaat dat een groot deel van de valse biljetten afkomstig is van de toeristen die met cruiseschepen het eiland aandoen (respondent DNB). In het eerste halfjaar van 2012 werden slechts 2 mutaties opgemaakt, met een totale waarde van 2000 dollar (bewerkte gegevens ACTPOL). Een mogelijke verklaring voor deze afname is dat de USSS, na de dollarisatie in 2011, voorlichting heeft gegeven aan banken en winkeliers over het onderkennen van valse dollarbiljetten. Bovendien zijn meer instellingen en winkeliers gaan werken met (betere) apparatuur, waardoor de mogelijkheden voor de detectie van valse biljetten zijn toegenomen. Sinds die tijd

wordt een afnemend aantal onderkenningen geconstateerd (respondent DNB).

Bij het OM is in de periode 2008-2012 één verdachte ingeschreven wie het uitgeven van vals geld ten laste is gelegd (bewerkte gegevens parketregister OM).

Valse aangifte In de onderzoeksperiode werd in ACTPOL één valse aangifte geregistreerd. Uit de mutatie kon niet worden opgemaakt waar deze aangifte exact over ging (bewerkte gegevens ACTPOL).

Valsheid in geschrifte In ACTPOL werd in de onderzoeksperiode viermaal valsheid in geschrifte³⁹ gemeld. In drie van de vier zaken was uit de mutatie niet duidelijk waarop het delict precies betrekking had. De enige uitgeschreven melding hiervan is gedaan in 2012 en gaat over een vrouw die aangifte deed van het feit dat haar ex-man haar handtekening zou hebben vervalst om geld uit haar polis bij een verzekeringsmaatschappij te halen. Het zou gaan om een bedrag van 1020 euro (bewerkte gegevens ACTPOL). In het parketregister van het OM zijn in de periode 2008-2012 in totaal veertien verdachten ingeschreven wie valsheid in geschrifte ten laste is gelegd (bewerkte gegevens parketregister OM).

Belastingfraude In de periode voor de staatkundige transitie bestond de organisatie die verantwoordelijk was voor het innen van belastinggeld uit verschillende onderdelen. Het innen vond plaats door twee verschillende organisatieonderdelen, waarvan de medewerkers eilandsontvangers of landsontvangers werden genoemd. Deze onderdelen zijn sinds 1 januari 2011 ondergebracht in één organisatie: de Belastingdienst Caribisch Nederland (respondent Belastingdienst CN).

De eerste twee jaar van zijn bestaan heeft de belastingdienst geïnvesteerd in het informeren van burgers over de wijzigingen. Inmiddels vult naar schatting 80 procent van de bevolking de belastingformulieren in, al heeft een deel daarvan nog wel ondersteuning nodig (respondent Belastingdienst CN). Ook is geïnvesteerd in de mogelijkheden voor het opstarten van strafrechtelijke onderzoeken van enkele zaken uit de periode voor de staatkundige transitie, maar die bleken onvoldoende basis te bevatten voor een onderzoek en zijn administratief afgedaan. Eind 2012 is een werkgroep opgestart, met onder anderen medewerkers van de Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst (FIOD) en het OM, voor

³⁹ De politie spreekt in ACTPOL van 'valsheid in schriften', terwijl het OM 'valsheid in geschrifte' hanteert. Binnen dit onderzoek wordt de term 'valsheid in geschrifte' gehanteerd.

het opstellen van richtlijnen voor onderzoek (respondent Belastingdienst CN). De inzet van het strafrecht in verband met belastingfraude is tot dusver zeer beperkt gebleven. In de afgelopen zes jaar is er bij het OM één belastingfraudezaak geregistreerd (respondent OM).

Ziektekostenfraude Voor de staatkundige transitie kende Bonaire twee zorgverzekeraars, te weten het Bureau Ziektekosten Verzekering (BZV) en het Sociaal Verzekeringsbureau (SVB). Het BZV was er voor de ambtenaren en het SVB was een zorgverzekeraar voor mensen die onder een bepaalde loongrens zaten. Wie boven de loongrens uitkwam, kon zich via een particuliere maatschappij verzekeren, al was een verzekering in die tijd niet verplicht (respondent Zorgverzekeringskantoor).

Sinds 1 januari 2011 is het Zorgverzekeringskantoor (ZVK) de enige zorgverzekeringsmaatschappij op Bonaire. De hele bevolking is verplicht verzekerd; de premies worden geïnd via belastingen. Het eiland is voor specialistische zorg afhankelijk van de omringende (ei)landen, zoals Curaçao en Colombia. Het leveren van passende zorg betekent voor het ZVK dus ook dat het voor de verzekerde, en eventueel voor zijn of haar begeleiders, reis en verblijf moet regelen (respondent ZVK).

Momenteel heeft het ZVK nog geen goed zicht op fraude met ziektekosten. Er is wel een afdeling binnen de organisatie die zich richt op het afhandelen van fraudezaken en het verhalen van schade, maar het systeem waarmee gewerkt moet worden, is nog in ontwikkeling.⁴⁰ Op fraude met ziektekosten door verzekerden wordt daarom tot de invoering 'incidentmanagement' gevoerd (respondent ZVK). Wel zijn enkele zorgaanbieders in beeld die soms te veel uren declareren of hogere bedragen declareren dan soortgelijke zorgaanbieders. Een vast aantal ZVK-medewerkers voert de declaraties in, waardoor een afwijking of opvallendheid relatief snel kan worden vastgesteld. Volgens een respondent van het ZVK brengt het nieuwe ziektekostensysteem het risico met zich mee dat mensen van buiten de BES-eilanden zich op Bonaire inschrijven om te kunnen profiteren van 'gratis' zorg. Over feitelijk misbruik was ten tijde van de dataverzameling voor dit onderzoek echter niets bekend.

⁴⁰ Het nieuwe systeem van het ZVK is per 1 januari 2013 in gebruik genomen, maar functioneert nog niet optimaal. De controles op declaraties zijn wel verbeterd (mailcontact met respondent ZVK, 14 maart 2013).

7.3 Witwassen

De eilanden in het Caribisch gebied zijn vatbaar voor witwaspraktijken (United Nations Office on Drugs and Crime, 2007). De Caribische eilanden liggen geografisch gezien op een veelgebruikte drugsroute (zie ook hoofdstuk 10), wat tot gevolg heeft dat er veel (contant) crimineel geld in het gebied aanwezig is, afkomstig van drugshandel. Door de toeristische industrie gaat er veel geld om, waardoor het geld verkregen uit criminaliteit onopvallend in de reguliere economie terecht kan komen. Veel Caribische eilanden kunnen worden aangewezen als belastingparadijzen: de belastingheffing is laag, om buitenlandse investeringen te stimuleren, en er is weinig toezicht op en transparantie in het geldverkeer (KLPD, 2011). Het houden van zicht op geldstromen op de BES-eilanden is soms lastig, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van bijkantoren van financiële instellingen die hun zetel elders hebben. Voor Bonaire is dat bijvoorbeeld vaak Curaçao, terwijl de verantwoordelijke personen soms in Venezuela wonen (respondent DNB).

Beschikbare registraties Op basis van de bewerkte gegevens uit het parketregister van het Openbaar Ministerie is vastgesteld dat over de totale onderzoeksperiode van 2008 tot en met 2012 zeven verdachten zijn ingeschreven voor witwassen. Deze verdachten zijn tussen de 42 en 65 jaar oud en ze zijn geboren op Curaçao (vier), in Nederland (twee) of op Bonaire (één). Hoewel er in 2012 geen verdachten zijn ingeschreven wie primair dit feit ten laste is gelegd, hebben er twee zaken plaatsgevonden waarbij de verdachten uiteindelijk (ook) voor witwassen zijn veroordeeld. Een verdachte had onverklaarbaar veel contant geld in zijn bezit, de andere was betrokken bij een zaak waarbij grote geldbedragen, onder andere gestolen uit een gekraakte kluis van een geldautomaat in Rincon, op een Amerikaanse rekening werden gestort. De kraak in Rincon werd gepleegd met een thermische lans, door een groep van zes Venezolaanse verdachten die ook op onder andere Aruba en Curaçao kraken hebben gezet. De verdachte was zelf niet aanwezig bij de kraken, maar kocht geld op uit de buit en stortte dat op Amerikaanse bankrekeningen, in totaal ongeveer 23.000 dollar.

Contant geld De douane en de KMar treffen op de luchthaven met enige regelmaat contant geld aan bij (voornamelijk) de uitreis vanaf Bonaire. In de onderzoeksperiode hebben ongeveer tien incidenten plaatsgevonden waarmee relatief grote bedragen gemoeid waren, variërend van 10.000 euro tot 56.000 euro. Het geld zat meestal in de handbagage en was eenmaal verstopt in ondergoed, broekzakken en schoenen van de verdachte (bewerkte gegevens dagjournaals KMar).

Investerings in vastgoed In 2008 bestond de indruk dat er crimineel geld, onder andere uit Nederland, in de legale economie op Bonaire werd gebracht door de aankoop van grond, de investering in onroerend goed of de bouw daarvan (KLPD, 2009). In de onderzoeksperiode is een omvangrijk onderzoek naar fraude (opnieuw) opgestart. Twee broers uit Nederland, die daar zijn aangeklaagd voor incassofraude, zouden honderden miljoenen euro's geïnvesteerd hebben in vastgoed, horecacomplexen en toeristische trekpleisters op het eiland (Korse, 2012). De herkomst van het geld zou onduidelijk zijn en het vermoeden bestaat dat er sprake is van omkoping van en fraude door lokale politici op Bonaire.

Meldingen Ongebruikelijke Transacties Om een indicatie te geven van zaken die kunnen leiden tot een verdenking van witwassen wordt informatie gebruikt van de Financial Intelligence Unit Nederland (FIU-Nederland) over ongebruikelijke transacties. Op basis van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES (WWFT-BES) zijn diverse instellingen bij wet verplicht om bij de FIU-Nederland melding te doen van ongebruikelijke transacties. Een transactie wordt 'ongebruikelijk' genoemd wanneer deze voldoet aan een of meer indicatoren. Voorbeelden zijn het gebruik van een creditcard voor het betalen van een bedrag boven de 11.000 dollar, en girale transacties van 11.000 dollar of meer (zie: www.fiu-nederland.nl). Indien de FIU-Nederland een gemelde ongebruikelijke transactie verdacht verklaart, wordt de informatie over de transactie beschikbaar gesteld aan de opsporingsautoriteiten. Pas als vervolgonderzoek heeft plaatsgevonden naar de herkomst van geld waarmee verdachte transacties zijn verricht, kan worden vastgesteld of en in welke mate er daadwerkelijk sprake is van witwassen.

Tabel 7.2 biedt een overzicht van het aantal ongebruikelijke en verdachte transacties, gemeld vanaf Bonaire in de periode van 1 januari 2008 tot 1 juli 2012.

Tabel 7.2 Meldingen ongebruikelijke en verdachte transacties Bonaire

	2008	2009	2010	2011	2012*
Ongebruikelijke transacties	688	630	492	604	357
Verdachte transacties	25	30	2	8	11
Totaal**	713	660	494	612	368

* De dataverzameling voor 2012 heeft betrekking op de periode van 1 januari tot 1 juli.

** De ongebruikelijke en verdachte transacties bij elkaar opgeteld geven het totale aantal geregistreerde transacties weer.

Bron: bewerkte gegevens FIU-Nederland

In de onderzoeksperiode zijn in totaal 76 transacties verdacht verklaard (ruim 2,5%) en ter beschikking gesteld aan de opsporingsdiensten. Het ging daarbij in 28 procent van de gevallen om opnamen van rekeningen, in 22 procent om girale overboekingen en in 8 procent om stortingen op rekeningen. Meer dan 95 procent van de meldingen werd gedaan door banken (bewerkte gegevens FIU). Uit de tabel blijkt een opvallend laag aantal meldingen vanaf Bonaire in 2010; hiervoor is geen verklaring.

Uit het jaarverslag 2012 van de FIU-Nederland blijkt dat de waarde van de ongebruikelijke transacties sinds 2010 opvallend is gestegen. In 2010 werd voor Bonaire voor 7,5 miljoen euro (ruim 9,8 miljoen dollar) aan ongebruikelijke transacties gemeld. In 2011 was het aantal meldingen fors hoger en is dit bedrag opgelopen tot 61,5 miljoen euro (bijna 80 miljoen dollar). Uit het jaarverslag blijkt verder dat het totale aantal meldingen voor 2012 is opgelopen tot 798, de waarde van de ongebruikelijke transacties in dat jaar is ruim 220 miljoen euro (bijna 290 miljoen dollar) (FIU, jaarverslag 2012).⁴¹

Ook de waarde van de verdachte transacties is toegenomen, hoewel het aantal verdachte transacties in 2011 en 2012 lager ligt dan in 2008 en 2009. In tabel 7.3 zijn de totaalbedragen opgenomen van ongebruikelijke en verdachte transacties (OT's en VT's) per jaar.

⁴¹ In het jaarverslag over 2012 van de FIU-Nederland zijn ongebruikelijke transacties weergegeven op registratiedatum, dit wil zeggen de datum waarop de FIU-Nederland de ontvangen transactie als ongebruikelijk in zijn database heeft geregistreerd. Zo meet de FIU-Nederland zijn input. Verdachte transacties zijn weergegeven op doormelddatum, dit wil zeggen de datum waarop de FIU-Nederland de transacties, na onderzoek, als verdacht heeft doorgemeld; zo meet de FIU-Nederland zijn output. De cijfers in dit veiligheidsbeeld zijn gebaseerd op de transactiedatum. Normaliter zit er enig tijdsverloop tussen de datum waarop een transactie plaatsvindt en het moment waarop deze wordt gemeld. Dit wordt ook wel het na-ijleffect bij ongebruikelijke transacties genoemd. De gemiddelde doorlooptijd van de BES-meldingen die de FIU-Nederland registreerde in 2012 was 34 dagen. 12 procent van de BES-meldingen in 2012 had te maken met transacties uit 2011 of eerder. De cijfers die zijn aangeleverd voor dit rapport en de cijfers uit het jaaroverzicht van de FIU-Nederland zijn dus niet gelijk maar wel vergelijkbaar.

Tabel 7.3 Bedragen ongebruikelijke en verdachte transacties Bonaire in euro's

	Bedragen ongebruikelijke transacties	Bedragen verdachte transacties
2008	nb	272.565
2009	nb	271.344
2010	7.478.112	12.154
2011	61.514.014	451.315
2012	220.770.703	1.122.486

Bron: bewerkte gegevens FIU-Nederland. nb : niet beschikbaar.

NB: In deze tabel hebben de cijfers voor 2012 betrekking op het gehele jaar.

Uit de bewerkte gegevens van de FIU-Nederland blijkt dat een groot aantal van de verdachte transacties is vastgesteld in verband met het afsluiten van hypotheekovereenkomsten en girale overboekingen. Diverse verdachte transacties worden onder de loep genomen in een grootschalig onderzoek op Bonaire dat momenteel door onder andere de Rijksrecherche wordt uitgevoerd.

8 Integriteitsschendingen

8.1 Inleiding

De term ‘integriteit’ is een verzamelbegrip. Experts hanteren verschillende omschrijvingen, waarin de belangrijkste overeenkomst is dat zorgvuldig en verantwoordelijk wordt omgegaan met bevoegdheden, middelen en informatie (BIOS, op www.integriteitoverheid.nl). In berichtgeving over integriteitsschendingen wordt veelal gerefereerd aan fraude en/of corruptie, maar schendingen van integriteit kennen veel meer verschijningsvormen. Naar het voorbeeld van het Centrum voor Politie- en Veiligheidswetenschappen (Lasthuizen, Huberts & Kaptein, 2004) wordt in dit onderzoek een begripsafbakening gehanteerd waarin de volgende categorieën integriteitsschendingen worden onderscheiden:

- wangedrag in de vrije tijd;
- verspilling en wanprestatie;
- omgangsvormen en bejegening (discriminatie, intimidatie);
- misbruik van (de toegang tot) informatie;
- misbruik van bevoegdheden⁴²;
- onverenigbare functies/activiteiten/contacten;
- dubieuze giften en beloften;
- fraude⁴³ en diefstal;
- corruptie⁴⁴.

Bovenstaande handelingen zijn, wettelijk gezien, niet allemaal strafbaar.⁴⁵ Wel kan sprake zijn van regelovertreding in verband met een (functiegerelateerde) gedragscode (eventueel bekrachtigd met een eed of belofte). In alle gevallen is sprake van overtreding van algemeen aanvaarde sociale en ethische normen.

⁴² Inclusief ‘collusie’ (samenspannen, met valse concurrentie tot gevolg).

⁴³ Veelal boekhoudkundige fraude en/of witwassen.

⁴⁴ Een onderscheid kan worden gemaakt tussen corruptie voor directe doeleinden (persoonlijk gewin) en corruptie voor indirecte doeleinden (gewin voor anderen). In het eerste geval gaat het om omkoping (met geld, goederen of diensten), in het tweede geval gaat het om het bevoordelen van de eigen groep, familie en zakelijke contacten (nepotisme) of politieke partij (vriendjespolitiek). Zie ook: *De Nederlandse Cariben*, 2009; Faber, Mostert, Nelen, Van Nunen & La Roi, 2007; Kolthoff, 2012.

⁴⁵ Integriteitsschendingen anders dan fraude en witwassen zijn strafbaar gesteld onder het wetsartikel 341ter WvSr BES.

Over de omvang van deze problematiek op Bonaire kan niets concreets worden gezegd. Uit de registraties van het KPCN en het Openbaar Ministerie over de afgelopen jaren zijn geen cijfers herleidbaar die gerelateerd zijn aan integriteitsschendingen. Bij navraag werd duidelijk dat in de onderzoeksperiode twee strafrechtelijke onderzoeken hebben plaatsgevonden voor een integriteitsschending door een overheidsfunctionaris. Ook is gebleken dat tijdens de dataverzameling voor dit veiligheidsbeeld meerdere onderzoeken naar integriteitsschendingen door bestuurders of politici nog liepen, waarmee de mogelijkheid om gebruik te maken van dossierinformatie verviel. Dit gold ook met betrekking tot lopend onderzoek door de Rijksrecherche in Nederland, die sinds de staatkundige overgang wordt ingeschakeld bij sommige integriteitsgerelateerde zaken. De lopende zaken zullen kort worden toegelicht.

Bij het beschrijven van de onderzoeksresultaten wordt in dit rapport onderscheid gemaakt tussen de volgende betrokken actoren: 1) overheidsfunctionarissen, 2) bestuurders (niet-overheid) en politici, en 3) personen op (overige) sleutelposities, zogenoemde dienstverleners. In de hierna volgende paragrafen worden deze drie groepen afzonderlijk besproken. Daarna volgt een paragraaf over factoren die kwetsbaarheid bevorderen.

8.2 Integriteitsschendingen door overheidsfunctionarissen

In een eerder onderzoek naar criminaliteit op Bonaire werd het bestaan van diverse vormen van integriteitsschendingen door overheidsfunctionarissenesignaleerd. Voorbeelden zijn: het onder dubieuze omstandigheden verstrekken van erfpachttitels en vergunningen voor bouwwerkzaamheden, ontoelaatbaar of nalatig gedrag van politieambtenaren en het benoemen van vrienden en familie in overheidsfuncties buiten de formatie om (KLPD, 2009). Daarbij werd vermeld dat er maar weinig strafzaken uit zijn voortgekomen. Daarvoor zijn diverse redenen aan te wijzen. Het gaat vaak om vriendendiensten, waarvoor bewijzen niet gemakkelijk te vinden zijn. Sommige beschuldigingen zijn 'politiek gestuurd', zodat daarmee voorzichtig moet worden omgegaan. Ten slotte maakt de kleinschaligheid van Bonaire het lastig voor politie en justitie om onderzoek te doen. Zo zouden burgers wel anoniem willen verklaren, maar zich terugtrekken wanneer een verklaring op schrift gesteld moet worden (KLPD, 2009). In een recent onderzoek naar criminaliteit op Sint Maarten werd geconstateerd dat integriteitsschendingen vaak neerkomen op 'iets terugdoen' voor iemand (KLPD, 2011).

Sinds 2008 beschikt het KPCN over een Bureau Interne Zaken (BIZ), dat één vaste medewerker heeft. Dit onderdeel van het KPCN behandelt klachten over politiepersoneel. Ook is het een taak van het BIZ te signaleren dat een politiecollega (tijdelijk) hulp nodig heeft, bijvoorbeeld in situaties waarin hij of zij persoonlijk kwetsbaar is. Bij klachten kan in de meeste gevallen een oplossing gevonden worden in een goed gesprek en excuses. In enkele gevallen is een disciplinair onderzoek of een feitenonderzoek noodzakelijk. Indien het BIZ ondersteuning nodig heeft, worden collega's ingeschakeld van de KMar, de *twinning*-regio Brabant of de Rijksrecherche. Per jaar komen tegenwoordig ongeveer vijftien à twintig klachten binnen, aldus de BIZ-medewerker van het KPCN. De meeste meldingen zijn afkomstig van Bonaire, slechts een enkele komt van Sint Eustatius of Saba. De laatste jaren zijn meer mensen bekend met de mogelijkheid om een klacht in te dienen, wat ze sinds kort ook online kunnen doen. De klachten betreffen meestal geen 'nieuwkomers' bij de politie, maar politiemensen die het korps al langer dienen. In de afgelopen vier jaar is het tweemaal tot een strafrechtelijk onderzoek gekomen. Het eerste onderzoek betrof huiselijk geweld door een politiemans, in het tweede ging het om geweldgebruik tegen een verdachte tijdens een arrestatie.

8.3 Integriteitsschendingen door bestuurders en politici

In het verleden zijn regelmatig integriteitsschendingen door bestuurders en/of politici gesignaleerd. Zo is het in het hele Caribische gebied gebruikelijk dat politieke partijen donaties ontvangen van bedrijven en particulieren. Dit kan de schijn wekken dat bedrijven een voorkeursbehandeling kopen. Ook zou het voorkomen dat burgers in de periode voor verkiezingen betaald worden door politici of beloond worden met commissariaten of benoemingen in besturen (nepotisme of vriendjespolitiek). Verder zou melding zijn gemaakt van het risico van belangenverstrengeling, omdat bestuurders van een stichting of een rechtspersoon tegelijkertijd lid zijn van het bestuurscollege, dat een toezichthoudende taak heeft (KLPD, 2009).

Recentelijk is een onderzoek uitgevoerd naar de omgang met subsidiegeld binnen een stichting; degenen die de functies van voorzitter en toezichthouder vervulden, waren met elkaar getrouwd.

Een andere opvallende zaak van recente datum is het omvangrijke (hervatte) onderzoek naar omkoping van en fraude door lokale politici

(zie ook paragraaf 7.3). Nederlandse ondernemers zouden hierbij betrokken zijn en miljoenen hebben geïnvesteerd in vastgoed, horeca en toerisme, terwijl ze in Nederland aangeklaagd zijn voor incassofraude. Sinds het onderzoek in 2012 is heropend, hebben de media op Bonaire maar ook in Nederland veel aandacht aan deze zaak besteed, vooral vanwege de gevolgen voor de bevolking: er waren forse investeringen gedaan in economisch interessante projecten in plaats van in projecten die de leefomstandigheden van de bevolking verbeteren. Omdat het een lopende zaak betreft, wordt er hier niet verder op ingegaan.

Een derde recente 'bestuurlijke' zaak, die nog loopt ten tijde van het onderzoek, betreft een onderzoek naar valsheid in geschrifte binnen het bestuurscollege van het Openbaar Lichaam Bonaire. De gezaghebber heeft aangifte gedaan en in sommige media werd over deze handeling niet positief gesproken, terwijl het doen van aangifte toch onder de wettelijke taak van de verantwoordelijke ambtenaren valt (artikel 200 WvSrv BES). Een medewerker van het Openbaar Ministerie geeft aan dat uit deze weerstand blijkt dat 'we er nog niet zijn.'

8.4 Integriteitsschendingen door dienstverleners

Berichten over integriteitsschendingen door dienstverleners die in het onderzoek naar voren zijn gekomen, hebben betrekking op de smokkel van cocaïne met behulp van medewerkers van de luchthaven van Bonaire, Flamingo Airport. Er zijn signalen dat ook medewerkers van transportbedrijven betrokken zijn (respondent Krusada). Tot nu toe is er weinig aandacht voor misbruik van de vrachttransporten via de luchthaven voor drugssmokkel. Wel heeft een onderzoek plaatsgevonden naar de smokkel van cocaïne via cateringtrolleys. Een medewerker van een onderzoeksteam dat aan deze zaak werkte, gaf aan dat tijdens het onderzoek bleek dat medewerkers van diverse onderdelen van het luchthavenproces bij de smokkel betrokken waren: cateringmedewerkers, bagagemedewerkers en schoonmakers. Het grote probleem is de relatief eenvoudige toegang tot het luchthaventerrein, in combinatie met zeer beperkt toezicht op het terrein zelf. Auto's die het luchthaventerrein van Flamingo Airport op gaan, worden incidenteel gecontroleerd en er is geen cameratoezicht op het luchthaventerrein. Volgens een medewerker van de KMar heeft deze situatie te maken met de kleinschaligheid: de meeste medewerkers op de luchthaven kennen elkaar. Luchthavenmedewerkers zouden de regels voor bewoners van het eiland soms soepeler hanteren dan voor anderen.

In het kader van de beveiliging van de luchtvaart tegen terrorisme zijn afspraken gemaakt om meer steekproefsgewijs controles te gaan houden op Flamingo Airport. Ook het personeel zal beter gecontroleerd worden. Er vindt nu wel een screening plaats bij de uitgifte van de passen die toegang geven tot het terrein, maar het is geen regel de pas zichtbaar te dragen. Meerdere medewerkers van de KMar zijn van mening dat het niet haalbaar is alle processen te controleren, al zou dat volgens hen wel moeten, in ieder geval op de 'zwakke' plekken. Integriteitsschendingen door dienstverleners zoals luchthavenmedewerkers hebben een demoraliserend effect op anderen in de samenleving. Bij een beperkt toezicht brengen ze op de luchthaven zelf een risico van een toename van integriteitsschendingen met zich mee.

8.5 Kwetsbaarheid

In de *Corruption Perception Index* van Transparency International (2011) is het hele Caribische gebied roodgekleurd. Die kleur houdt in dat het gebied hooggevoelig is voor integriteitsschendingen. Maar concrete voorbeelden zijn lastig te vinden, omdat veel in het verborgene blijft. In eerdere onderzoeken naar schendingen van integriteit in het Caribisch gebied wordt steeds weer aangegeven dat er veel 'over gesproken' wordt, maar dat casuïstiek beperkt beschikbaar is (zie ook: Schotborgh-van de Ven, in voorbereiding). In gesprekken met respondenten komen regelmatig de verschillen in maatschappelijke normen en waarden tussen Caribisch Nederland en Europees Nederland aan de orde als verklaring voor integriteitsschendingen. Een medewerker van het Openbaar Ministerie BES beschrijft de situatie als volgt: 'Door velen in de samenleving wordt ervan uitgegaan dat mensen op bepaalde posities goed voor zichzelf en hun familie en vrienden zorgen. Patronage⁴⁶ wordt door velen als een normale zaak beschouwd.' In een *Zwartboek* gaf de Fundashon Bon Gobernashon Bonaire (2007) een kritische beschouwing van de bestuurscultuur op Bonaire. Daarbij merkte ze op dat het verlenen van gunsten en diensten vaker zou voorkomen dan het betalen van steekpenningen. Op het financiële terrein betekent dit bijvoorbeeld dat het risico bestaat dat geldtransacties minder snel door de banken

⁴⁶ 'Patronage' is de sociaal ongelijke betrekking waarbij de hogergeplaatste, of patroon, gunsten verleent aan een lagergeplaatste, of cliënt, in ruil voor eerbetoon, trouw of diensten. Deze relatie kan eventueel verlopen via een tussenpersoon. Iemand kan patroon zijn in de ene relatie en cliënt in de andere. Patronage is vaak informeel en kan ontstaan juist door het ontbreken van formele regels of door een onvolkomen naleving daarvan (bron: <https://nl.wikipedia.org/wiki/patronage>).

geweigerd zullen worden (respondent DNB). Een medewerker van het Recherche Samenwerkingsteam (RST) die betrokken is geweest bij onderzoek naar fraudezaken, merkt op dat verdachten vaak niet het idee hebben dat ze iets fout doen. Het is moeilijk om grip te krijgen op de achterliggende reden. Het gaat niet altijd om bewust uitgevoerd gedrag, soms is eerder sprake van een zekere naïviteit. De mate van kwetsbaarheid in relatie tot integriteit is afhankelijk van de manier waarop het toezicht is ingevuld (respondent RST).

Een respondent van het Openbaar Lichaam Bonaire wijst erop dat in ogenschouw moet worden genomen dat het merendeel van de bevolking laaggeschoold is en dat de scholing op de eilanden bovendien voornamelijk gericht is geweest op cognitieve ontwikkeling. Sociale ontwikkeling, inclusief normen en waarden, kreeg tot voor kort relatief weinig aandacht in het onderwijs. Een groot deel van de bevolking heeft daardoor een weinig kritische houding tegenover bestuurszaken en politiek, waardoor desinteger gedrag niet snel opvalt. Bovendien is het gebruikelijk om elkaar onder alle omstandigheden zo veel mogelijk te steunen; een officiële aangifte wordt daarom niet snel gedaan. Een andere verklaring voor het voorkomen van niet-integer gedrag ligt in het bestuursstelsel en het politieke stelsel op de BES-eilanden (zie ook: Schotborgh-van de Ven, 2009). In het bestuursstelsel bestaat een tweede bestuurslaag (de plaatsvervanger), naar Nederlands model. Dit houdt in dat feitelijk twee personen verantwoordelijk zijn. In een dergelijk stelsel schuilen risico's voor verschillen in de interpretatie van regels en procedures door de personen in de twee bestuurslagen. Het politieke patronagesstelsel, naar Amerikaans model, kenmerkt zich door een wederzijdse afhankelijkheid tussen bestuurders en kiezers. Deze afhankelijkheid heeft tot gevolg dat (bestuurlijke) machtsongelijkheid algemeen geaccepteerd wordt. Daarbij is de samenleving kleinschalig van karakter. De kleinschaligheid leidt tot meer sociale verbanden tussen mensen: de meeste kennen wel iemand die hen 'verder kan helpen' (zie ook: KLPD, 2011).

9 Milieudelicten en -overtredingen

9.1 Inleiding

De milieudelicten en -overtredingen die op Bonaire zijn geconstateerd en die in dit hoofdstuk worden besproken, zijn: bodemverontreiniging (paragraaf 9.2), oppervlaktewaterverontreiniging (paragraaf 9.3), illegale bouwactiviteiten (paragraaf 9.4) en delicten en overtredingen met betrekking tot bedreigde planten- en diersoorten (paragraaf 9.5). De begripsafbakening voor deze onderwerpen wordt aan het begin van de paragrafen gegeven.

Op Bonaire is aan de Stichting Nationale Parken (Stinapa) een belangrijke rol toebedeeld in het toezicht op en de handhaving van de milieuwet en -regels. Ook is Stinapa verantwoordelijk voor het onderhouden van diverse natuurgebieden op Bonaire – bijna een vijfde deel van het eiland is beschermd natuurgebied – te weten het Bonaire National Marine Park, het Washington Slagbaai National Park, Klein Bonaire en de grotten op het eiland. Daarnaast adviseert Stinapa de overheid en geeft ze voorlichting aan burgers (Stinapa, 2010). De politie op Bonaire heeft geen afdeling milieuwet- en -regelovertreding, waardoor zij weinig tijd investeert in de aanpak hiervan. In voorkomende gevallen werkt Stinapa samen met de politie, de Kustwacht en milieuableidenden van het Openbaar Lichaam.

In ACTPOL zijn gedurende de onderzoeksperiode geen milieu-gerelateerde delicten geregistreerd. Het Openbaar Ministerie heeft in 2011 enkele zaken op het gebied van bedreigde diersoorten in behandeling gehad (respondent OM); deze zullen worden toegelicht in paragraaf 9.5. Stinapa heeft in de periode 2008-2012 jaarlijks tussen de 20 en 45 milieugerelateerde delicten geregistreerd, waarbij tussen de 3 en 10 processen-verbaal zijn opgemaakt (zie tabel 9.1).

Tabel 9.1 Aantal geregistreerde milieu-incidenten Stinapa

	2008	2009	2010	2011	2012
Processen-verbaal	3	4	5	10	4
Overige registraties	42	32	16	14	22
Totaal	45	36	21	24	26

Bron: bewerkte gegevens Stinapa

Het totale aantal registraties door Stinana is na 2008 afgenomen en is de afgelopen jaren redelijk stabiel. Een nadere uitsplitsing naar de milieu-gerelateerde delicten die in dit hoofdstuk worden besproken, is op basis van deze gegevens niet mogelijk.

9.2 Bodemverontreiniging

‘Bodemverontreiniging’ is de term die wordt gebruikt wanneer er door toedoen van de mens stoffen of materialen in de bodem of het grondwater terecht zijn gekomen die schadelijk zijn voor het ecosysteem.⁴⁷ Bodemverontreiniging ontstaat bijvoorbeeld door het illegaal lozen van afval of het gebruiken van bestrijdingsmiddelen en andere milieu-gevaarlijke stoffen.

Op Bonaire is beperkte capaciteit om afval op te slaan. Vrijwel alle goederen op het eiland worden geïmporteerd, wat extra afval teweegbrengt, bijvoorbeeld in de vorm van verpakkingsmateriaal. In een eerder onderzoek (KLPD, 2009) werd vermeld dat afval op een grote hoop gestort wordt en bedekt wordt met een laag zand, met alle schadelijke gevolgen van dien voor de bodem en het grondwater. Er zitten immers ook producten tussen die giftige en milieugevaarlijke stoffen bevatten.

Sinds 2010 is er veel veranderd. De huidige situatie is niet vergelijkbaar met die van 2008, want vanaf het moment van de staatkundige transitie gelden nieuwe eisen voor het ophalen en verwerken van afval. Het is op dat moment ook verplicht gesteld afval te verwerken en om te zetten in andere producten, in plaats van het te storten (*Amigoe*, 2012). Daarmee is deze oorzaak van bodemverontreiniging voor een belangrijk deel weggenomen. Het vuilophaal- en -verwerkingsbedrijf Selibon voert momenteel een onderzoek uit naar de mogelijkheid om keuken- en tuinafval te composteren. Dit zou het afvalprobleem op Bonaire reduceren en tegelijkertijd de vruchtbaarheid van de grond verhogen voor landbouwactiviteiten.

⁴⁷ Bodemverontreiniging is strafbaar gesteld onder de wetsartikelen 167c en 167d WvSr BES.

Toch bestaat er nog steeds illegale afvalstort op het eiland, die zeer waarschijnlijk verband houdt met de afvalstortheffing van 4 dollar per kilo die Selibon in rekening brengt. Het illegaal dumpen gebeurt zowel op de afvalstortplaats zelf (zonder betaling) als in de *kunuku's* – waarop vanaf de doorgaande weg weinig zicht is – zoals het gebied De Mondri en de gebieden ten oosten van Tera Kora en Nikiboko. Ook langs de zee aan de oostkust wordt afval gedumpt, zoals elektronica en huishoudelijk witgoed: magnetrons, koelkasten, wasmachines et cetera. Autowrakken worden soms op een stuk onbewoonde grond achtergelaten, of mensen laten het wrak in een hoekje van hun eigen terrein staan.

9.3 Oppervlaktewaterverontreiniging

Verontreiniging van het oppervlaktewater houdt in dat door toedoen van de mens stoffen of materialen in water(gebieden) terecht zijn gekomen die schadelijk zijn voor het ecosysteem (zie: Haselhoff & Nijboer, 1995).⁴⁸

Bonaire kent geen grootschalige industrie of olieraffinaderijen, in tegenstelling tot bijvoorbeeld het buureiland Curaçao. Het eiland kent wel een olie-overslagstation. In 2010 is daar brand ontstaan door gebrekkig onderhoud aan de brandbestrijdingssystemen. Bij deze brand kwam tweemaal de maximaal toegestane hoeveelheid chemische stoffen vrij. De Onderzoeksraad voor Veiligheid verweet de overheid dat deze had nagelaten eisen te stellen aan en toezicht te houden op de activiteiten en dat zij geen controle had uitgeoefend op de bedrijfsbrandweer van de eigenaar, BOPEC.⁴⁹ In de omringende wateren vinden veel olietransporten plaats, maar er spoelt niet vaak olie aan op de kust van Bonaire.

In een eerder onderzoek (KLPD, 2009) werd het lozen van douche- en toiletwater door de boten in de jachthavens als mogelijke oorzaak van oppervlaktewaterverontreiniging genoemd, evenals het lozen van huishoudelijk afvalwater van de huizen op Bonaire. Toentertijd was dat onvermijdelijk, omdat op het eiland nog geen afvalwaterzuivering plaatsvond. Tot 2011 werd het afvalwater uit de keukens en het toilet opgeslagen in beerputten of septic tanks en van daaruit werd het veelal geloosd in greppels of geïrrigeerd in de bodem. Halverwege 2011 is op Bonaire gestart met afvalwaterzuivering. Tankwagens halen het afvalwater uit de beerputten of septic tanks op en brengen het naar de

⁴⁸ Oppervlaktewaterverontreiniging is strafbaar gesteld onder de wetsartikelen 178, 179, 179a en 179b WvSr BES.

⁴⁹ Aanhangsel Handelingen Tweede Kamer 2011/12, nr. 2563.

zuiveringsinstallatie. Medio 2012 is de Eilandsverordening afvalwater Bonaire van kracht geworden, waarin regels gegeven worden voor het inzamelen, transporteren en zuiveren van afvalwater (zie: www.bonairegov.nl en www.bonaireatheart.org). Het vuilophaal- en -verwerkingsbedrijf Selibon is aangesteld als de instantie die verantwoordelijk is voor het inzamelen en transporteren van het afvalwater in de zogenoemde zorgplichtgebieden (Bestuurscollege Bonaire, 2003). Ook is in dat jaar gestart met de aanleg van een rioleringsstelsel, dat uitkomt op een rioolwaterzuiveringsinstallatie. Naar verwachting worden de huishoudens en bedrijven langs de kust in 2013 op de riolering aangesloten (Awa Awe, 2012).

9.4 Illegale bouwactiviteiten

Onder 'illegale bouwactiviteiten' wordt verstaan: het bouwen zonder toestemming of niet in overeenstemming met een bouwvergunning.⁵⁰

Op Bonaire is ruimtelijke ontwikkeling niet toegestaan binnen 50 meter van de kustlijn. Toekomstige ontwikkeling mag alleen gerealiseerd worden buiten deze grens, omdat er anders een te groot risico van stormschade is en bovendien de kuststrook en het onderwatermilieu aangetast kunnen worden (Bestuurscollege Bonaire, 2003). In het verleden is gebleken dat, ondanks deze regelgeving, verschillende bouwprojecten zo dicht bij de kust stonden, dat ze tijdens een storm onder water kwamen te staan (KLPD, 2009). Bij bouwprojecten controleert Stinapa op het naleven van de regelgeving. Een respondent van Stinapa gaf in een interview aan dat voornamelijk de Europese Nederlanders op het eiland zich schuldig maken aan het overtreden van de bouwvoorschriften.

9.5 Bedreigde planten- en diersoorten

De bescherming van bedreigde plantensoorten bestaat in het verbod deze planten te onwortelen, te plukken, te beschadigen of te vernielen. Beschermde dieren mogen niet worden verstoord, gevangen, verkocht of gedood. Ook het nest en de eieren van deze diersoorten zijn beschermd. Daarnaast is het bestuurscollege bevoegd om planten- en diersoorten aan te wijzen die bescherming verdienen. Dit is belangrijk, omdat de

⁵⁰ Illegale bouwactiviteiten vallen onder de Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES.

situatie op Bonaire voor bepaalde soorten anders kan zijn dan elders (Openbaar Lichaam Bonaire, zie: www.bonairegov.nl).⁵¹

De bescherming van flora en fauna op Bonaire valt onder de verantwoordelijkheid van Stinapa; deze organisatie heeft handhavingsbevoegdheden. Overtredingen van de Eilandsverordening Natuurbeheer hebben op Bonaire betrekking op het vangen van de volgende beschermde dieren: lora's (een papegaaiensoort), schildpadden, leguanen en karko's (een schelpdier). Ook illegaal speervissen komt regelmatig voor. Speervissen gebeurt langs de hele kust van Bonaire, maar met name aan de westkust, omdat de zee daar het rustigst is (Stinapa, 2010). Aan illegale visserij maakt vooral de lokale bevolking zich schuldig, maar sinds kort is er een groep immigranten uit Zuid-Amerika die regelmatig de visvoorschriften overtreedt (respondent Stinapa). Volgens een respondent van de douane komt af en toe illegale uitvoer van conch-schelpen voor (de schelp waarin karko's zich bevinden), meestal wordt dit geconstateerd door de afdeling Security van de luchthaven.

In het parketregister van het OM zijn in de onderzoeksperiode twee relevante zaken opgenomen, met in totaal vijf verdachten (bewerkte gegevens parketregister OM). Beide incidenten speelden zich af in 2011. In de eerste zaak ging het om het vangen en eten van schildpadden. Drie van de vier verdachten waren in Colombia geboren en waren ten tijde van het delict tussen de 23 en 27 jaar oud. De vierde verdachte was een 61-jarige man, die geboren was op Curaçao. De tweede zaak betrof een onderzoek naar een 42-jarige man, geboren op Curaçao, die beschermde tropische vogels ving en verhandelde.

⁵¹ De bescherming van planten- en diersoorten is geregeld in de Eilandsverordening Natuurbeheer Bonaire. Volgens artikel 11, lid 1 worden alle planten- en diersoorten beschermd die zijn genoemd in bijlage 1 van de Convention on International Trade in Endangered Species of wild fauna and flora (CITES-verdrag), bijlage 1 van de Bonn-Convention, bijlagen 1 en 2 van het Protocol concerning Specially Protected Areas and Wildlife in the Wider Caribbean Region (SPAW-protocol) en bijlage 1 van het Zeeschildpaddenverdrag.

In juli 2011 werd de directeur van Stinapa op kantoor gebeld door iemand uit Curaçao die zei vogelliefhebber te zijn. Hij vertelde gebeld te zijn door een man die in vogels handelt en die hem vroeg naar Bonaire te varen om 35 jonge papegaaien op te halen. De melder, tevens vogelhouder, weet dat dit illegaal is en heeft geweigerd dit te doen. Alle betrokken instanties op Bonaire zijn ingelicht en daarbij werd aan de Douane Caribisch Nederland gevraagd de douane op Curaçao in te lichten. Vervolgens is de locatie achterhaald waar de papegaaien zouden verblijven en is een inval gedaan. Bij de inval werden uitgehongerde vogels in erbarmelijke omstandigheden aangetroffen in kleine houten dozen. In totaal zijn 113 parkieten en 14 papegaaien in beslag genomen. Volgens deskundigen zijn de 14 lora's tussen de 400 en 500 dollar waard (dossieronderzoek OM).

10 Verdovende middelen

10.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de smokkel van verdovende middelen voor Bonaire besproken, evenals het gebruik ervan en de lokale handel erin.⁵² De aandacht gaat daarbij voornamelijk uit naar de meestvoorkomende drugs-soorten op Bonaire: cocaïne en marihuana. Achtereenvolgens wordt aandacht geschonken aan de registraties door het KPCN en het Openbaar Ministerie BES (paragraaf 10.2), grensoverschrijdende smokkel (paragraaf 10.3) en lokaal gebruik en lokale handel (paragraaf 10.4).

10.2 Registraties KPCN en Openbaar Ministerie BES

De Kustwacht, de douane en de KMar spelen een belangrijke rol bij het toezicht op de grenzen. Sinds de staatkundige transitie hebben de KMar en de douane minder mogelijkheden voor toezicht op en handhaving van de Opiumwet. Dat heeft te maken met beperkingen in de bevoegdheden van de KMar op dit gebied en met minder beschikbare capaciteit en middelen voor de douane. De douane heeft bovendien een breder takenpakket gekregen, onder andere in verband met het naleven van het besluit Algemene Bestedingsbelasting (ABB). Ook de lokale drugs-problematiek kreeg de laatste jaren niet veel aandacht.

Het aantal geregistreerde zaken voor Bonaire door het KPCN is veertien in 2012, in 2011 hebben geen registraties plaatsgevonden (zie tabel 3.1). Het aantal verdachten dat is ingeschreven bij het Openbaar Ministerie voor een overtreding van de Opiumwet BES in de periode 2008-2012 is weergegeven in tabel 10.1. Deze verdachten kwamen naar voren uit opsporingsonderzoeken van de KMar en de politie.

⁵² De strafbaarstelling van zaken in relatie tot verdovende middelen is geregeld in de Opiumwet BES.

Tabel 10.1 Aantal ingeschreven verdachten verdovende middelen

	2008	2009	2010	2011	2012
Totaal	67	77	40	27	27

Bron: Openbaar Ministerie, Jaarverslag 2012

In de tabel is te zien dat het aantal ingeschreven verdachten over de periode 2008-2012 sinds 2009 is afgenomen. Een van de belangrijkste verklaringen daarvoor is de afname van het aantal bolletjesslikkers. De afname van deze vorm van drugssmokkel zou zijn ontstaan door een verandering in de aanpak: een tijdlang hebben de KMar en de douane gezamenlijk controles uitgevoerd op de luchthaven, waarbij de smokkelaars een tijdelijk reisverbod werd opgelegd en hun paspoort voor enige tijd werd ingenomen. Dat heeft een afschrikkend effect gehad voor wat betreft deze smokkelmethode (respondent OM). Een reisverbod kan tegenwoordig niet meer worden opgelegd, omdat er geen wet in formele zin aan ten grondslag ligt. De toename van het aantal bolletjesslikkers die ten gevolge hiervan werd verwacht, is niet opgetreden: dit aantal is stabiel laag gebleven (respondent OM). Overigens neemt het aantal aanhoudingen en inbeslagnames niet alleen op Bonaire af; ook op Schiphol lijkt sprake te zijn van een daling van het aantal smokkelaars dat vanaf Bonaire naar Nederland reist (respondenten KMar).

Een andere reden voor de daling die de OM-registraties te zien geven, is het beperkte aantal strafrechtelijke onderzoeken dat de laatste jaren heeft plaatsgevonden door capaciteitsproblemen bij de recherche (respondent OM). Voor de staatkundige transitie werden de onderzoeken uitgevoerd door een aparte afdeling van de politie, Bureau Narcotica. Na de transitie is het thema verdovende middelen bij de Probleem Gerichte Opsporing (PGO) ondergebracht, maar deze moet haar capaciteit verdelen over meerdere thema's (respondenten KPCN en OM).⁵³

Van de ingeschreven verdachten bij het OM is ongeveer 50 procent geboren op Curaçao, 27 procent op Bonaire en 9 procent in Nederland. Andere geboorte(-ei)landen komen niet vaker dan tienmaal voor (bewerkte gegevens parketregister OM).

⁵³ In 2012 is een onderzoek naar verdovendmiddelenhandel opgestart door het RST. Een tweede onderzoek naar het fenomeen werd eind 2012 gestart, wederom door het RST (mailcontact met respondent OM, 18 maart 2013).

10.3 Grensoverschrijdende smokkel van verdovende middelen

Vanuit het perspectief van cocaïnesmokkel is de geografische positie van het Caribisch gebied van groot belang: het ligt tussen de Zuid-Amerikaanse cocaïneproducerende landen (met name Colombia, Peru en Bolivia) en de twee grootste afzetmarkten (Noord-Amerika en Europa) in (KLPD, 2011). De smokkel van cocaïne loopt om die reden voor een belangrijk deel via het Caribisch gebied. Daarbij speelt ook een rol dat drugsbestrijding in het nabijgelegen Venezuela een lage prioriteit heeft vanwege de huidige politieke instabiliteit in dat land (Duddy, 2012). Bonaire ligt ongeveer 80 kilometer ten noorden van Venezuela. Daarmee ligt het samen met Curaçao en Aruba op een belangrijke transportroute. Drugssmokkelaars kunnen relatief eenvoudig vanaf de lange kustlijn van Venezuela de oversteek maken (United Nations Office on Drugs and Crime, 2011b). Ook smokkel van marihuana en hasj vindt in het Caribische gebied plaats, maar deze is minder grootschalig georganiseerd en voornamelijk gericht op het Caribisch gebied zelf. De afzet- en gebruikersmarkten voor heroïne en synthetische drugs in het Caribisch gebied zijn (ook) klein (zie ook: KLPD, 2011).

De Kustwacht heeft in de periode 2008-2012 meerdere verdachte situaties aangetroffen op de wateren rondom Bonaire en heeft regelmatig controles uitgevoerd op verdachte vaartuigen. Uit de mutaties van de Kustwacht blijkt echter dat deze controles niet hebben geleid tot inbeslagnames van verdovende middelen of tot aanhoudingen van personen (bewerkte gegevens BPS Kustwacht). Op de luchthaven van Bonaire, Flamingo Airport, is het zogenoemde Flamingo-team werkzaam, een samenwerkingsverband tussen de Koninklijke Marechaussee en de Douane Caribisch Nederland. Dit team is belast met de controle op verdovende middelen bij vluchten van de luchtvaartmaatschappijen KLM en Arke van Bonaire naar Amsterdam. Ook dit team treft met regelmaat verdachte situaties aan. De douane heeft (al dan niet met het Flamingo-team) in dezelfde periode 113 verdachten aangehouden in verband met smokkel van verdovende middelen. Tabel 10.2 laat het aantal aanhoudingen per jaar zien, in tabel 10.3 zijn de inbeslagnames weergegeven naar drugsoort en hoeveelheid.

Tabel 10.2 Aantal aanhoudingen verdachten invoer van verdovende middelen

	2008	2009	2010	2011	2012
Totaal	19	33	25	20	16

Bron: bewerkte gegevens douane

Tabel 10.3 Omvang inbeslagnames door de douane naar drugssoort (in kilogram)

	2008	2009	2010	2011	2012
Cocaïne	18,9	53,7	45,7	8,3	4,1
Hasj	1	0,3	0,3	1,6	1,3
Marihuana	1,4	4,4	1,4	8,1	5,7

Bron: bewerkte gegevens douane

Uit tabel 10.3 blijkt dat de omvang van in beslag genomen drugs van jaar tot jaar schommelt. Dit heeft te maken met het wisselende aantal aange troffen partijen en de wisselende omvang daarvan. Bij de cijfers in de tabel dient opgemerkt te worden dat de registraties over de jaren 2008, 2009 en 2010 alleen betrekking hebben op de inbeslagnames op Bonaire, terwijl bij de jaren 2011 en 2012 de inbeslagnames van Sint Eustatius en Saba zijn meegeteld. Uit deze tabel wordt duidelijk dat de hoeveelheid in beslag genomen cocaïne het grootst was in 2009 (53,7 kilo); in 2012 werd 4,1 kilo in beslag genomen. De inbeslagnames van hasj liggen tussen de 0,3 en 1,6 kilo. De hoeveelheid in beslag genomen marihuana was, net als die van hasj, in 2011 en 2012 groter dan in 2009 en 2010. Heroïne en synthetische drugs werden in de onderzoeksperiode niet in beslag genomen (bewerkte gegevens douane). Cocaïne is voornamelijk bestemd voor de doorvoer: de inbeslagnames van cocaïne door de douane vinden veelal plaats wanneer personen het eiland willen verlaten. Marihuana is voornamelijk bestemd voor lokaal gebruik: de inbeslagnames van marihuana vinden vooral plaats als personen Bonaire in willen reizen (bewerkte gegevens dagjournaals KMar).

Modus operandi Voor drugsmokkel naar en via Bonaire wordt gebruikgemaakt van maritiem vervoer, luchtvervoer en postvervoer. Hierna volgt een toelichting.

Maritiem vervoer De smokkel van verdovende middelen naar Bonaire via maritiem vervoer wordt door diverse respondenten in dit onderzoek als de meestvoorkomende werkwijze benoemd. Het vervoer zou plaatsvinden met jetski's en kleine (snelle) boten. De aanlanding gebeurt met name aan de zuidkust van het eiland, omdat daar veel inhammen zijn, waardoor het overladen minder snel in de gaten loopt, maar ook aan de noordkant zijn weleens drugs aangespoeld (respondent KPCN). In het maritieme criminaliteitsbeeld van de Kustwacht (2009) wordt het vermoeden geuit dat cocaïne voor een groot deel via Curaçao op Bonaire terechtkomt en voor een klein deel rechtstreeks met watertransportmiddelen vanuit

Venezuela naar Bonaire wordt gebracht. Het vervoer over water zou vooral door lokale vissers worden uitgevoerd. Het grote aantal oversteken over het water per dag door de lokale Curaçaose en Bonairiaanse vissers maakt de kans om drugs te onderscheppen klein. De vissers houden elkaar de hand boven het hoofd, iedereen kent elkaar of is familie van elkaar. Het is moeilijk grip te krijgen op deze problematiek. Ondanks de controles worden er nauwelijks drugs aangetroffen op de vaartuigen. Op basis van signalen uit Curaçao zijn bijvoorbeeld extra controles uitgevoerd op fruitbarkjes⁵⁴. Bij deze controles zijn geen onregelmatigheden geconstateerd (respondent KMar). Er zijn inmiddels radars geplaatst om mogelijke drugstransporten te signaleren, maar tegen de tijd dat de politie ter plaatse is, 'is de klus alweer geklaard' (respondent KPCN). Ook de patrouilles die uitgevoerd worden door de Kustwacht kunnen de aanlandingen niet altijd tegengaan. 'Wanneer de Kustwacht in West is, verloopt de toevoer via Oost' (respondent SVPCN).

Recentelijk heeft de Criminele Inlichtingen Eenheid (CIE) drie beschrijvingen gemaakt van criminele groepen (csv-beschrijvingen) die betrokken zouden zijn bij de smokkel van cocaïne en marihuana. Uit de signalen blijkt dat de drugs zowel met vliegtuigen als met zeeschepen worden vervoerd en dat er gebruik wordt gemaakt van medewerkers op de luchthaven of in de haven (bewerkte gegevens CID Kustwacht/CIE KMar).

Luchtvervoer Op de luchthaven komt het 'slikken' en 'duwen' van bolletjes cocaïne regelmatig voor. De bolletjes worden vervoerd door zowel mannen (anaal) als vrouwen (anaal en vaginaal). In de meeste gevallen worden de verdovende middelen echter in een koffer of handbagage verstopt (bewerkte gegevens douane 2012). Er worden verschillende methoden gebruikt om ontdekking te voorkomen. De pakketten worden op het lichaam gedragen of bijvoorbeeld verstopt in de voering van een jas of een tas. Ook werd cocaïne aangetroffen die verwerkt of verborgen was in hairspraybussen, zeepverpakkingen en flesvoeding voor baby's. Een andere verbergplek zijn de zolen van schoenen en slippers, en er waren incidenten waarbij handdoeken en kleding geïmpregneerd waren met cocaïne (bewerkte gegevens dagjournaals KMar).

Om controles te omzeilen maken criminele organisaties gebruik van personen die werkzaam zijn op de luchthaven en bepaalde delen van de luchthaven kunnen betreden zonder aan een controle te worden onderworpen. In de periode voor de staatkundige transitie bleek met

⁵⁴ Fruitbarkjes zijn kleine bootjes waarin fruit wordt vervoerd. Vanuit Venezuela komen deze barkjes een aantal malen per dag naar Bonaire.

regelmaat uit onderzoeken door het Bureau Narcotica van het KPCN dat cocaïne werd uitgevoerd met behulp van deze dienstverleners (zie ook paragraaf 8.4). Naast de reguliere controles worden ook zogenoemde Apollo-acties gehouden, waarbij maximaal een uur lang de ruimten van een vliegtuig worden nagezocht op eventuele verstopte pakketten met verdovende middelen (respondent KPCN).

In 2009 heeft de politie op Bonaire, in samenwerking met het CargoHarc-team op Schiphol in Nederland, zicht gekregen op een groepering die via de Nederlandse Antillen cocaïne smokkelde naar Nederland door middel van catering- en afvaltrolleys van vliegtuigen. Onderstaande casus vormt een toelichting op dit onderzoek.

De groepering in het onderzoek gebruikte op zeer doordachte wijze de reguliere logistieke procedures voor het aan boord krijgen van de cocaïne op Flamingo Airport en het afhalen op de luchthaven Schiphol. Per smokkelactie werden meerdere mensen ingezet, met elk de verantwoordelijkheid voor een deel van het smokkeltraject. Aan beide 'kanten', zowel op Bonaire als in Nederland, waren luchthavenmedewerkers betrokken. Op Bonaire werkten minimaal zes personen samen om de cocaïne aan boord te krijgen. Drie van hen, afkomstig van Curaçao, namen de voorbereidingen voor hun rekening. De drie anderen, afkomstig van Bonaire, waren medewerkers op de luchthaven die allen een deeltaak hadden in het traject waarbij de bewuste trolley vanuit het cateringservicecentrum op een afgesproken plek in het vliegtuig werd geplaatst. In Nederland verliep het 'afhalen' op een vergelijkbare gestructureerde manier. Tijdens het onderzoek is in Nederland in drie maanden tijd ruim 20 kilo in beslag genomen, met een straatwaarde van ongeveer 600.000 euro (dossierinformatie OM; respondent CargoHarc-team Schiphol). De cocaïne werd niet alleen naar Nederland vervoerd, maar ook naar Curaçao. De groep die centraal stond in het onderzoek, haalde de cocaïne zelf vanuit Colombia en Venezuela. De groep koos ervoor de drugs te stashen op Bonaire, omdat dit minder risico's met zich mee zou brengen dan op Curaçao (waar drugsbendes vaak van elkaar weten wat er gehaald wordt en waar het wordt opgeslagen). Tijdens een van de transporten naar het buureiland werd op de boot van de mannen 23 kilo cocaïne aangetroffen en in beslag genomen door de politie (respondent KPCN).

Voor de smokkel van verdovende middelen via de lucht worden commerciële vliegtuigen gebruikt, maar ook kleinere modellen die in particulier bezit zijn. De volgende casus is daarvan een voorbeeld.

13 oktober 2009 werd er bij de meldkamer van het KPCN melding gemaakt van een grote vuurbal bij Klein Bonaire. Medewerkers van de politie en Stinapa gingen met een boot poolshoogte nemen. Ook de Kustwacht werd opgeroepen. Er bleek een klein vliegtuig te zijn ontploft, ter hoogte van het eilandje Klein Bonaire, tegenover Kralendijk. Al snel werd een lijk aangetroffen en een grote doos met 25 pakketten cocaïne. De volgende ochtend, toen het licht werd, werd een tweede lijk aangetroffen en ook meer dozen met pakketten cocaïne. De piloten bleken twee Colombiaanse mannen te zijn die, zo bleek later uit radarbeelden, vanuit de Venezolaanse kust vermoedelijk op weg waren geweest naar de Dominicaanse Republiek. Er was geen vliegplan ingediend, waardoor de bestemming niet met zekerheid kon worden vastgesteld. Het vermoeden bestaat dat een deel van de cocaïne gedropt zou worden bij Bonaire. Uiteindelijk werd er in totaal 411 kilo cocaïne uit het water gevist, maar vermoedelijk heeft er 500 kilo in het vliegtuigje gezeten; waarschijnlijk is een deel verloren gegaan door de ontploffing. De straatwaarde van de cocaïne was bijna 6,2 miljoen Antilliaanse guldens, ruim 3,4 miljoen dollar (respondent KPCN).

Het gebruik van kleinere privévliegthuigen voor de smokkel van drugs komt veelvuldig voor. Niet alleen Bonaire maar ook Aruba en Curaçao worden gebruikt als facilitaire 'hub' voor drugsvluchten met kleine vliegtuigen vanuit Zuid-Venezuela. In de tweede helft van januari 2012 zijn, in het kader van een samenwerkingsverband tussen de Nederlandse en de Venezolaanse autoriteiten, extra controles uitgevoerd op de kleine burgerluchtvaart. In totaal vonden er 121 controles plaats, waarbij in 13 gevallen (9%) vliegtuigen in verband konden worden gebracht met (eerdere) overtredingen van de Opiumwet (intern verslag Kmar, 'El Turpial 2', 2012).

Postvervoer In 2009 zijn door de douane acht postpakketjes en brieven aangetroffen waar cocaïne in zat. In 2012 zijn twee postpakketten onderschept waarin soepblikken zaten die gevuld waren met cocaïne.

10.4 Lokaal gebruik van en lokale handel in verdovende middelen

Gebruik De verdovendemiddelenproblematiek op lokaal niveau hangt sterk samen met de gebruikersmarkt op het eiland. Er zijn signalen dat

er veel drugs op Bonaire worden gebruikt, met name cocaïne en marihuana. Het is de politie bekend dat er regelmatig wordt gedeald, maar er is niet voldoende capaciteit om dit structureel aan te pakken (respondent OM). Het is lastig een schatting te maken van het totale aantal gebruikers. In een eerder onderzoek (KLPD, 2009) werd dit aantal geschat op vier- à vijfhonderd personen, maar hoeveel het er nu zijn, is niet bekend.

Twee organisaties die zich op Bonaire bezighouden met verslavingszorg zijn de Stichting Verslavingszorg en Psychiatrie Caribisch Nederland (SVPCN) en Krusada. De SVPCN biedt ambulante zorg aan mensen met verslavingsproblematiek en psychiatrische problematiek. Wanneer ambulante hulp niet volstaat en er gekozen wordt voor een opname, wordt de verslaafde geplaatst bij Krusada, dat behandelingsondersteuning biedt. De groep chronisch verslaafden die bij de SVPCN behandeld wordt, bestond eind 2012 uit ongeveer tweehonderd personen.⁵⁵ Het grootste deel van deze groep is verslaafd aan cocaïne en heeft een psychiatrische aandoening (respondent SVPCN). Het aantal chronisch verslaafden werd in 2008 nog op dertig à veertig geschat (KLPD, 2009).

De gemiddelde leeftijd van drugsverslaafden die bij de verslavingszorg belanden, is redelijk hoog: vaak hoger dan 40 jaar. Ze komen over het algemeen pas later in hun leven in een zorgtraject terecht, omdat gebruikers die in de problemen komen in eerste instantie worden opgevangen door hun familie. Dat heeft tot gevolg dat ze minder vaak op straat te zien zijn, wat bijvoorbeeld het geval is op Curaçao. Ze werken veelal niet voor een baas, maar nemen zelfstandig klussen aan. Deze situatie blijft dikwijls voortbestaan totdat het uit de hand loopt. Op dat moment komen de hulpverleningsinstanties pas in beeld (respondent Krusada).

Straathandel Een gram cocaïne kost op Bonaire ongeveer 4 dollar. Straatdealers verkopen op Bonaire soms openlijk hun waar, aldus een respondent van het KPCN. Een mogelijke verklaring is dat het hun bekend is dat de straathandel al twee jaar nauwelijks wordt aangepakt. De laatste tijd zijn er, naar verluidt, mensen die gaan dealen omdat ze financieel niet meer rond kunnen komen (respondent SVPCN). 'Mensen zijn uit armoede tot veel bereid' (respondent Krusada). Jongeren met weinig toekomstperspectief lopen het risico beïnvloed te worden door criminele netwerken die zich bezighouden met de handel in verdovende middelen, vanwege de aanzienlijke verdiensten die smokkel oplevert.

⁵⁵ De problematiek varieert van alcoholgebruik of cocaïnegebruik tot een dubbeldiagnose.

11 Overtredingen en overlast in het publieke domein

11.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de overtredingen en overlast in het publieke domein op Bonaire in de periode 2008-2012. De volgende onderwerpen komen hier onder deze noemer aan bod: verkeersincidenten (paragraaf 11.2), vandalisme (paragraaf 11.3) en jeugdoverlast (paragraaf 11.4). De begripsafbakening voor deze onderwerpen wordt aan het begin van de paragrafen gegeven.

Jeugdproblematiek is een speerpunt van politie en justitie op Bonaire. Aan het eind van het hoofdstuk wordt aandacht geschonken aan de beschikbare informatie over jeugdcriminaliteit, vanwege de relatie met het onderwerp jeugdoverlast.

11.2 Verkeersincidenten

‘Verkeersincidenten’ worden hier opgevat als alle verkeersovertredingen en aanrijdingen in het verkeer.⁵⁶

Verkeersovertredingen Een belangrijk deel van de verkeersovertredingen op Bonaire betreft te hard rijden. Onder jongeren zijn straatraces populair en ook het zogenoemde *feveren*, wat zoveel betekent als: bandensporen achterlaten op het asfalt. De bestuurders geven gas en remmen tegelijkertijd. Als ze dan weggrijden en kort daarna weer remmen, zodat de wielen slippen, zijn de banden zo heet dat er zwarte bandensporen op de weg achterblijven. Deze activiteiten vinden vaak plaats op de openbare weg en kunnen gevaarlijke situaties opleveren. *Feveren* gebeurt voornamelijk op de weg naar Sorobon; de vele zwarte strepen op het asfalt zijn veroorzaakt door slippende banden. De belangrijkste verklaring voor dit gedrag is, naast baldadigheid, verveling. Voor jongeren op Bonaire bestaat weinig

⁵⁶ Verkeersincidenten zijn strafbaar gesteld onder de Wegenverkeerswet BES.

(georganiseerd) vertier.⁵⁷ Een andere verkeersovertreding die veelvuldig voorkomt, is onvoorzichtig rijden, vaak met letsel tot gevolg. Een voorbeeld van een ernstig verkeersongeval biedt de volgende casus:

Een jongen van 16 op een scooter, die stunts uitvoerde door te rijden op alleen het achterwiel (wheelie), kwam op de verkeerde weghelft terecht en is doodgereden door een man in een auto. De man had geen rijbewijs en reed te hard: 60 kilometer per uur, waar 40 het maximum is (respondent OM).

Onverzekerd rijden komt regelmatig voor. Daarnaast merken respondenten van het KPCN en het OM op dat het gebruik van alcohol veel wordt gecombineerd met autorijden. Rijden onder invloed is niet toegestaan, maar de handhaving is niet duidelijk beschreven in de huidige verkeerswet en -regels. Het is bijvoorbeeld niet duidelijk wat de maximale hoeveelheid alcohol is waarmee deelname aan het verkeer toegestaan is, en het afnemen van een blaastest is wettelijk gezien niet mogelijk.

Aanrijdingen Op Bonaire worden aanrijdingen door een aparte instantie afgehandeld, de Caribbean Road Service (CRS). De CRS gaat ter plaatse bij iedere aanrijding en maakt een dossier op dat naar de verzekeringsmaatschappijen van de betrokkenen gestuurd wordt, zodat zij de financiële zaken kunnen afhandelen. De politie gaat alleen ter plaatse als sprake is van een misdrijf, als er gewonden zijn of bij een aanrijding met dodelijke afloop. In ACTPOL worden alleen de meldingen geregistreerd waarop de politie gereageerd heeft. De CRS vult deze gegevens aan met zijn cijfers. De verkeersafdeling van het KPCN maakt jaarlijks een overzicht van het totale aantal aanrijdingen op het eiland. In tabel 11.1 en 11.2 zijn de cijfers voor de periode 2008-2012 weergegeven (zie ook tabel 3.1). Uit tabel 11.1 blijkt dat het aantal aanrijdingen in de afgelopen vijf jaar elk jaar behoorlijk is toegenomen. Deze toename kan naar alle waarschijnlijkheid het beste worden verklaard uit de sterke groei van het wagenpark in de afgelopen jaren, waarop het wegennet van Bonaire niet berekend is. Inmiddels zijn er ongeveer tienduizend auto's op het eiland (*Amigoe*, 2013), op een bevolking van ruim 16.500 inwoners. In tabel 11.2 zijn de geregistreerde verkeersovertredingen weergegeven.

⁵⁷ Op Aruba heeft een soortgelijke situatie bestaan met illegale races op de openbare weg. De frequentie van incidenten is sterk gedaald na de opening van een legale racebaan (respondent Openbaar Lichaam Bonaire).

Tabel 11.1 Aantal aanrijdingen Bonaire naar feit

	2008	2009	2010	2011	2012
Aanrijding met blikshade	547	645	601	709	858
Aanrijding met lichtgewonde	96	122	139	92	92
Aanrijding met zwaargewonde	8	7	5	9	8
Aanrijding met dodelijke afloop	2	2	1	2	4
Aanrijdingen totaal	615	653	776	812	962

Bron: bewerkte gegevens KPCN, Verkeersafdeling 2012; bewerkte gegevens CRS 2012

Tabel 11.2 Aantal verkeersovertredingen Bonaire naar artikel

	2008	2009	2010	2011	2012*
Artikel 53: afstand bewaren/snelheid regelen	217	nb	222	255	139
Artikel 31: achteruitrijden openbare weg	140	nb	156	155	110
Artikel 24: niet rechts houden	101	nb	105	111	70
Artikel 13: geen voorrang verlenen	72	nb	69	66	42
Artikel 28: doorgang naast zich niet vrijlaten/kleine c.q. ruime bocht	47	nb	54	54	14
Artikel 9-A: door-/wegrijden na een ongeval	81	nb	82	78	35
Overtredingen totaal	658	nb	688	719	410

* De dataverzameling voor 2012 betreft de periode van 1 januari tot 1 juli.

Bron: bewerkte gegevens KPCN, Verkeersafdeling 2012; bewerkte gegevens CRS 2012. Cijfers voor 2009 zijn niet beschikbaar.

De gevolgen van aanrijdingen zijn in de meeste gevallen lichte verwondingen, die op het eiland kunnen worden behandeld. Bij zware verwondingen wordt men voor medische hulp naar Curaçao gevlogen. Indien een ongeval een dodelijke afloop kent, is dit een strafrechtelijke zaak. Dit komt een paar keer per jaar voor (respondent OM, zie tabel 3.2). Het aantal verkeersdoden op Bonaire is stabiel, jaarlijks zijn het er ongeveer twee of drie.

Verkeersveiligheid Het ontbreken van effectieve handhaving en regels bevordert overtredingen en ongelukken (zie ook: KLPD, 2009). De politie voert tegenwoordig met enige regelmaat acties om het belang van de verkeersveiligheid onder de aandacht te brengen (KPCN, Omgevingscan BES 2012). Een nieuwe verkeersverordening ligt al jaren klaar en zal de slagkracht van de politie verbeteren bij het vergroten van de verkeersveiligheid, al zal de bevolking minder blij zijn met de invoering van de nieuwe regelgeving. Momenteel worden drempels geplaatst op risicolocaties, die te hard rijden moeten tegengaan.

11.3 Vandalisme

Voor wat betreft vandalisme is uit een analyse van de bewerkte gegevens uit ACTPOL gebleken dat op Bonaire vernielingen⁵⁸ en brandstichting⁵⁹ zijn geregistreerd, veelal als gevolg van verveling. Geen van beide delicten komt echter vaak voor. Bij de politie is in de onderzoeksperiode slechts een enkele melding van graffiti of vernieling van een verkeers-bord in de systemen terug te vinden. In 2012 is de Forensische Opsporing van het KPCN drie keer bij een melding van brandstichting geweest. In twee gevallen is deze mogelijk toe te schrijven aan vandalen (bewerkte gegevens KPCN, afdeling Forensische Opsporing 2012).

11.4 Jeugdoverlast

In het bedrijfsprocessensysteem ACTPOL van het KPCN worden incidenten waarbij jongeren betrokken zijn, apart geregistreerd. Jeugd-problematiek is een speerpunt van politie en justitie. In de onderzoeksperiode, van 10 oktober 2010 tot 1 juli 2012, zijn 43 meldingen geregistreerd van overlast door jeugd. De meeste meldingen zijn gedaan rond 17.00 uur en rond 20.30 uur, bijna altijd door buurtbewoners of toeristen die overlast ervoeren van rondhangende jeugd: de muziek stond te hard of men stoorde zich aan het geluid van auto's, scooters of brommers. In één geval moest de politie ingrijpen toen er door jongeren eieren werden gooid.

Uit een voor dit onderzoek georganiseerde expertmeeting Jeugd, met alle betrokken diensten en organisaties die zich op Bonaire bezighouden met de aanpak van jeugdoverlast en -criminaliteit, komt naar voren dat het gros van de jeugd die problemen veroorzaakt voornamelijk (lichte) overtredingen begaat. Deze lopen uiteen van schoolverzuim en verkeersovertredingen (rijden zonder rijbewijs op een scooter, op een *quad* of in een auto) tot (kleine) diefstallen en vechtpartijen, die soms gepaard gaan met drank- en drugsgebruik. De naschoolse opvang meldt met regelmaat incidenten door jongeren – al vanaf 9 jaar. Als ingrijpen noodzakelijk wordt geacht, kunnen kinderen van 12 tot en met 16 jaar bij

⁵⁸ Vernieling is strafbaar gesteld onder de wetsartikelen 366-372a (Titel XXVII) WvSr BES.

⁵⁹ Brandstichting is strafbaar gesteld onder het wetsartikel 163 WvSr BES.

bureau HALT terecht.⁶⁰ Voor ouders onder de 12 jaar is geen structurele regeling getroffen. De organisatie Expertise Onderwijs Zorg (EOZ) zoekt in dat geval naar een passende oplossing voor een kind (respondenten Expertmeeting Jeugd).

Structureel overlast gevend gedrag is deels gerelateerd aan beperkt sociaal toezicht op kinderen in de vele eenoudergezinnen op Bonaire. Alleenstaande moeders met meerdere kinderen moeten veelal werken om het gezin te onderhouden; de oudere kinderen zorgen buiten schooltijd voor de jongere broertjes en zusjes. Sommige kinderen ontwikkelen daardoor beperkte sociale vaardigheden. Een ander probleem is verveling, door een gebrek aan activiteiten voor jongeren op het eiland. De jongerenorganisatie Jong Bonaire kan ongeveer 150 jongeren begeleiden, maar de middelbare school telt meer dan 1000 leerlingen. Buurtcentra organiseren regelmatig activiteiten voor kinderen van de basisschool – tot 12 jaar – ook in de vakanties, maar voor de oudere jeugd is er weinig georganiseerd vermaak (respondenten Expertmeeting Jeugd).

Maatregelen Een jaar of drie geleden was er op Bonaire een grote groep van 50 à 60 jongeren in de middelbareschoolleeftijd die regelmatig in de problemen kwamen. Tegenwoordig zijn dat er ongeveer 25 à 30. Ook het aantal spijbelaars op school is de laatste jaren afgenomen. Verschillende maatregelen hebben aan de verbetering bijgedragen, waaronder: 1) het instellen van het driefasen-interventiemodel, dat functioneert als een waarschuwingssysteem (een toelichting volgt hierna, in het kader), 2) het splitsen van de onderbouw en bovenbouw op de middelbare school (*junior high* en *senior high*), om eventuele negatieve invloed van oudere kinderen op de jongere te beperken, 3) ambulante hulpverlening en 4) het (meer dan voorheen) begeleiden van ouders als hun kinderen problemen hebben veroorzaakt, in de verwachting dat de ouders een rol kunnen spelen bij het voorkomen van toekomstige problemen. Sinds de komst van de organisatie Jeugdzorg en Gezinsvoogdij, na de staatkundige transitie, hoeven gezinnen hun problemen niet meer alleen op te lossen (respondenten Expertmeeting Jeugd). Het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG), dat verantwoordelijk is voor de opvoedingsondersteuning op Bonaire, merkt dat de ouders of mensen uit de buurt probleemgedrag van jongeren tegenwoordig sneller melden dan voorheen. Indien nodig meldt het CJG deze jongeren aan bij de Jeugdzorg (respondenten Expertmeeting Jeugd).

⁶⁰ In 2011 hebben 150 meldingen geleid tot 150 HALT-zaken. In 2012 zijn 114 meldingen afgehandeld, die hebben geleid tot 67 HALT-zaken (Openbaar Ministerie, *Jaarverslag 2012*).

Jeugdcriminaliteit op Bonaire

Een deel van de jeugd op Bonaire is betrokken bij criminaliteit. Vaak betreft het geweldsdelicten, zoals vechten, steken en schieten. Veel van deze incidenten vinden plaats onder invloed van drank of drugs (respondent KPCN, Forensische Opsporing). De meeste incidenten doen zich voor bij de Scholengemeenschap Bonaire, waar de jongeren zich het grootste gedeelte van de dag bevinden. Ook wordt er geweld gebruikt tussen groepen jongeren uit Rincon en Playa (respondent KPCN, Jeugd en Zedenzaken). Verder zijn jongeren betrokken bij diefstallen en inbraken. En tot slot maken ze zich schuldig aan ontuchtzaken; opvallend veel daders en ook slachtoffers zijn relatief jong – rond de 11 of 12 jaar (respondent Expertmeeting Jeugd).

De oorzaak van jeugdcriminaliteit is vaak 'stoerdoenerij' (respondent KPCN, Jeugd en Zedenzaken). Een andere oorzaak is drugsgebruik. De gezinssituatie kan ook een oorzaak zijn voor jeugdoverlast of jeugdcriminaliteit. Er zijn veel alleenstaande moeders die moeten werken om het gezin te kunnen onderhouden. Daardoor groeien veel kinderen onder beperkt toezicht op, met gevolgen voor hun ontwikkeling van sociale vaardigheden en hun emotionele ontwikkeling. Ook armoede is voor jongeren een motief voor het plegen van (kleine) diefstallen, met name voor het verkrijgen van *gadgets* of kleding. Op Bonaire is het niet zo vanzelfsprekend als in Europees Nederland dat jongeren gaan werken om geld te verdienen (respondent KPCN, Jeugd en Zedenzaken).

In de volgende tabellen zijn de registraties voor jeugdcriminaliteit weergegeven van het KPCN (tabel 11.3) en het Openbaar Ministerie (tabel 11.4), voor de periode 2008-2012.

Tabel 11.3 Aantal incidenten jeugdcriminaliteit KPCN, Jeugd en Zedenzaken

	2008	2009	2010	2011	2012
Totaal	nb	9	5	18	16

Bron: bewerkte gegevens KPCN, afdeling Jeugd en Zedenzaken

Tabel 11.4 Aantal ingeschreven minderjarigen OM (en percentage van het totale aantal verdachten)

	2008	2009	2010	2011	2012
Minderjarigen levens- en geweldsdelicten	9	10	2	12	14
Minderjarigen vermogensdelicten	27	35	27	8	4
Totaal	36 (39%)	45 (33%)	29 (22%)	20 (17%)	18 (16%)

Bron: Openbaar Ministerie, jaarverslagen 2008-2012

Bij een vergelijking van tabel 11.3 met 11.4 valt op dat de ontwikkeling van het aantal zaken bij het KPCN tegengesteld is aan die van het aantal minderjarige verdachten bij het OM. Bij het KPCN is de afgelopen jaren een trend zichtbaar van een toename aan jeugdzaken, terwijl het OM juist een afname constateert van het aantal minderjarige verdachten en hun aandeel in het totale aantal verdachten. Een belangrijke verklaring voor de afname kan gevonden worden in de invoering van het driefasen-interventiemodel in 2011. Dit interventiemodel zorgt ervoor dat niet alle minderjarige verdachten doorstromen naar justitie, waardoor zij niet voorkomen in de registraties van het OM. In de eerste fase van het model wordt gebruikgemaakt van alternatieve afdoeningen buiten het strafrecht. De minderjarige krijgt in dat geval bij een strafbaar feit van lichte aard (zoals spijbelen, eenvoudige mishandeling, kleine diefstallen) een alternatieve straf. De barioregisseur (wijkagent) heeft gezag om de straf uit te spreken, veelal een HALT-afdoening. In de tweede fase wordt pas aangifte gedaan van een strafbaar feit. In dat geval zal de Voogdijraad de officier van justitie adviseren over de aard van de strafrechtelijke afdoening. In de derde fase moet de minderjarige verdachte onherroepelijk voor de rechter verschijnen (respondent OM).

Verder is het opvallend dat de afname van het aantal minderjarigen voornamelijk te zien is bij vermogensdelicten. Bij levens- en geweldsdelicten neemt het aantal minderjarigen de laatste jaren juist toe.

Bij een vergelijking van tabel 11.3 met tabel 11.4 kan ook worden opgemerkt dat er minder jeugdzaken zijn bij het KPCN dan ingeschreven minderjarige verdachten bij het OM. Een verklaring kan worden gevonden in het feit dat incidenten waarbij jeugd betrokken is, vaak in groepsverband worden gepleegd, aldus respondenten van het OM en het KPCN.

De leeftijd van minderjarige verdachten ligt al jaren opvallend laag. Al in 2006 deden zich incidenten voor met daders tussen de 9 en 12 jaar; elk jaar komt er wel zo'n zaak voor. Sinds 2012 lijken meer meisjes betrokken te zijn bij vechtpartijen en bij (kleine) criminaliteit; cijfers hierover zijn

niet beschikbaar. Bij vechtpartijen tussen meisjes speelt ruzie over vriendjes soms een rol, maar ook de manier van omgaan met elkaar ('zij keek mij raar aan'). Ook structurele pesterijen kunnen aanleiding zijn voor gebruik van geweld (respondent Expertmeeting Jeugd).

DEEL III

SINT EUSTATIUS



12 Inleiding

In deel II, hoofdstuk 3 is een overzicht gegeven van de omvang van de criminaliteit op Bonaire, geregistreerd door de politie (KPCN) en het Openbaar Ministerie. Dit hoofdstuk bevat een soortgelijk overzicht voor Sint Eustatius. In de hoofdstukken 13 tot en met 20 komt de criminaliteit op Sint Eustatius per thema aan de orde.

12.1 Registraties KPCN

Voor Sint Eustatius zijn cijfers over de geregistreerde criminaliteit van het KPCN beschikbaar uit 2011 en 2012 (zie ook deel I, hoofdstuk 1). In tabel 12.1 zijn de beschikbare cijfers weergegeven.

Tabel 12.1 Aantal registraties KPCN Sint Eustatius

	2011	2012
Geweldscriminaliteit totaal	74 (31%)	92 (44%)
Pogingen moord/doodslag	2	2
Openlijk geweld (inclusief bedreigingen)	68	81
Huiselijk geweld	nb	nb
Zedendelicten	4	9
Vermogenscriminaliteit totaal	105 (44%)	63 (30%)
Diefstal	45	25
Inbraak	58	38
Atrako	2	0
Heling	nb	nb
Verdovende middelen	4 (1%)	8 (4%)
Verkeersincidenten	54 (23%)	42 (20%)
(Vuur)wapens	3 (1%)	3 (1%)
Totaal	240 (100%)	208 (100%)

Bron: KPCN, Omgevingsscan BES 2011; KPCN, Criminaliteitscijfers 2012. nb: niet beschikbaar

In 2011 registreerde het KPCN 240 incidenten en in 2012 waren het er 208. De incidentmeldingen bij de politie betreffen voor een belangrijk deel veelvoorkomende vormen van criminaliteit, zoals geweld, diefstal, inbraak en verkeersovertredingen. Het aantal registraties van geweldsdelicten is toegenomen. Het aantal vermogensmisdrijven is in die periode afgenomen. Registraties van verkeersincidenten zijn licht gedaald.

12.2 Registraties Openbaar Ministerie BES

Het Openbaar Ministerie rapporteert het aantal verdachten dat is ingeschreven, in tegenstelling tot de politie, die het aantal incidenten registreert. Een verdachte kunnen meerdere strafbare feiten ten laste zijn gelegd. De beschikbare cijfers hebben betrekking op 2010, 2011 en 2012. De jaarverslagen van het OM laten de volgende registraties zien:

Tabel 12.2 Aantal registraties Openbaar Ministerie Sint Eustatius

	2010	2011	2012
Geweldscriminaliteit totaal	27 (56%)	36 (56%)	56 (58%)
Moord en doodslag (inclusief pogingen)	nb	nb	3
Geweld (inclusief bedreigingen)	nb	nb	46
Zedendelicten	0	1	7
Vermogenscriminaliteit totaal	11 (23%)	22 (34%)	18 (19%)
Diefstal en inbraak	nb	nb	18
Verduistering	nb	nb	0
Atrako	nb	nb	0
Heling	nb	nb	0
Verdovende middelen	4 (8%)	1 (2%)	13 (14%)
Verkeersdelicten	nb	nb	0
Vuurwapens	1 (2%)	1 (2%)	1 (1%)
Overig	5 (10%)	4 (6%)	8 (8%)
Totaal	48 (100%)	64 (100%)	96 (100%)

Bron: Openbaar Ministerie, jaarverslagen 2010, 2011 en 2012. nb: niet beschikbaar

In totaal heeft het OM in 2010 voor Sint Eustatius 48 verdachten ingeschreven, in 2011 waren dat er 64 en in 2012 96. Het aantal verdachten van geweldscriminaliteit nam in deze periode toe, evenals het aantal verdachten van drugsdelicten. Het aantal verdachten van vermogenscriminaliteit nam in 2011 eerst toe en daarna nam het in 2012 licht af.

13 Mensensmokkel en mensenhandel

In dit hoofdstuk gaat de aandacht uit naar de onderwerpen mensen-smokkel (paragraaf 13.1) en mensenhandel (paragraaf 13.2) op Sint Eustatius. Voor een begripsomschrijving wordt verwezen naar deel II, hoofdstuk 4.

Het KPCN en het OM registreerden in de jaren 2010-2012 geen zaken voor mensensmokkel of mensenhandel (zie tabel 12.1 en 12.2).

13.1 Mensensmokkel

In de manier waarop mensensmokkel zich openbaart, zijn diverse kenmerkende elementen te onderscheiden (zie ook paragraaf 4.2) waaronder grensoverschrijding en verblijf en arbeid.

Grensoverschrijding In het gebied van de Bovenwindse Eilanden hebben mensensmokkelroutes hoofdzakelijk het vasteland van de Verenigde Staten en de Maagdeneilanden als eindbestemming. Vanuit de Caribische regio vaart men, veelal met kleine bootjes of jachten, naar Puerto Rico en van daaruit gaat men per vliegtuig naar het vasteland. Sint Maarten wordt genoemd als het opstappunt. Door middel van 'islandhopperen', met het oog op bevoorrading met voedsel en brandstof, wordt het traject afgelegd. Sint Eustatius wordt hierbij genoemd als eiland dat men onderweg mogelijk aandoet (Verhoeven et al., 2007; KLPD, 2011). Te smokkelen mensen worden op een strandje achtergelaten en door een volgende boot weer opgepikt, tussentijds houden zij zich schuil (KLPD, 2011).

In de onderzoeksperiode heeft de Grensbewaking van de KMar verscheidene malen verstekelingen op een boot aangetroffen. In één geval zijn negentien verstekelingen uit Santo Domingo (Dominicaanse Republiek) op Sint Eustatius aangekomen. Twee andere verstekelingen, jongens van 14 en 15 jaar, reisden met een sleepboot naar het eiland. Pas toen de boot op Sint Eustatius aankwam, werden de jongens ontdekt. Ze waren op weg naar Puerto Rico en hadden vijftien uur verstopt gezeten in het rookkanaal van de sleepboot. Verder zijn er weleens groepen personen aan of langs de kust van Sint Eustatius aangetroffen, zonder dat bekend is wat hun (eind)bestemming was.

Dit zijn mogelijk signalen dat Sint Eustatius als doorvoerland voor mensensmokkel wordt gebruikt. Over het algemeen wordt gesteld dat Sint Eustatius te kleinschalig is om als eindbestemming voor mensen-smokkel te dienen (respondent KMar, Grensbewaking).

Verblijf en arbeid Wanneer mensen illegaal op Sint Eustatius verblijven, is er meestal sprake van *overstayers*: mensen die tijdelijk op het eiland werken of verblijven en die geen geldige verblijfsvergunning meer hebben doordat de termijn ervan verlopen is (respondent IND). De Arbeidsinspectie controleert vreemdelingen op het bezit van een werkvergunning. Wanneer wordt geconstateerd dat iemand geen werkvergunning heeft, draagt de Arbeidsinspectie deze zaak over aan de politie voor het opstellen van een proces-verbaal.⁶¹ Bij een controle door de Arbeidsinspectie tijdens de carnavalsperiode in 2012 bleken 27 van de 57 personen niet over de juiste papieren te beschikken. In de meeste gevallen waren de processen van aanvraag wel al in gang gezet. In 2012 zijn er ongeveer 24 zaken bij de Grensbewaking van de KMar bekend geworden waarbij de einddatum van de werkvergunning overschreden was (respondent KMar, Grensbewaking).

13.2 Mensenhandel

Seksuele uitbuiting De aanwezigheid van het olieverwerkingsbedrijf NuStar op Sint Eustatius vergroot de markt voor prostitutie op het eiland. Voor twee bordelen op Sint Eustatius geldt een gedoogbeleid. Vrouwen uit andere landen (met name de Dominicaanse Republiek en Colombia) kunnen hier via een zzp-constructie maximaal drie maanden werken (respondent Arbeidsinspectie). De vrouwen krijgen een vestigingsvergunning van het eilandsbestuur, de IND richt zich uitsluitend op aanvragen voor een verblijf langer dan drie maanden (respondent IND).

De vrouwen die bij de bordelen komen werken, moeten al in hun eigen land naar de ambassade voor een intake. Bij de grenscontrole op Sint Eustatius wordt gezien of voldaan is aan de toegangseisen, zoals beschreven in de Wet toelating en uitzetting (WTU) BES. Bij het KPCN zijn geen signalen van uitbuiting binnen de bordelen bekend. Voor de politie is het voornaamste teken van vrijwilligheid dat de vrouwen voortijdig kunnen stoppen als het hun niet bevalt, aldus een respondent van het KPCN. Een van de bordelen is inmiddels gesloten, omdat de

⁶¹ In het interview met de Arbeidsinspectie wordt aangegeven dat er momenteel aan gewerkt wordt de arbeidsinspecteurs op te leiden tot bijzonder opsporingsambtenaar (boa), zodat zij zelf processen-verbaal kunnen opmaken.

eigenaar niet in staat was aan de voorwaarden te voldoen. Zo mogen de vrouwen niet werken en slapen in eenzelfde ruimte. De eigenaar van het bordeel was nog niet zo ver met de bouw dat hij voldoende kamers had en dus werkten en slapen de vrouwen toch in dezelfde ruimte (respondent OM). Bij de laatste controle in maart 2013 zijn geen misstanden geconstateerd die zouden kunnen wijzen op mensenhandel.⁶²

Er zijn signalen dat Dominicaanse vrouwen zich ook in bars op het eiland prostitueren. Deze vrouwen worden binnengehaald als tijdelijk werknemster voor een bepaald bedrijf, maar verrichten daarnaast seksuele diensten tegen betaling (respondenten IND en Arbeidsinspectie). Hierbij is geen sprake van een afhankelijkheidsrelatie (respondent KPCN).

Arbeidsgerelateerde uitbuiting Werknemers op Sint Eustatius kunnen op grond van een tijdelijke werkvergunning (TWV) na vijf jaar een verblijfsvergunning krijgen. De TWV is werkgevergebonden, wat een afhankelijkheidsrelatie tussen werknemer en werkgever creëert (respondent Arbeidsinspectie). Deze afhankelijkheidsrelatie vormt de basis voor de mogelijkheid tot uitbuiting. Vaak gaan werknemers na vijf jaar, zodra zij de verblijfsvergunning hebben, weg bij het bedrijf. 'Dit is mogelijk een signaal dat er iets niet klopt', aldus een respondent van de IND, maar er is verder niets over bekend. Inmiddels is er een toelatings-toets (voor de Nederlandse taal) voor naturalisatie op Sint Eustatius, die deze gang van zaken bemoeilijkt (respondent IND).

Arbeidsgerelateerde uitbuiting wordt op Sint Eustatius vooral gesignaleerd onder de Chinese bevolking op het eiland. Het betreft in totaal ongeveer twintig mensen (respondenten Arbeidsinspectie, OM en IND). De signalen over uitbuiting betreffen voornamelijk Chinees personeel van winkels of restaurants dat in de werkruimte moet slapen en (te) veel uren achter elkaar werkt. Er zou sprake zijn van contracten die worden afgegeven voor de formaliteit en contracten die 'echt' zouden gelden voor de werknemers (respondent OM). Wanneer een dergelijke situatie wordt gesignaleerd door de IND of de Arbeidsinspectie, wordt dat doorgezet naar de afdeling Toezicht van de politie en naar de GGD (respondent IND).

⁶² Mailcontact met respondent OM, 28 maart 2013.

14 Geweldscriminaliteit

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de geweldscriminaliteit op Sint Eustatius. Zoals in het inleidende hoofdstuk 12 van deel III al duidelijk werd, is dit een van de meestvoorkomende criminaliteitsvormen op het eiland.

In paragraaf 14.1 wordt gestart met een overzicht van de registraties van het KPCN en het Openbaar Ministerie in de jaren 2011 en 2012. Daarna volgt een toelichting op de volgende onderwerpen: moord en doodslag (paragraaf 14.2), openlijk geweld (paragraaf 14.3), huiselijk geweld (paragraaf 14.4) en seksueel geweld en andere zedendelicten (paragraaf 14.5). Voor een begripsafbakening wordt verwezen naar deel II, hoofdstuk 5.

14.1 Registraties KPCN en Openbaar Ministerie BES

In de afgelopen twee jaar is het aantal geweldsdelicten dat het KPCN registreerde toegenomen van 74 (31%) in 2011 tot 92 (44%) in 2012 (zie tabel 12.1). Bij een vergelijking van de cijfers voor de verschillende categorieën geweldsdelicten valt op dat de categorie openlijk geweld het grootst is.

Uit de jaarcijfers van het OM komt naar voren dat zowel in 2010 als in 2011 en 2012 meer dan de helft van de verdachten daar ingeschreven was in verband met geweldscriminaliteit (zie tabel 12.2). In deze periode is sprake van een toename van het absolute aantal incidenten: 27 in 2010, 36 in 2011 en 56 in 2012. Het aandeel in relatie tot de totale omvang bleef ongeveer gelijk: 56 procent in 2010 en 2011 en 58 procent in 2012. Het aantal minderjarige verdachten voor een geweldsdelict was 1 in 2011 en 3 in 2012 (Openbaar Ministerie, jaarverslagen 2011 en 2012).

14.2 Moord en doodslag

Moord en doodslag komen niet veel voor op het eiland, de laatste moord werd gepleegd in 2006 (respondent OM). In de onderzoeksperiode vonden in totaal vier pogingen tot doodslag plaats, waarvan twee in 2011 en twee in 2012 (zie tabel 12.1). Deze delicten zijn vaak het gevolg van uit de hand gelopen ruzies, in combinatie met overmatig alcohol- en/of drugsgebruik. Over het algemeen zijn de daders mannen van rond de 45 jaar (respondent KPCN Sint Eustatius). Het Openbaar Ministerie registreerde in 2012 drie verdachten in verband met de twee (pogingen tot) levensdelicten.

14.3 Openlijk geweld

Openlijk geweld (mishandeling en bedreiging) is door het KPCN in 2011 op Sint Eustatius in totaal 68 keer geregistreerd en in 2012 in totaal 81 keer (zie tabel 12.1). Deze vorm van geweld is veelal het gevolg van ruzie, in combinatie met overmatig alcoholgebruik (respondent KPCN Sint Eustatius). Over het algemeen gaat het om incidenten tussen personen. Een enkele keer is een grotere groep betrokken. Zo heeft een groep mannen na een honkbalwedstrijd een man en zijn auto bewerkt met knuppels. Aanleiding voor het geweld was dat het slachtoffer een scooter van een van de mannen had gestolen (respondent OM).

14.4 Huiselijk geweld

Huiselijk geweld is niet apart uit de registraties van het KPCN af te leiden. Volgens respondenten van het KPCN en het Openbaar Lichaam Sint Eustatius is huiselijk geweld echter de meestvoorkomende vorm van geweld op Sint Eustatius. Meestal is de aanleiding ruzie binnen relaties, in combinatie met het gebruik van alcohol en verdovende middelen (respondenten KPCN). Ook spelen armoede in gezinnen en de daarmee samenhangende financiële stress een rol: in veel gevallen gaat een ruzie over verantwoordelijkheden of geld. Uit de hand gelopen echtelijke ruzies komen bij veel gezinnen op het eiland bijna wekelijks voor. Gebruik van fysiek geweld is daarbij heel gebruikelijk, ook door vrouwen (respondent OM). Over slachtofferschap van mannen bij huiselijk geweld wordt niet openlijk gepraat. Een voorbeeld van geweldgebruik door vrouwen biedt de volgende casus:

Een vrouw wilde gaan slapen, omdat ze de volgende morgen weer vroeg moest werken. Haar man bleef op de bank zitten. Hij had geen baan en hoefde niet vroeg op. De vrouw vond dat zij mocht bepalen dat het licht uitging, omdat zij degene was die de elektriciteitsrekening had betaald. Ze deed het licht uit, waarop de man het licht weer aan-deed. Dat ging zo even door. Op een gegeven moment werd er een klap uitgedeeld en raakten de twee in gevecht, waar ook gebruiksvoorwerpen aan te pas kwamen, zoals een pan (respondent OM).

De aandacht van politie en justitie voor geweldsincidenten is de laatste jaren toegenomen (respondenten Openbaar Lichaam Sint Eustatius, OM en KPCN Sint Eustatius), al heeft dit niet tot officiële registraties van huiselijk geweld geleid. Bij huiselijkgeweldszaken wordt de betrokkene(n) de verplichting opgelegd een training in communicatieve vaardigheden te volgen (respondent OM).

14.5 Seksueel geweld en andere zedendelicten

De politie registreerde vier zedenincidenten in 2011 en negen in 2012 (zie tabel 12.1). Het aantal strafzaken bij het OM is lager: in 2010 is geen verdachte geregistreerd, in 2011 was dat één verdachte en in 2012 waren het er zeven (zie tabel 12.2) van wie er vier minderjarig waren (Openbaar Ministerie, *Jaarverslag 2012*). Een beperkt aantal zaken op Sint Eustatius houdt verband met incest, aanranding of verkrachting. Zoals ook op Bonaire het geval is, zijn seksuele relaties op jonge leeftijd gebruikelijk. Een situatie kan uit de hand lopen als er foto's of filmpjes via internet worden verspreid of als chantagemiddel gebruikt worden, of als het (minderjarige) meisje zwanger wordt. De meeste zedenzaken van het OM hebben te maken met een zwangerschap waarbij het meisje minderjarig is of beide betrokkenen minderjarig zijn. Op zo'n moment wordt de familie te schande gezet (respondent OM). De volgende casus is daarvan een voorbeeld:

Een meisje van 12 jaar is zwanger gemaakt door een jongen van 21. Drie maanden later krijgt ze op school een ernstige bloeding. Het meisje heeft van de jongen abortuspillen gekregen, die overigens niet verstrekt zijn door tussenkomst van een arts. Op school, in het toilet, voltrekt zich de abortus. Het meisje verliest veel bloed en wordt met spoed naar het ziekenhuis van Sint Maarten gebracht. De verdachte had vaker seksuele relaties gehad met meisjes die (veel) jonger waren. Het meisje had uit angst niets tegen haar ouders durven zeggen (dossierinformatie OM).

Het aantal tienerzwangerschappen op Sint Eustatius is toegenomen sinds 2008 (respondent Openbaar Lichaam). Voor de staatkundige transitie werden zwangere meisjes van school gestuurd, tegenwoordig zijn kinderen leerplichtig tot 16 jaar. Dat meisjes niet meer bang hoeven te zijn bij zwangerschap van school gestuurd te worden zou, volgens respondenten van het Centrum voor Jeugd en Gezin en de Voogdijraad, hebben bijgedragen aan een toename van tiener-zwangerschappen op Sint Eustatius. Wat ook meespeelt, is dat zwangerschap voor veel meisjes een bevestiging is van hun volwassenheid: de heersende opvatting onder jonge meisjes is dat zij pas meetellen in de maatschappij als ze een kind hebben. 'Het is duidelijk dat tienerzwangerschappen aandacht behoeven in de preventiesfeer', aldus een respondent van het Openbaar Lichaam.

15 Vermogenscriminaliteit

Voor het thema vermogenscriminaliteit wordt onderscheid gemaakt tussen de volgende onderwerpen: diefstal (paragraaf 15.2), inbraak (paragraaf 15.3), atrako's (paragraaf 15.4) en heling (paragraaf 15.5); voor een begripsomschrijving wordt verwezen naar deel II, hoofdstuk 6. Maar eerst wordt, in paragraaf 15.1, ingegaan op de registraties voor Sint Eustatius door de politie en het Openbaar Ministerie.

15.1 Registraties KPCN en Openbaar Ministerie BES

Op Sint Eustatius hebben vermogensdelicten voornamelijk betrekking op diefstal en inbraak (zie tabel 12.1). De omvang van het totale aantal vermogensdelicten op Sint Eustatius geregistreerd door het KPCN in 2012 (63) is aanzienlijk geringer dan in 2011 (105). Uit de jaarcijfers van het OM (zie tabel 12.2) blijkt evenwel dat het aantal in verzekering gestelde verdachten voor vermogensdelicten in 2012 (18) slechts in beperkte mate is afgenomen ten opzichte van 2011 (22). Het aantal minderjarige verdachten voor vermogenscriminaliteit was 3 in 2011 en 7 in 2012 (Openbaar Ministerie, jaarverslagen 2011 en 2012).

15.2 Diefstal

Diefstal op Sint Eustatius is de afgelopen twee jaar afgenomen: in 2011 zijn 45 incidenten door de politie geregistreerd, in 2012 waren het er 25 (zie tabel 12.1). Er wordt diefstal van fietsen, telefoons en andere moderne elektronische apparatuur gepleegd en daarnaast vinden diefstal van vee en stroperij plaats (respondent Openbaar Lichaam Sint Eustatius).

Daders van de eerste categorie diefstallen zijn voornamelijk jongeren op het eiland. Er is één specifieke groep (probleem)jongeren actief in diefstal van fietsen en scooters. Ze maken ze eerst onherkenbaar om ze vervolgens te kunnen helen. Dit type diefstal komt bij dit soort delicten het meest voor. Verder gaat het voornamelijk om kleine diefstallen op en om school. Een aantal van deze jongeren zorgen al langere tijd voor problemen op Sint Eustatius. Ze zijn veelal laagopgeleid en komen uit gezinnen waar weinig aandacht of tijd is voor de opvoeding. Veel

diefstallen ontstaan uit stoerdoenerij: 'meedoen met de rest' (respondent OM). De meeste diefstallen worden uit verveling gepleegd. Op het eiland is niet vaak iets te doen, er is nauwelijks georganiseerd vermaak. Daarnaast plegen jongeren diefstal om het gezin te ondersteunen bij financiële moeilijkheden (respondenten Centrum voor Jeugd en Gezin en Voogdijraad).

Diefstal van vee komt op Sint Eustatius wekelijks voor, gedurende het hele jaar. Op het hele eiland loopt vee los rond: runderen, geiten, ezels, schapen, varkens en kippen. Soms worden de dieren ter plaatse gedood en geslacht en soms ook bereid en opgegeten. De daders zijn lokale bewoners. Het zou om een Caribische gewoonte gaan en dus niet uitsluitend op Sint Eustatius voorkomen (respondent KPCN Sint Eustatius). De laatste jaren heeft diefstal van vee geen enkele maal tot een zaak bij het OM geleid (respondent OM).

15.3 Inbraak

Het aantal registraties van inbraken door de politie is in de afgelopen twee jaar afgenomen, van 58 in 2011 tot 38 in 2012 (zie tabel 12.1). Deze afname kan verklaard worden door de aanhouding van twee mannen die verantwoordelijk waren voor veel inbraken; beide mannen zijn verslaafd aan drugs en/of alcohol (respondent OM). Over het algemeen zijn de daders jongeren die iets willen hebben wat zij niet kunnen betalen. Tijdens festiviteiten, zoals carnavel, worden meer winkelinbraken en woninginbraken geconstateerd (respondent KPCN Sint Eustatius). De kleinschaligheid van het eiland brengt veel mensen ertoe hun huis of winkel niet af te sluiten en geen andere preventieve maatregelen te nemen, zoals het aanbrengen van een alarm.

15.4 Atrako's

Atrako's komen op Sint Eustatius nagenoeg niet voor. In 2011 zijn er twee geweest en in 2012 deed zich geen enkele atrako voor (zie tabel 12.1). Een respondent van het KPCN op Sint Eustatius merkt op dat in 2009 twee overvallers zijn betrapt (zie de volgende casus). Op het eiland gaat naar aanleiding van deze zaak het verhaal rond dat het geen zin heeft een overval te plegen, omdat de politie alles op het eiland in de gaten houdt (respondenten KPCN Sint Eustatius).

In 2009 hadden in korte tijd meerdere inbraken plaatsgevonden. Naar aanleiding daarvan had de politie besloten 's avonds en 's nachts op

verschillende plaatsen te gaan posten om de daders op het spoor te kunnen komen. De agenten zaten verscholen in de bosjes, toen zij twee langslappende jongens hoorden praten over een overval die ze beraamden op een Chinees restaurant. Zij gaven dit bericht door aan de collega's die in de buurt van het restaurant aan het surveilleren waren. De jongens werden op heterdaad aangehouden.

15.5 Heling

Heling van goederen is op Sint Eustatius door de politie niet geregistreerd in 2011 en 2012 (zie tabel 12.1) maar komt naar schatting wekelijks voor, met name in het centrum van Oranjestad. De geheelde goederen zijn afkomstig van diefstallen die op school of in de nabijheid daarvan plaatsvinden. Op het eiland zijn geen vaste helers aan te wijzen. Het zijn over het algemeen jonge mannen, met een leeftijd tussen de 15 en 25 jaar. Ze zijn niet structureel actief en worden niet met andere criminele activiteiten in verband gebracht (respondent KPCN Sint Eustatius). De betrokkenen reizen regelmatig naar Sint Maarten, dus het is mogelijk dat gestolen goederen op Sint Maarten verkocht worden (respondent KPCN Sint Eustatius).

16 Fraude en witwassen

Dit hoofdstuk is gewijd aan de beschikbare informatie over fraude en witwassen op Sint Eustatius. Die informatie is zeer beperkt. In de onderzoeksperiode zijn geen incidenten geregistreerd door het KPCN en zijn geen verdachten ingeschreven in het parketregister van het Openbaar Ministerie. Dit heeft te maken met de complexiteit van het onderwerp en met het ontbreken van specialistische expertise bij de politie (respondent OM). Vanuit de politie en het OM is beleidsmatige aandacht gevraagd voor financieel rechercheren in de opsporing. Ook zullen in de nabije toekomst de ongebruikelijke transacties gematcht worden met gegevens uit rechersystemen (zwacri-registers) waardoor het zicht op zaken zal verbeteren en het aantal verdachte transacties zal toenemen.

Uit andere bronnen zijn wel signalen naar voren gekomen over fraude (namelijk belastingfraude) en witwassen. Deze beide onderwerpen worden hierna behandeld, respectievelijk in paragraaf 16.1 en 16.2. Voor een begripsomschrijving van fraude en witwassen wordt verwezen naar deel II, hoofdstuk 7.

16.1 Belastingfraude

In de onderzoeksperiode is op Sint Eustatius één geval van belastingfraude bekend geworden. Het ging om belastingontduiking (respondent OM). De eigenaar van twee bedrijven op het eiland werd door de douane op Sint Maarten aangetroffen met veel geld: ongeveer 80.000 dollar. Het ontduiken van belasting komt vermoedelijk vaker voor op de eilanden, voornamelijk door eigenaren van bedrijven. De politie heeft niet het idee dat hier criminele organisaties achter zitten. De belastingdienst is nog in de opbouwfase. Veel mensen weten niet wat de procedures zijn bij het doen van belastingaangifte, en daarom is het geven van voorlichting aan de bevolking momenteel de primaire taak die de belastingdienst zich heeft gesteld (respondent Belastingdienst CN).

16.2 Witwassen

Voor een indicatie van witwassen op Sint Eustatius wordt gebruik gemaakt van de gegevens van de Financial Intelligence Unit (FIU) in Nederland. Tabel 16.1 geeft een overzicht van de ongebruikelijke en verdachte transacties voor de drie BES-eilanden.

Tabel 16.1 Overzicht ongebruikelijke en verdachte transacties 2010-2012*

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba	Eindtotaal
Ongebruikelijke transacties	1061	389	106	1556
Verdachte transacties	20	49	61	130
Totaal**	1081	438	167	1686

* De dataverzameling voor 2010 betreft de periode van 10 oktober t/m december en voor 2012 die van 1 januari tot 1 juli.

** De ongebruikelijke en verdachte transacties bij elkaar opgeteld geven het totale aantal geregistreerde transacties weer.

Bron: bewerkte gegevens FIU-Nederland

Voor de BES-eilanden werden in de periode vanaf de staatkundige transitie tot en met de eerste helft van 2012 in totaal 1686 transacties geregistreerd die als ongebruikelijk zijn gemeld en waarvan een deel als verdacht is aangemerkt. Van het totale aantal ongebruikelijke transacties hadden er 389 (25%) betrekking op Sint Eustatius. Van het totale aantal verdachte transacties gold dat voor 49 transacties (38%). Bij de meeste meldingen is sprake van een storting op een rekening, de overige meldingen betroffen voornamelijk opnamen van een rekening of depotstortingen.

Uit het jaarverslag van de FIU uit 2012 blijkt dat de waarde van de ongebruikelijke transacties voor de BES-eilanden in de periode 2010-2012 opvallend is gestegen (zie ook paragraaf 7.3 voor Bonaire en paragraaf 25.3 voor Saba). In 2010 werd er met betrekking tot Sint Eustatius voor 525.000 euro (bijna 700.000 dollar) aan ongebruikelijke transacties gemeld. In 2011 was dat bedrag opgelopen tot bijna 2,3 miljoen euro (ruim 2,9 miljoen dollar) en in (heel) 2012 tot ruim 4,5 miljoen euro (bijna 5,8 miljoen dollar).⁶³

⁶³ In het jaarverslag over 2012 zijn ongebruikelijke transacties weergegeven op registratiedatum, dit wil zeggen de datum waarop de FIU-Nederland de ontvangen transactie als ongebruikelijk in zijn database heeft geregistreerd. De cijfers die in dit veiligheidsbeeld zijn gepresenteerd, zijn gebaseerd op de transactiedatum. De cijfers die zijn aangeleverd voor dit rapport en de cijfers uit het jaaroverzicht van de FIU-Nederland zijn dus niet gelijk maar wel vergelijkbaar. Zie ook voetnoot 41.

17 Integriteitsschendingen

In de onderzoeksperiode zijn voor Sint Eustatius geen integriteitsschendingen geregistreerd door de politie en het Openbaar Ministerie BES. Hieronder worden signalen van integriteitsschendingen door overheidsfunctionarissen besproken die in de interviews naar voren zijn gekomen. Integriteitsschendingen door andere actoren zijn in de interviews niet genoemd. Voor een begripsomschrijving wordt verwezen naar deel II, hoofdstuk 8.

17.1 Integriteitsschendingen door overheidsfunctionarissen

De signalen van integriteitsschendingen door overheidsfunctionarissen lopen uiteen van het laks omgaan met arbeidstijden tot het aanwenden van geweld uit hoofde van een functie. Over corruptie valt weinig met zekerheid te zeggen. Er doen soms wel verhalen de ronde, bijvoorbeeld over rijke families die bevoordeeld worden bij benoemingen in (overheids)functies, maar de oorsprong daarvan is lastig te herleiden.

Eind 2012 heeft zich een zaak voorgedaan waarbij een wethouder door het bestuurscollege is gevraagd op te stappen, vanwege disfunctioneren en het hebben van onverenigbare betrekkingen en onverenigbare contacten (respondent KPCN Sint Eustatius). Deze zaak is ten tijde van het schrijven van dit rapport nog in behandeling.

18 Milieudelicten en -overtredingen

Op Sint Eustatius heeft de milieuorganisatie Stenapa – niet te verwarren met Stinapa op Bonaire – een belangrijke rol in het toezicht op het milieu. Het eiland heeft twee nationale parken, te weten Quill National Park en Boven National Park. Deze parken zijn beschermd natuurgebied. Daarnaast is er beschermd gebied onder water: het National Marine Park. Stenapa verzorgt het onderhoud. De *rangers* van Stenapa worden ondersteund door de Kustwacht (gestationeerd op Sint Maarten), de KMar en de politie. Wanneer er een overtreding plaatsvindt, geven de *rangers* van Stenapa het door aan de politie, opdat deze een proces-verbaal opmaakt. Medewerkers van Stenapa mogen namelijk zelf geen proces-verbaal opmaken, ze mogen alleen een waarschuwing geven. Rijkswaterstaat werkt aan de mogelijkheid Stenapa-*rangers* de bevoegdheid van bijzonder opsporingsambtenaar (boa) te verlenen. Voor de aanpak van milieudelicten hebben de politie en het Openbaar Ministerie op Sint Eustatius nog weinig aandacht (respondenten KPCN Sint Eustatius).

Bij het KPCN en het OM zijn geen incidenten op het gebied van het milieu geregistreerd. Hierna, in paragraaf 18.1, volgt een overzicht van de registraties van Stenapa in de jaren 2008-2012. Vervolgens wordt een toelichting gegeven op de volgende onderwerpen: bodem- en oppervlaktewaterverontreiniging (paragraaf 18.2) en bedreigde planten- en diersoorten (paragraaf 18.3). Voor een begripsomschrijving wordt verwezen naar deel II, hoofdstuk 9.

18.1 Registraties Stenapa

In de periode 2008 tot en met augustus 2012 heeft Stenapa in totaal 54 overtredingen geregistreerd. De cijfers zijn een indicatie, op basis van een handmatige verwerking van gegevens uit losse bestanden. In tabel 18.1 zijn de beschikbare cijfers weergegeven.

Tabel 18.1 Registraties Stenapa

	2008	2009	2010	2011	2012*
Illegaal vissen	2	5	0	6	4
Beschadiging beschermde planten	1	2	0	3	5
Illegale bouwactiviteiten	1	0	0	0	0
Illegale zandwinning	0	0	1	0	1
Oppervlaktewaterverontreiniging	0	5	1	0	2
Bodemverontreiniging	0	2	0	0	2
Doden beschermde diersoorten	0	0	0	0	5
Overig	1	1	0	3	1
Totaal	5	15	2	12	20

* De dataverzameling voor 2012 betreft de periode van 1 januari tot en met augustus.

Bron: bewerkte gegevens Stenapa

Milieudelicten en -overtredingen komen op Sint Eustatius niet op grote schaal voor. De meestvoorkomende geregistreerde incidenten zijn het doden van beschermde diersoorten, zoals leguanen, het vissen in beschermd natuurgebied en het beschadigen van beschermde planten. Bij deze laatste categorie gaat het vooral om de beschadiging van planten en koraal op het rif. Plegers van deze overtredingen zijn voornamelijk mannen uit de visindustrie (respondenten Stenapa).

Het OM heeft geen opvallendheden geconstateerd in milieuzaken. Naast bovengenoemde onderwerpen hebben milieugerelateerde incidenten volgens respondenten van het OM betrekking op het lekken van olie (door het bedrijf NuStar), speervissen en het illegaal uitvoeren van conch-schelpen.

18.2 Bodem- en oppervlaktewaterverontreiniging

Bodemverontreiniging ontstaat op Sint Eustatius voornamelijk door zwerfafval en huishoudelijk afval. Er is één grote vuilstortplaats op het eiland, waar het huishoudelijk afval wordt verzameld. Er zijn geen voorzieningen om dit afval te verwerken of recycleren. Daarnaast zorgen autowrakken voor bodemverontreiniging door de vloeistoffen die uit de auto's de grond in lekken (respondenten KPCN Sint Eustatius).

Oppervlaktewaterverontreiniging betreft zowel het binnenwater als de zee om het eiland heen. Het binnenwater wordt verontreinigd door achtergelaten autowrakken. Olivlekken, afkomstig van vissersboten maar met name van de olietankers van het bedrijf NuStar, vervuilen het zeewater. Wordt er een olievlek geconstateerd, dan wordt de havenmeester daarvan in kennis gesteld. Hij brengt op zijn beurt de

Scheepvaartinspectie, de politie en Stenapa op de hoogte, zodat zij hierop kunnen reageren. In de laatste vier jaar zijn in totaal ongeveer vijftien kleine olievlekken geconstateerd voor de kust van Sint Eustatius. Als de vervuiler achterhaald kan worden, krijgt deze een boete opgelegd. Met het geld wordt de olie opgeruimd. In 2012 is een groot olielek bij een leiding van NuStar geconstateerd, dat veel schade heeft toegebracht aan het water, koraal en strand. Voor het onderzoek naar dit olielek zijn ook inspecteurs van Rijkswaterstaat naar het eiland gekomen (respondenten Stenapa).

18.3 Bedreigde planten- en diersoorten

Het doden van leguanen en schildpadden voor consumptie is strafbaar gesteld op Sint Eustatius. Toch is het doden van leguanen voor consumptie waarschijnlijk een van de meestvoorkomende overtredingen. Dit is al sinds 2004 strafbaar, maar het is al zo lang een gewoonte op het eiland dat de bevolking het als een recht beschouwt (respondent Stenapa). Ook het eten van schildpadden was in het verleden gebruikelijk, maar Stenapa heeft een 'schildpadprogramma' opgezet, met als resultaat dat ze niet of nauwelijks meer gegeten worden (respondenten Stenapa). In 2012 heeft Stenapa, achteraf, vier of vijf incidenten ontdekt waarbij een schildpad is gedood voor consumptiedoeleinden. Het is voor deze dieren belangrijk dat hun leefomgeving niet in gevaar wordt gebracht. Het strand aan de noordkust van Sint Eustatius, Zeelandia, is hun broedplaats. Om die reden is het in 2001 aangewezen als beschermd natuurgebied. Vanaf dit strand wordt al decennialang zand weggehaald voor huizenbouw; ook in de onderzoeksperiode is dat gebeurd. Er wordt gezocht naar een structurele oplossing in de vorm van afsluiting van het gebied (respondent Stenapa).

Van de wateren rondom Sint Eustatius is 20 procent beschermd. Illegaal vissen in dit beschermd natuurgebied is een van de vaste aandachtspunten van de Kustwacht. Het gaat met name om illegaal speervissen. Speervissers zijn op zoek naar rifvissen en die leven voornamelijk in het beschermd gebied (respondenten Stenapa). Er zijn ongeveer 28 lokale vissers die zich aan de regels houden en alleen vissen waar dat toegestaan is. Het vissen is voor hen geen fulltimebaan maar een nevenbaan. Daarnaast zijn er 2 of 3 lokale vissers die wel op plaatsen vissen waar dat verboden is; ze weten dat het niet mag, maar vinden dat ze er recht op hebben. Verder komen er vaak mensen uit Saint Kitts die in beschermd gebied vissen. Vooral in het kreeftseizoen neemt het aantal speervissers uit Saint Kitts opvallend toe. Ook lokale jongeren

doen aan speervissen. Hun motto is: *it's easy, it's fun and it saves you money*. Ook verveling wordt als motief genoemd. De kans om gepakt te worden is gering (respondenten Stenapa).

De uitvoer van conch-schelpen is verboden, maar deze schelpen worden met enige regelmaat in de bagage van toeristen aangetroffen (respondent Stenapa).

In 2012 was er een man die dozen vol krabben wilde exporteren. Omdat handel strafbaar gesteld is, werd hij aangehouden. Krabben mogen alleen gevangen worden voor persoonlijke consumptie.

19 Verdovende middelen

In dit hoofdstuk wordt aandacht geschonken aan de beschikbare informatie over de grensoverschrijdende smokkel van verdovende middelen in relatie tot Sint Eustatius (paragraaf 19.2) en het lokale gebruik van verdovende middelen en de handel erin (paragraaf 19.3). In paragraaf 19.1 worden de registraties door het KPCN en het Openbaar Ministerie toegelicht.

19.1 Registraties KPCN en Openbaar Ministerie BES

Het aantal geregistreerde zaken voor het onderwerp verdovende middelen in de afgelopen jaren is zowel bij het KPCN als bij het OM gering. Sinds de staatkundige transitie is de grensbewaking op de luchthaven en in de zeehaven opnieuw ingericht. De KMar is sindsdien belast met de controle van personen, terwijl de douane verantwoordelijk is voor de controle van goederen bij in-, uit- en doorreis. De douane is pas sinds 1 januari 2011 actief op Sint Eustatius en Saba (respondent douane). Bij een vermoeden van de invoer van verdovende middelen wordt de douane ingeschakeld voor bagagecontrole en fouillering van de betreffende persoon⁶⁴ (respondent KMar). De verlegging van de taken van de KMar op de luchthaven en capaciteitsgebrek bij de douane hebben ertoe geleid dat de mogelijkheden voor de aanpak van de smokkel van verdovende middelen beperkt waren in de onderzoeksperiode. Ook de lokale problematiek kreeg de laatste jaren niet veel aandacht.

Het KPCN registreerde in 2011 vier zaken, het OM schreef in datzelfde jaar één verdachte in voor drugsgerelateerde criminaliteit. In 2012 is het aantal incidenten dat het KPCN registreerde toegenomen tot acht; het aantal ingeschreven verdachten in het parketregister van het OM in dat jaar is dertien (zie tabellen 12.1 en 12.2).

⁶⁴ De douane richt zich voornamelijk op de controles in verband met belastingwetgeving en beschikt niet over bagagescanapparatuur of drugshonden.

19.2 Grensoverschrijdende smokkel van verdovende middelen

Via de lucht- en zeehaven van Sint Eustatius worden over het algemeen kleine hoeveelheden (gebruikershoeveelheden) marihuana, cocaïne en *crack* ingevoerd voor lokaal gebruik. Het is niet waarschijnlijk dat het eiland als doorvoerland voor drugsmokkel naar de Verenigde Staten of Europa fungeert.

De smokkel die naar Sint Eustatius plaatsvindt, betreft voor een klein deel cocaïne en voor een groter deel marihuana, afkomstig van Sint Maarten (respondent KPCN). De drugs worden per vliegtuig en per boot gesmokkeld, verborgen in het verpakkingsmateriaal van andere goederen. Een voorbeeld hiervan zijn blikken met etenswaar die geseald lijken maar waarin cocaïne of marihuana verstoppt is. Er worden nagenoeg geen verdovende middelen aangetroffen in omvangrijke (vracht)zendingen. Wanneer ze per vliegtuig gesmokkeld worden, gebeurt dat over het algemeen in de ruimbagage van passagiers (respondent KPCN). In 2012 was er zicht op een mogelijk crimineel samenwerkingsverband dat cocaïne vanuit Sint Maarten naar Sint Eustatius smokkelde. De groep zou bestaan uit drie tot vijf personen, lokale bewoners van beide eilanden. Deze informatie is nog niet bevestigd in een onderzoek (respondent KPCN).

Er zijn duidelijke piekmomenten voor de invoer van verdovende middelen te onderkennen: de maanden november, december en juli, maanden waarin grote evenementen plaatsvinden. In november wordt de 'Statiaweek' gevierd, december is een algemene feestmaand en juli is de maand van het carnaval op Sint Eustatius. In deze perioden zijn weleens bolletjesslikkers gesignaleerd; de cocaïne was waarschijnlijk bestemd voor lokaal gebruik. Ook zijn er wel mensen aangetroffen met verdovende middelen verpakt op het lichaam. Het ging daarbij om marihuana, en ook *speed*. *Speed* wordt hoofdzakelijk gebruikt door de studenten op het eiland, marihuana door zowel studenten als de lokale bevolking (respondent KMar).

19.3 Lokaal gebruik van en lokale handel in verdovende middelen

Gebruik Verdovende middelen worden relatief veel gebruikt op Sint Eustatius. Zo zijn er een paar honderd gebruikers op een inwoneraantal van een paar duizend. De gebruikers zijn over het algemeen mannen

tussen de 20 en 60 jaar die al langere tijd verslaafd zijn. Marihuana wordt op het eiland vaker gebruikt dan cocaïne en *crack*, maar het harddruggebruik zorgt voor meer problemen in de samenleving (zie ook: Uitterhaege, Trautmann & Cuvalay, 2008). De gebruikers van harddrugs kunnen in verband gebracht worden met andere criminele activiteiten, zoals inbraken, diefstallen en geweld (respondenten KPCN en OM). De overlast neemt geen zorgelijke vormen aan; de groep die overlast pleegt is klein en kan het zich financieel gezien niet permitteren veel te gebruiken (respondenten KPCN en OM).

Straathandel De binnengesmokkelde drugs worden voornamelijk op straat gedeald in de buurt van winkels en restaurants in het centrum van Oranjestad. Dealen van cocaïne op school komt heel incidenteel voor, net als dealen vanuit huis (respondent OM). Een gram cocaïne kost op Sint Eustatius ongeveer 6 dollar. Dealers van cocaïne of *crack* zijn mannen met een leeftijd tussen de 30 en 55 jaar. Dit zijn mensen die al langer bekend zijn bij de politie. Ze worden ook in verband gebracht met andere criminele activiteiten, waaronder inbraken en geweldpleging (respondent KPCN). Dit geweld is meestal gerelateerd aan verdovende-middelengebruik, al dan niet in combinatie met alcoholgebruik. Dealers van marihuana of wiet zijn mannen en soms vrouwen, met een leeftijd tussen de 20 en 45 jaar. Ook deze dealers zijn bekenden van de politie en ook zij kunnen in verband worden gebracht met inbraken en geweld. Dealen in drugs wordt gezien als een manier om (extra) inkomsten te verwerven (respondent KPCN).

Hulpverlening, zorgaanbieders en politie werken gezamenlijk aan een integrale aanpak. Zo is de politie bezig met het opstarten van een project voor jongeren, ter verhoging van het bewustzijn van de schadelijke gevolgen van alcoholmisbruik en drugsgebruik (respondenten KPCN Sint Eustatius). De kans om op Sint Eustatius in aanraking te komen met verdovende middelen is groot, het wordt gezien als iets wat 'erbij hoort'. Het gebruik heeft ook te maken met een beperkt toekomstperspectief en gebrek aan een zinvolle tijdsbesteding (respondent KPCN).

20 Overtredingen en overlast in het publieke domein

In dit hoofdstuk gaat de aandacht uit naar verkeersincidenten (paragraaf 20.1) en jeugdoverlast (paragraaf 20.2) op Sint Eustatius. Voor een begripsomschrijving wordt verwezen naar deel II, hoofdstuk 11.

20.1 Verkeersincidenten

In 2011 zijn bij het KPCN 54 verkeersincidenten geregistreerd, waarvan 41 aanrijdingen (in alle gevallen was er alleen blikshade) en 13 processen-verbaal voor overtredingen. In 2012 zijn er 42 aanrijdingen geregistreerd (in één geval was er een lichtgewonde, in de overige gevallen was er alleen blikshade) en geen processen-verbaal verkeer (KPCN, Criminaliteitscijfers 2012).

Verkeersovertredingen De wegen op Sint Eustatius verkeren in slechte staat. Door zware regenval en stormen of orkanen die het eiland soms teisteren, worden hele stukken uit de weg geslagen. Dit komt de verkeersveiligheid niet ten goede. Te hard rijden komt evengoed regelmatig voor. Op het eiland wordt, net als op Bonaire, regelmatig gereden nadat men alcohol heeft gedronken. Met de huidige wetgeving kan daar niet goed tegen worden opgetreden (zie ook deel II, hoofdstuk 11).

Aanrijdingen De meeste aanrijdingen hebben blikshade tot gevolg. Zaken met een dodelijke afloop hebben de afgelopen jaren niet plaatsgevonden. Dieren op de weg zijn regelmatig de oorzaak van ongelukken (respondent KPCN).

20.2 Jeugdoverlast

Jeugdoverlast werd in de onderzoeksperiode ervaren door ouderen, die verwensingen of bedreigingen meldden. Deze incidenten zouden voornamelijk plaatsvinden in de weekenden; er zou dan duidelijk alcoholgebruik in het spel zijn (respondenten KPCN).

Sommige jongeren hebben weinig toekomstmogelijkheden. Voor een vervolgopleiding moeten zij van het eiland af, maar niet iedereen heeft daarvoor voldoende financiële middelen. Jongeren met minder rijke

ouders en jongeren die minder goed presteren op school blijven op het eiland. Deze jongeren met een weinig rooskleurig toekomstperspectief lopen een risico (structureel) betrokken te raken bij criminaliteit (respondenten Centrum voor Jeugd en Gezin en Voogdijraad).

DEEL IV

SABA

Saba



21 Inleiding

In deel II, hoofdstuk 3 is een overzicht gegeven van de omvang van de criminaliteit op Bonaire, geregistreerd door de politie (KPCN) en het Openbaar Ministerie, en in deel III, hoofdstuk 12 een overzicht van de criminaliteit op Sint Eustatius. Dit hoofdstuk bevat een soortgelijk overzicht voor Saba. In de hoofdstukken 22 tot en met 29 komt de criminaliteit op Saba per thema aan de orde.

21.1 Registraties KPCN

Voor Saba zijn cijfers over de geregistreerde criminaliteit beschikbaar uit 2011 en 2012 (zie ook deel I, hoofdstuk 1). De incidentmeldingen bij de politie betreffen voor een belangrijk deel geweldscriminaliteit, vermogenscriminaliteit en verkeersincidenten (zie tabel 21.1).

Tabel 21.1 Aantal registraties KPCN Saba

	2011	2012
Geweldscriminaliteit totaal	39 (25%)	58 (40%)
Pogingen moord/doodslag	0	8
Openlijk geweld (inclusief bedreigingen)	38	47
Huiselijk geweld	1	3
Zedendelicten	0	0
Vermogenscriminaliteit totaal	44 (28%)	34 (24%)
Inbraak	23	17
Diefstal	21	15
Atrako	0	2
Heling	0	0
Verdovende middelen	3 (2%)	11 (8%)
Verkeersincidenten	72 (46%)	41 (28%)
(Vuur)wapens	0	0
Totaal	158 (100%)	144 (100%)

Bron: KPCN, Omgevingsscan BES 2011; KPCN, Criminaliteitscijfers 2012

In 2011 zijn door het KPCN 158 incidenten geregistreerd op Saba, in 2012 waren dat er 144. Het aantal geweldsdelicten (inclusief dreiging met geweld) is toegenomen. Het aantal vermogensmisdrijven is in die periode daarentegen afgenomen en ook registraties van verkeersincidenten zijn in aantal gedaald.

21.2 Registraties Openbaar Ministerie BES

In tegenstelling tot de politie, die het aantal incidenten registreert, rapporteert het Openbaar Ministerie het aantal verdachten dat het heeft ingeschreven. Een verdachte kunnen meerdere feiten ten laste worden gelegd. In 2010 werden in totaal twee verdachten ingeschreven bij het OM, een voor vermogenscriminaliteit en een voor verdovende middelen. De beschikbare registraties uit de jaarverslagen van het OM uit 2011 en 2012 zijn weergegeven in tabel 21.2.

Tabel 21.2 Aantal registraties Openbaar Ministerie Saba

	2011	2012
Geweldscriminaliteit totaal	30 (55%)	31 (52%)
Moord en doodslag (inclusief pogingen)	nb	2
Geweld (inclusief bedreigingen)	nb	28
Zedendelicten	0	1
Vermogenscriminaliteit totaal	11 (20%)	7 (12%)
Diefstal en inbraak	nb	5
Verduistering	nb	1
Atrako	nb	1
Heling	nb	0
Verdovende middelen	4 (7%)	7 (12%)
Verkeersdelicten	0	1 (1%)
Vuurwapens	2 (4%)	5 (8%)
Overig	8 (14%)	9 (15%)
Totaal	55 (100%)	60 (100%)

Bron: Openbaar Ministerie, jaarverslagen 2011 en 2012. nb: niet beschikbaar

In 2011 schreef het OM 55 verdachten in voor Saba, in 2012 waren dat er 60. Het OM constateerde in de periode 2011-2012 een afname van verdachten in relatie tot vermogenscriminaliteit en een toename van verdachten van drugsdelicten. In de afgelopen twee jaar is het aantal verdachten van geweldsdelicten ongeveer gelijk gebleven.

22 Mensensmokkel en mensenhandel

In dit hoofdstuk worden de resultaten beschreven voor de onderwerpen mensensmokkel (paragraaf 22.1) en mensenhandel (paragraaf 22.2) op Saba. Voor een begripsomschrijving wordt verwezen naar hoofdstuk 4 van deel II.

Bij de politie zijn geen incidenten geregistreerd in de onderzoeksperiode. Het Openbaar Ministerie registreerde evenmin verdachten voor deze delicten.

22.1 Mensensmokkel

Hoewel er in het Caribisch gebied een markt is voor mensensmokkel, onder andere op het nabijgelegen Sint Maarten (KLPD, 2011), is uit de gesprekken met respondenten gebleken dat Saba hierin geen rol speelt als eindbestemming. Het is niet uitgesloten dat Saba wel een rol speelt als doorvoereiland (zie ook deel III, hoofdstuk 13), al lijkt de kust van dit eiland minder geschikt dan die van Sint Eustatius als tijdelijke verblijfplaats voor gesmokkelden. In 2010 heeft één keer een incident plaatsgevonden waarbij de Kustwacht vijf opvarenden van een lokaal vissersbootje heeft gehaald, omdat ze niet over de juiste papieren beschikten. In de gesprekken met deze personen werd duidelijk dat Saba voor hen niet de eindbestemming was. Ze zijn overgedragen aan de IND (bewerkte gegevens BPS Kustwacht).

Het is moeilijk een inschatting te maken van het aantal illegalen op het eiland en vast te stellen in hoeverre er hulp is geboden bij binnenkomst of bij het verkrijgen van werk of verblijf. De indruk is evenwel dat illegaal verblijf niet lang onopgemerkt blijft, vanwege de kleinschaligheid van de samenleving op het eiland en de daarmee gepaard gaande sociale controle (respondent van het KPCN).

22.2 Mensenhandel

Op omringende eilanden in het Caribisch gebied zou sprake zijn van uiteenlopende uitbuitingszaken in verschillende arbeidssectoren en de seksindustrie (KLPD, 2011). De voormalige Nederlandse Antillen worden als transit- en doelland genoemd in verband met mensenhandel (Seelke, 2010 in KLPD, 2011).

Sinds de staatkundige transitie hebben de politie en het OM op Saba geen uitbuitingszaken geregistreerd of gesignaleerd. De respondenten op Saba signaleren evenmin uitbuitingssituaties. De meeste banen op het eiland, met name in de visserij, kunnen worden vervuld door de lokale bevolking (respondent KPCN). Op de bouwplaatsen worden de veiligheidsregels soms niet volledig toegepast, maar van uitbuiting lijkt geen sprake. Een levendige prostitutiebranche lijkt er evenmin te zijn. Het eiland heeft geen bordelen en kent geen gedoogbeleid. In het verleden is het eenmaal voorgekomen dat drie vrouwen de prostitutie-markt op Saba kwamen verkennen. In de uitgaansgelegenheden pikten zij mannen op, die ze meenamen naar hun hotelkamer. Al snel werd dit bekend bij de politie, die de vrouwen, op last van de gezaghebber, verzocht te vertrekken (respondent KPCN).

23 Geweldscriminaliteit

In dit hoofdstuk komen de volgende onderwerpen aan de orde: moord en doodslag (paragraaf 23.2), openlijk geweld (paragraaf 23.3), huiselijk geweld (paragraaf 23.4) en seksueel geweld en andere zedendelicten (paragraaf 23.5); voor een begripsomschrijving wordt verwezen naar deel II, hoofdstuk 5. Eerst wordt echter ingegaan op de registraties door de politie en het Openbaar Ministerie (paragraaf 23.1).

23.1 Registraties KPCN en Openbaar Ministerie BES

Zoals in de inleiding van deel IV (hoofdstuk 21) al werd vermeld, is geweld een veelvoorkomend misdrijf op Saba. Openlijk geweld komt het meest voor. De politieregistraties zijn verwerkt in tabel 21.1. In 2011 registreerde de politie in totaal 30 geweldsmisdrijven en 9 bedreigingen met geweld. In 2012 ging het om 39 geweldsdelicten en 19 bedreigingen.

De registraties van verdachten zijn verwerkt in tabel 21.2. Bij het OM zijn er in 2011 in totaal 30 verdachten ingeschreven voor een geweldsmisdrijf. In 2012 waren het er 31, van wie er 1 minderjarig was (Openbaar Ministerie, *Jaarverslag 2012*). Dat is de helft van het totale aantal verdachten op het eiland. In het OM-jaarverslag over 2010 werd geweld (als gevolg van alcoholgebruik) ook al benoemd als een probleem en in 2009 was geweldscriminaliteit met 30 inschrijvingen eveneens de grootste delictcategorie voor Saba (zie: KPCN, Criminaliteitsbeeld Divisie Saba, KPSSS, 2009).

23.2 Moord en doodslag

Levensdelicten zijn in de periode 2008-2012 niet voorgekomen op Saba (respondent Openbaar Lichaam), maar een poging tot moord of doodslag is wel meerdere malen geregistreerd. In 2012 heeft de politie in totaal achtmaal een poging geregistreerd, waarvan zevenmaal in de maand juni (KPCN, Omgevingsscan BES 2012). Vermoedelijk heeft dit te maken met een grote vechtpartij in de bar op de luchthaven van Saba. Hierbij zijn meerdere verdachten aangehouden. Het Openbaar Ministerie heeft in 2012 twee verdachten geregistreerd. Wanneer een ruzie

escaleert, wordt menigmaal snel naar wapens gegrepen; veel mensen dragen steekwapens bij zich. In voer-tuigen hebben veel mensen een of meer hakbijlen liggen, vanwege de begroeiing op het eiland of voor het werk op het land (respondent OM).

23.3 Openlijk geweld

Openlijk geweld wordt genoemd als een van de meestvoorkomende criminaliteitsvormen op Saba (respondenten OM en KMar). Het KPCN registreerde 38 incidenten in 2011 en 47 in 2012. Bij dit geweld zijn vaak groepen betrokken, die ruzies uitvechten. De aanleiding voor de ruzies is niet altijd duidelijk; soms loopt een woordenwisseling uit de hand en in andere gevallen wordt bewust ruzie uitgelokt. In een aantal gevallen zou het gaan om rivaliteit tussen verschillende bevolkingsgroepen (respondenten KPCN en OM). Soms leidt het geweld tot zwaar letsel. Regelmatig wordt bij vechtpartijen gebruikgemaakt van hakbijlen en machetes (respondent OM).

De afgelopen jaren zijn er op Saba verschillende grote vechtpartijen geweest. Een grote zaak vond plaats begin 2011, toen een man ernstig werd toegetakeld door een groep andere mannen. Omstanders wilden het slachtoffer helpen, maar werden tegengehouden. De daders achtervolgden het slachtoffer, waarbij meerdere auto's beschadigd raakten. Nadat de verdachten de man zwaar mishandeld hadden, trokken ze naar de broers van het slachtoffer om ook met hen in gevecht te gaan. Daarbij raakten ook een aantal auto's beschadigd. Deze zaak heeft veel commotie op Saba veroorzaakt (respondent OM). In totaal werden dertien verdachten aangehouden, die wegens cellentekort op Saba en ook op Sint Eustatius overgebracht werden naar Bonaire. De impact van de zaak was de rechter-commissaris op Bonaire onvoldoende duidelijk en deze koos ervoor de verdachten uit de voorlopige hechtenis te schorsen en terug te sturen naar Saba. Dit leidde tot veel onbegrip bij (een deel van) de Sabaanse bevolking. De verdachten zijn inmiddels veroordeeld voor poging tot het toebrengen van zwaar lichamelijk letsel en/of openlijk geweld (Openbaar Ministerie, *Jaarverslag 2011*).

Het frequente geweld zou volgens diverse respondenten verklaard kunnen worden door alcohol- en drugsgebruik, in combinatie met beperkte sociale vaardigheden (respondenten OM, KPCN, KMar, Reclassering en Openbaar Lichaam). Veel geweldszaken kunnen worden gerelateerd aan alcoholgebruik. Door een groot deel van de

bevolking wordt overmatig drankgebruik niet direct als probleem gezien (respondenten SVPCN, Openbaar Lichaam en OM).

23.4 Huiselijk geweld

In 2012 registreerde het KPCN drie incidenten van huiselijk geweld op Saba, in 2011 was dat er één (zie tabel 21.1). Het gaat bij dit delict voornamelijk om fysiek geweld tussen partners in een gezin (respondent Centrum voor Jeugd en Gezin Caribisch Nederland). Sinds de staatkundige transitie is er meer aandacht voor dit onderwerp, bij zowel hulpverlening als politie. Desondanks heeft noch de politie noch het OM goed zicht op de omvang van deze problematiek. Dit heeft te maken met de taboesfeer rond dit onderwerp. Huiselijk geweld kwam altijd al veel voor. Er zijn wel signalen van deze vorm van geweld, maar huiselijk geweld is nauwelijks terug te zien in de cijfers, omdat er slechts beperkt aangifte van wordt gedaan (respondenten KPCN, OM en Reclassering).

23.5 Seksueel geweld en andere zedendelicten

Wanneer uitgegaan wordt van de geregistreerde zaken, lijken seksueel geweld en andere zedendelicten op Saba niet of nauwelijks voor te komen. Door de politie en het OM werden in 2011 geen incidenten of verdachten voor zedenzaken geregistreerd. Het KPCN registreerde ook in 2012 geen incidenten (zie tabel 21.1), terwijl het OM in dat jaar één verdachte van een zedendelict heeft ingeschreven (zie tabel 21.2). Ondanks het beperkte aantal meldingen zijn er wel geluiden over het voorkomen van seksueel geweld, zoals verkrachting en incest. Dit wordt echter niet gemeld, omdat het als een taboe geldt. Sinds de staatkundige transitie is de aandacht in de samenleving voor seksueel geweld toegenomen, onder andere door de komst van hulpverlening. Door de kleinschaligheid van de samenleving durven mensen echter nauwelijks zaken te melden: men wil niet buiten de groep vallen (respondenten KPCN en OM). Respondenten van het KPCN noemen als voorbeeld een zaak van een vrouw van boven de tachtig die tientallen jaren seksueel misbruikt zou zijn door haar zonen. De rest van de bevolking zou ervan hebben geweten, maar erover hebben gezwegen. In strafrechtelijk onderzoek is geen bevestiging gevonden voor dit misbruik.

Zoals in veel andere delen van het Caribisch gebied zijn seksuele relaties op jonge leeftijd gebruikelijk, waarbij geen sprake lijkt van

dwang. Recentelijk werd er een Sabaanse man vervolgd voor seksueel contact met een meisje van 16. Hij merkte tijdens de zitting op dat hij de eerste op het eiland was die voor dit feit vervolgd werd, terwijl het veel vaker voorkomt (respondent OM).

24 Vermogenscriminaliteit

In het onderzoek zijn voor wat betreft vermogenscriminaliteit op Saba alleen diefstallen en inbraken ter sprake gekomen. Heling van goederen en atrako's komen op Saba nauwelijks voor. De onderwerpen diefstal en inbraak worden behandeld in respectievelijk paragraaf 24.2 en 24.3, na een paragraaf (24.1) waarin aandacht wordt geschonken aan de registraties van het KPCN en het Openbaar Ministerie. Voor een begripsomschrijving wordt verwezen naar deel II, hoofdstuk 6.

24.1 Registraties KPCN en Openbaar Ministerie BES

In de afgelopen twee jaar is de omvang van vermogenscriminaliteit op Saba afgenomen (zie tabel 21.1). Het KPCN registreerde in 2011 in totaal 44 zaken van vermogenscriminaliteit op het eiland. In 2012 registreerde het KPCN er 34, waaronder 2 atrako's (KPCN, Omgevingsscan BES 2011; KPCN, Criminaliteitscijfers 2012). Bij het OM werden in 2011 in totaal 11 verdachten van vermogenscriminaliteit ingeschreven. In 2012 waren dat er 7, waarvan 5 voor diefstal, 1 voor een atrako en 1 voor verduistering. In geen van beide jaren werden minderjarige verdachten ingeschreven (Openbaar Ministerie, jaarverslagen 2011 en 2012).

24.2 Diefstal

Het aantal registraties voor diefstal door het KPCN was 21 in 2011 en 15 in 2012. Niet altijd is duidelijk geworden wat de buit van de diefstallen was. Een opmerkelijke vorm van diefstal betreft drinkwater. Wanneer er onvoldoende regen valt, is er niet genoeg drinkwater op het eiland. Er wordt dan water ingekocht op Sint Maarten, dat in grote tanks naar Saba wordt gebracht. Vervolgens leveren trucks water aan klanten. Er is echter geen systeem waarmee gecontroleerd wordt hoeveel er afgetankt wordt. Zo is het voorgekomen dat iemand betaalde voor 60 liter water, maar dat er slechts 30 liter was afgetankt (respondent KPCN). Niet in alle gevallen wordt aangifte gedaan van diefstal. Door de kleinschaligheid is vaak snel bekend wie er wat bij wie gestolen heeft. Het is niet ongebruikelijk om dergelijke kwesties zelf op te lossen, bijvoorbeeld door bemiddeling of door iets 'terug te stelen' (respondent KPCN).

24.3 Inbraak

Het aantal inbraken op Saba is afgenomen van 23 in 2011 tot 17 in 2012. De omvang van inbraak door het jaar heen vertoont een golvende beweging. Er zou sprake zijn van piekmomenten die samenhangen met activiteiten op het eiland, zoals Saba-dag en carnaval. De buit zou vaak bestaan uit geld, laptops en sieraden. Laptops en sieraden worden niet alleen op het eiland zelf verkocht, maar ook wel op Sint Maarten. Het uiteindelijke doel zou namelijk altijd geld zijn (respondent KPCN). Er worden weinig maatregelen genomen om diefstal en inbraak te voorkomen. De meeste bewoners laten na, deuren en ramen te sluiten (respondenten OM en Reclassering). Een opvallende zaak had betrekking op een groepje van zes of zeven jongens van 17 à 18 jaar oud die in één nacht op meerdere plaatsen inbraken bij winkels en bedrijven van familie (respondent OM). Ook is er een groep actief geweest die het op bedrijven en hotels gemunt had. Ze forceerden de toegang met grof geweld, bijvoorbeeld met hakbijlen. Ook bij woningen braken ze in, maar dan op toevalsbasis. Hierbij was het niet nodig de toegang te forceren, omdat veel bewoners de deur niet op slot doen. Binnen de groep was er een vaste taakverdeling: iemand bestuurde de auto waarin de groepsleden zich verplaatsten en iemand bepaalde waar ze gingen inbreken. Eén persoon ging naar binnen om te kijken of de kust veilig was, waarna de rest volgde. Binnen haalden ze alles overhoop. De daders filmde hun inbraken met telefoons, voor eigen vermaak, en waren daarbij herkenbaar in beeld. De gestolen goederen verkochten ze door (respondent KPCN). De groep was verantwoordelijk voor een groot aantal inbraken op Saba. De laatste tijd schijnt het rustiger te zijn op het eiland, doordat enkele daders in de gevangenis op Bonaire zitten.

25 Fraude en witwassen

In dit hoofdstuk komen fraude en witwassen aan de orde. In de onderzoeksperiode zijn noch bij het KPCN noch bij het Openbaar Ministerie incidenten of verdachten in relatie hiermee geregistreerd. De aandacht voor dit onderwerp is gering, voornamelijk vanwege beperkte beschikbare expertise bij de opsporing. Vanuit de politie en het OM is beleidsmatige aandacht gevraagd voor financieel rechercheren in de opsporing. Ook zullen in de nabije toekomst de ongebruikelijke transacties gematcht worden met gegevens uit rechersystemen (zwacri-registers) waardoor het zicht op zaken zal verbeteren en het aantal verdachte transacties zal toenemen.

Bij het OM zijn wel twee gevallen van fraude bekend geworden, maar er heeft geen strafrechtelijk onderzoek naar plaatsgevonden (respondent OM). Op basis van andere bronnen zijn signalen naar voren gekomen over oplichting, vals geld en witwassen. Deze onderwerpen worden in respectievelijk de paragrafen 25.1, 25.2 en 25.3 behandeld. Voor begripsomschrijvingen wordt verwezen naar deel II, hoofdstuk 7.

25.1 Oplichting

Uit het onderzoek kwam naar voren dat er signalen zijn over oplichting in de bouwsector. Amerikaanse pensionado's zouden het slachtoffer zijn geworden van oplichting bij de bouw van hun woning. Zo zouden goedkopere bouwmaterialen zijn gebruikt dan waarvoor was betaald. Dit zou naar schatting ongeveer acht keer in de onderzoeksperiode hebben plaatsgevonden (respondent KPCN). Deze zaak wordt civielrechtelijk afgedaan (respondent OM).

25.2 Vals geld

Er is binnen de onderzoeksperiode één keer vals geld aangetroffen bij een toerist die met het vliegtuig op Saba aankwam. Het ging om valse Amerikaanse dollars.

25.3 Witwassen

Om een indicatie te geven van witwassen worden vaak de gegevens van de Financial Intelligence Unit (FIU) in Nederland gebruikt; bij de FIU worden de ongebruikelijke transacties gemeld.

Tabel 25.1 Overzicht ongebruikelijke en verdachte transacties 2010-2012*

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba	Eindtotaal
Ongebruikelijke transacties	1061	389	106	1556
Verdachte transacties	20	49	61	130
Totaal**	1081	438	167	1686

* De dataverzameling voor 2010 betreft de periode van 10 oktober t/m december en voor 2012 die van 1 januari tot 1 juli.

** De ongebruikelijke en verdachte transacties bij elkaar opgeteld geven het totale aantal geregistreerde transacties weer.

Bron: bewerkte gegevens FIU-Nederland

Voor de BES-eilanden werden in de periode vanaf de staatkundige transitie tot en met de eerste helft van 2012 in totaal 1686 transacties geregistreerd die als ongebruikelijk zijn gemeld en waarvan een deel als verdacht is aangemerkt. Van het totale aantal ongebruikelijke transacties hadden er 106 (7%) betrekking op Saba. Van het totale aantal verdachte transacties gold dat voor 61 transacties (47%). De 61 verdachte transacties hebben alle betrekking op één onderzoek, dat op het moment van schrijven van dit rapport wordt uitgevoerd. Het zou hierbij gaan om contante opnamen, overboekingen en stortingen.

Uit de recentelijk verschenen jaarverslagen van FIU-Nederland blijkt dat de waarde van de ongebruikelijke transacties voor de BES-eilanden in de periode 2010-2012 opvallend is gestegen (zie ook paragraaf 7.3 voor Bonaire en paragraaf 16.2 voor Sint Eustatius). In 2010 werd voor Saba ruim 57.000 euro (bijna 76.000 dollar) aan ongebruikelijke transacties gemeld. In 2011 was dat bedrag toegenomen tot bijna 400.000 euro (ruim 500.000 dollar) en in heel 2012 tot bijna 900.000 euro (ruim 1,1 miljoen dollar).⁶⁵

⁶⁵ In het jaarverslag over 2012 zijn ongebruikelijke transacties weergegeven op registratiedatum, dit wil zeggen de datum waarop de FIU-Nederland de ontvangen transactie als ongebruikelijk in zijn database heeft geregistreerd. De cijfers die in dit veiligheidsbeeld zijn gepresenteerd, zijn gebaseerd op de transactiedatum. De cijfers die zijn aangeleverd voor dit rapport en de cijfers uit het jaaroverzicht van de FIU-Nederland zijn dus niet gelijk maar wel vergelijkbaar. Zie ook voetnoot 41.

26 Integriteitsschendingen

In de onderzoeksperiode zijn geen integriteitsschendingen geregistreerd door de politie op Saba en het Openbaar Ministerie BES. Uit de interviews blijkt dat er op Saba wel signalen zijn van integriteitsschendingen door overheidsfunctionarissen, bestuurders en politici.

Eerst komen nu integriteitsschendingen door overheidsfunctionarissen aan de orde (paragraaf 26.1), daarna integriteitsschendingen door bestuurders en politici (paragraaf 26.2). Voor een begripsomschrijving wordt verwezen naar deel II, hoofdstuk 8.

26.1 Integriteitsschendingen door overheidsfunctionarissen

De integriteitsschendingen die gesignaleerd zijn bij overheidsfunctionarissen hebben te maken met arbeidsethiek, zoals het laks omgaan met arbeidstijden en verspilling. Daarnaast zijn er signalen van het aanwenden van geweld uit hoofde van een functie. Corruptie is moeilijk te duiden en moeilijk te herleiden (respondenten KPCN en OM).

26.2 Integriteitsschendingen door bestuurders en politici

‘Saba hoopt op einde aan de vriendjespolitiek’, zo kopte de *NRC* op 11 november 2008 over de toen op handen zijnde staatkundige transitie (Sluis, 2008). Meerdere respondenten refereren aan signalen van vriendjespolitiek. Het zou daarbij gaan om het bevoordelen van familie en vrienden en het niet treffen van minder populaire maatregelen (respondent KPCN).

Sinds de staatkundige transitie is de aandacht voor democratische normen en waarden en het belang van integriteit toegenomen (respondent KPCN). Een oud-chef basispolitiezorg is van mening dat een vertrouwensrelatie tussen burgers en overheid belangrijk is. Daarin heeft hijzelf geïnvesteerd door op de lokale radio informatie aan de bevolking te geven over wat deze mag verwachten van controle- en handhavinginstanties.

27 Milieudelicten en -overtredingen

Het KPCN en het Openbaar Ministerie hebben gedurende de onderzoeksperiode geen milieudelicten of -verdachten op Saba geregistreerd. Overtreding van milieuwetten en -regels zou volgens respondenten niet veel voorkomen op Saba. Zo heeft het eiland een afvalverwerkingsbedrijf dat centraal afval inzamelt en volgens vergunningvoorwaarden verbrandt. Zwerfvuil komt nauwelijks voor. Er zijn eilandsverordeningen waarin het aanbieden van afval op straat is geregeld; het is bijvoorbeeld niet toegestaan afval op het perceel te hebben staan. De weg op Saba wordt dagelijks geveegd, waardoor het eiland er over het algemeen netjes uitziet. Volgens een respondent van het KPCN zijn de bewoners van Saba trots op hun groene eiland en hechten zij waarde aan hun leefomgeving.

Illegale visserij en stroperij schijnen voor te komen, maar daar wordt geen aangifte van gedaan. Politieoptreden is er op dat gebied nauwelijks (respondent KPCN).

Voorheen zou het regelmatig zijn voorgekomen dat olieschepen op de Sababank, een onderzeese verhoging ten zuidwesten van het eiland, bleven drijven ('driften'). Vanwege de fluctuerende olieprijs loont het de moeite om een dag of wat te blijven wachten met een tank olie. De driftende schepen veroorzaakten veel schade aan het koraal. Sinds 2010 is de Sababank als beschermd gebied aangemerkt en worden grote schepen omgeleid. De Kustwacht voert met regelmaat controles uit. Dergelijke overtredingen worden sindsdien nauwelijks meer geconstateerd (respondent OM).

28 Verdovende middelen

In dit hoofdstuk wordt aandacht geschonken aan de beschikbare informatie over de problematiek die samenhangt met verdovende middelen op Saba. In paragraaf 28.1 wordt ingegaan op de registraties van de politie en het Openbaar Ministerie. Vervolgens wordt in paragraaf 28.2 de grensoverschrijdende smokkel beschreven en komen in paragraaf 28.3 het lokale drugsgebruik en de drugshandel op het eiland aan de orde.

28.1 Registraties KPCN en Openbaar Ministerie BES

Het KPCN registreerde in 2011 en 2012 respectievelijk drie en elf verdovendemiddelenzaken (zie tabel 21.1). In 2011 schreef het OM vier verdachten in, in 2012 waren dat er zeven (zie tabel 21.2).

Het aantal geregistreerde zaken voor het onderwerp verdovende middelen in de afgelopen jaren is gering. Verschillende respondenten geven aan dat de controletaak op de invoer van verdovende middelen sinds de staatkundige transitie voor een belangrijk deel bij de douane is komen te liggen (respondenten KMar, KPCN, Openbaar Lichaam en douane). Door een beperkte capaciteit en beperkte middelen richt de douane zich voornamelijk op de invoer van goederen en de heffing van belastingen (zoals de Algemene Bestedingsbelasting). Dat de douanebeambten niet wapendragend zijn en er geen scanner voor de bagage is, maakt het nog lastiger om met de beperkte capaciteit te investeren in drugscontroles (respondent douane). Ook de lokale problematiek kreeg weinig aandacht in de onderzoeksperiode.

28.2 Grensoverschrijdende smokkel van verdovende middelen

De oostelijke Caribische eilanden, waar Saba deel van uitmaakt, liggen relatief dicht bij elkaar en vormen een logistieke ader van transitelanden, waarvan Sint Maarten de meest noordelijke schakel is op de drugsroute naar de Verenigde Staten en Europa (KLPD, 2011). Op de Sababank worden regelmatig drugs overgeladen, zo blijkt uit een rapport van de

Kustwacht. Deze locatie ligt redelijk buiten 'het zicht' van de opsporingsdiensten. Bovendien is de zee daar rustiger en zorgt de aanwezigheid van vissers in het gebied ervoor dat het overladen minder snel opvalt. Er is niet gebleken dat deze drugs Saba als eindbestemming hadden, ze zouden vooral bestemd zijn voor Sint Maarten en de Amerikaanse Maagdeneilanden (Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba, 2009). Er zijn signalen dat overladen op de Sababank nog steeds plaatsvindt. In 2012 heeft de Kustwacht daar twee keer een verdachte situatie geconstateerd. Eenmaal werd een snelle motorboot, waarvan de eigenaar bekend is bij de Criminele Inlichtingen Eenheid, naast een houten barkje gesignaleerd. Zodra de opvarenden de Kustwacht zagen, gingen ze ervandoor en raakten uit het zicht. Het vermoeden bestaat dat er op dat moment een overlading van drugs gaande was. De andere verdachte situatie op de Sababank, die plaatsvond in november 2012, betrof vermoedelijk ook een overlading.

In het Kustwachtrapport uit 2009 wordt verondersteld dat het eiland zelf geen grote rol speelt bij de smokkel van drugs, en dat drugs op het eiland, voornamelijk cocaïne en marihuana, uitsluitend bedoeld zijn om te voorzien in de lokale behoefte van de bewoners of toeristen (Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba, 2009). Dit vermoeden bestaat bij de respondenten die voor dit onderzoek geïnterviewd zijn, nog steeds. Het gaat om kleinere hoeveelheden cocaïne en marihuana die per vliegtuig of per vaartuig naar Saba worden vervoerd (respondenten KPCN, Openbaar Lichaam en OM). Het grootste deel ervan is afkomstig van Sint Maarten, maar ook Colombia en de Dominicaanse Republiek zijn als herkomstland genoemd. Bij invoer vanuit Sint Maarten is het vervoer over zee als risico benoemd: op de luchthaven van Sint Maarten wordt gecontroleerd op de uitvoer van verdovende middelen, maar in de zeehaven van dat eiland is dit nauwelijks het geval (respondent KMar).

Marihuana wordt niet alleen ingevoerd, maar schijnt ook op Saba zelf verbouwd te worden. Zo zouden er signalen zijn van hennepplantages, bijvoorbeeld op de Mount Scenery. Tijdens een drugsonderzoek van de politie en de KMar in 2010 werden bij een inval dertig wietplanten aangetroffen (intranet KMar, 2010). In 2011 werd een hennepkwekerij op Saba ontmanteld met een groot aantal planten en verschillende stekken (respondenten KPCN en OM).

Op 20 november 2012 onderschepte het douaneteam Fysiek Toezicht op Saba een partij cocaïne. Deze werd Saba illegaal vanuit Sint Maarten binnengebracht door een jonge vrouwelijke opvarende van een passagiersschip. De onderschepte cocaïne had een brutogewicht van

323,5 gram en een straatwaarde van ongeveer 20.000 dollar (Rijksdienst Caribisch Nederland, s.d.). Uit de gegevens van de douane kan opgemaakt worden dat er in 2011 tweemaal verdovende middelen zijn onderschept waarvan de eindbestemming Saba was. In 2012 gebeurde dat in totaal vijfmaal. De hoeveelheid en soort konden uit de gegevens echter niet worden opgemaakt (bewerkte gegevens douane).

28.3 Lokaal gebruik van en lokale handel in verdovende middelen

Op Saba worden voornamelijk marihuana en cocaïne gebruikt. Hoewel dit gebruik niet zichtbaar is in het straatbeeld, wordt het door sommige respondenten (OM, SVPCN) als zorgelijk betiteld. Marihuana is gemakkelijk verkrijgbaar en wordt door veel jongeren gebruikt. Harddrugs, met name cocaïne, worden door ongeveer dertig tot vijftig mensen gebruikt. Een gram cocaïne kost op Saba ongeveer 6 dollar. Over de lokale handel is weinig bekend; de opsporingsdiensten investeren daar nauwelijks op (respondenten Openbaar Lichaam en SVPCN).

Op Saba is de kans om in aanraking met drugs te komen groot. Het gebruik van verdovende middelen zou samenhangen met het ontbreken van toekomstperspectieven en een gebrek aan zinvolle tijdsbesteding (respondent SVPCN).

29 Overtredingen en overlast in het publieke domein

In dit hoofdstuk gaat de aandacht uit naar verkeersincidenten (paragraaf 29.1) en jeugdoverlast (paragraaf 29.2) op Saba. Voor een begripsomschrijving wordt verwezen naar deel II, hoofdstuk 11.

29.1 Verkeersincidenten

In 1938 werd op Saba begonnen met het aanleggen van een weg. Voor die tijd waren er alleen maar trappen en was het volgens Nederlandse en Zwitserse ingenieurs onmogelijk hier een weg te bouwen. De aanleg ving aan onder leiding van een plaatselijke timmerman. Negen jaar later (in 1947) arriveerde de eerste auto op het eiland. De weg loopt inmiddels van het vliegveld door Hell's Gate, Windwardside, St. John's en The Bottom en is zo'n 14 kilometer lang. Op Saba rijden momenteel naar schatting ongeveer achthonderd motorvoertuigen.

In 2011 registreerde het KPCN op Saba 72 verkeersincidenten en in 2012 41 (zie tabel 21.1).

Verkeersovertredingen Het gaat in 2011 om 33 processen-verbaal voor een verkeersovertreding. In 2012 waren over processen-verbaal geen gegevens beschikbaar (Openbaar Ministerie, jaarverslagen 2011 en 2012).

Aanrijdingen In 2011 registreerde het KPCN in totaal 39 aanrijdingen. In 2012 werden er 41 gerapporteerd (Criminaliteitscijfers KPCN 2012). Op het eiland zou vaak onder invloed van alcohol gereden worden. Dit leidt volgens respondenten van het KPCN en het OM echter tot relatief weinig ongelukken. Het ontbreekt op Saba momenteel aan duidelijke wetgeving; er is bijvoorbeeld geen toegestaan promillage alcohol vastgesteld. Net als Sint Eustatius en Bonaire is Saba in afwachting van een nieuwe verkeersverordening (respondenten KPCN en OM).

29.2 Jeugdoverlast

De jeugd op Saba veroorzaakt weinig overlast. Wel zijn er ongeveer tien personen in de leeftijd van 20 tot 30 jaar die vaak in groepjes op straat verblijven, maar zij kunnen feitelijk niet worden aangemerkt als 'jeugd'. Een deel van de (oudere) bevolking beschouwt hun gedrag als overlast. Hierbij zou het gaan om het veroorzaken van (geluids)overlast met scooters en brommers. Ook zouden op straat drugs gedeald worden. Onderzoek door de politie naar drugshandel heeft tot nu toe geen concrete strafbare feiten opgeleverd (respondenten KPCN en OM).

Na de middelbare school is er, buiten de Saba University School of Medicine, geen vervolgopleiding op het eiland. De jeugd met rijke ouders vertrekt vaak naar het buitenland. Kinderen van wie de ouders over weinig financiële middelen beschikken of die niet zo goed presteren op school, blijven op het eiland. Sommigen hebben weinig toekomstperspectief. Bovendien is er weinig (georganiseerd) vermaak voor jongeren op Saba. Daardoor lopen sommigen een risico betrokken te raken bij criminaliteit (respondent KPCN).

DEEL V

ALGEMEEN MAATSCHAPPELIJKE VERKLARINGEN

30 Algemeen maatschappelijke verklaringen

De hiervoor beschreven bevindingen ten aanzien van de aard en omvang van de veiligheidsproblematiek op de BES-eilanden hangen voor een belangrijk deel samen met sociaal-culturele en economische factoren. Deze factoren worden in dit hoofdstuk besproken. In paragraaf 30.1 wordt aandacht geschonken aan sociaal-culturele, in paragraaf 30.2 aan economische factoren.

30.1 Sociaal-culturele factoren

De sociaal-culturele factoren die een rol spelen bij de veiligheidsproblematiek op de BES-eilanden zijn: het gesloten karakter van de gemeenschappen, een cultuur van belangenverstrengeling en het bestaan van een 'machocultuur'.⁶⁶

Gesloten gemeenschap Een gesloten gemeenschap is kenmerkend voor de kleinschaligheid van de eilandcultuur. Hoe kleiner de gemeenschap, hoe groter de mate van geslotenheid. Op Bonaire is de gemeenschap minder gesloten dan op Sint Eustatius. Op Saba is de mate van geslotenheid het grootst. Een belangrijk kenmerk van een gesloten gemeenschap is het sociale vangnet: mensen met problemen worden opgevangen door familie of mensen in hun omgeving. Negatieve consequenties van een gesloten gemeenschap zijn 'vluchtgedrag' in alcohol en drugs, het uitsluiten van buitenstaanders en beperkte aangiftebereidheid; een melding aan de politie kan gevolgen hebben voor de verhoudingen in de gemeenschap.

Belangencultuur Kenmerkend voor de gemeenschap op de eilanden is de belangencultuur, die te omschrijven is als het (creatief) combineren van belangen. Status is bepalend voor macht, en machtsongelijkheid is een geaccepteerd verschijnsel, omdat personen op bepaalde posities 'goed voor elkaar zorgen'. De belangencultuur kent als negatieve

⁶⁶ Dit onderdeel is tot stand gekomen op basis van informatie van interviewrespondenten en literatuur (Hagemeijer & Briscoe, 2012; Drewes, 2012; KLPD, 2009, 2011; Schotborgh-van de Ven, 2009).

consequentie dat maatschappelijke normen en waarden minder belangrijk zijn dan de belangen van (groepen) individuen.

Machocultuur Het Caribisch gebied wordt gekenmerkt door een ‘machocultuur’. Eigenschappen van die machocultuur zijn: een traditionele rolverdeling (kinderen worden opgevoed door de moeder en dat geeft haar status) en een ‘ad-hoc’-mentaliteit (beperkte planmatigheid), met weinig aandacht voor verantwoordelijkheden en voor sociale vaardigheden in de omgang met elkaar. De machocultuur gaat gepaard met temperamentvol gedrag, dat – vooral in combinatie met drank- en/of drugsgebruik – relatief snel kan resulteren in het gebruik van geweld. Daarnaast kenmerkt deze cultuur zich door ongelijkheid tussen mannen en vrouwen. Sociale ongelijkheid heeft tot gevolg dat vrouwen minder kansen hebben op de arbeidsmarkt en minder betaald krijgen. In relaties uit de ongelijkheid zich doordat vrouwen zich afhankelijk van mannen opstellen. Seksuele relaties op jonge leeftijd zijn gebruikelijk. Er komen relatief veel tienerzwangerschappen voor,⁶⁷ die tot gevolg hebben dat de (financiële) afhankelijkheid van deze vrouwen toeneemt.

Het hoge aantal tienerzwangerschappen kan voor een belangrijk deel verklaard worden uit de overtuiging van jonge meisjes dat het moederschap hun status geeft. Bovendien is sinds de staatkundige transitie de leerplichtwet van kracht. Zwangere meisjes worden niet meer van school gestuurd. Met het afschaffen van deze maatregel is ook de afschrikkende werking ervan weggefallen. Het aandeel alleenstaande moeders is relatief groot; veel kinderen groeien op onder beperkt toezicht, omdat de moeders overdag werken. Onvoldoende ouderlijk toezicht en onvoldoende correctie van onacceptabel gedrag hebben een negatieve invloed op de ontwikkeling van sociale vaardigheden en de emotionele ontwikkeling van kinderen.

30.2 Economische factoren

De toename van armoede en de groei van inkomensongelijkheid op de BES-eilanden sinds de staatkundige transitie zijn economische ontwikkelingen die van invloed zijn op de huidige veiligheidsproblematiek. In de gehele Caribische regio bestaan grote economische verschillen. De eilanden die behoren tot het Koninkrijk der Nederlanden zijn de meest

⁶⁷ Het geboortecijfer voor tienermoeders op de BES-eilanden is 38 (per 1000) in 2011. Ter vergelijking: in Europees Nederland is het geboortecijfer 4,8 voor meisjes jonger dan 20 in 2011 (CBS Webmagazine, 16 augustus 2012).

ontwikkelde en welvarende van het Caribische gebied. Maar stabiliteit ontbreekt, vanwege de eenzijdige economie met een grote afhankelijkheid van het toerisme, en dat maakt de economie kwetsbaar voor externe economische ontwikkelingen (zie: Ecorys, 2009; Hagemeyer & Briscoe, 2012). Daarnaast heeft de Caribische regio te maken met geweld tussen bendes en autoriteiten in verband met de aanpak van de smokkel van verdovende middelen. Deze situatie maakt het staatsgezag in de hele regio kwetsbaar voor criminele invloeden. Bovendien zorgt de wisselende politieke stabiliteit in de regio en de omliggende landen voor spanningen (Hagemeyer & Briscoe, 2012). De in- en externe veiligheid van Bonaire, Sint Eustatius en Saba is door de grote afhankelijkheid van externe ontwikkelingen extra kwetsbaar.

Toename van armoede De gevolgen van de staatkundige herindeling in 2010 worden langzamerhand steeds meer merkbaar in het dagelijks leven op de BES-eilanden. Allereerst heeft de bevolking te maken met aanpassing van allerlei overheidsgerelateerde zaken, bijvoorbeeld in het onderwijs en de regelgeving. Sommige veranderingen hebben te maken met 'botsende' normen, zoals het hebben van een bijbaan als ambtenaar. Volgens Europees-Nederlandse normen is het hebben van een nevenfunctie aan voorwaarden gebonden, om belangenverstrengeling te voorkomen. Maar vanwege de relatief lage lonen van ambtenaren op de BES-eilanden is het hebben van meerdere banen gebruikelijk of zelfs noodzakelijk; het combineren van belangen is dan soms onvermijdelijk (Rijksvertegenwoordiger BES, 2012). Daarnaast zijn door inflatie de kosten voor levensonderhoud aanzienlijk gestegen. De invoering van de Amerikaanse dollar als betaalmiddel, in 2011, heeft de inflatie nog meer verhoogd. In 2011 varieerde de gemiddelde inflatie van 5,4 procent op Bonaire en 6,4 procent op Saba tot 9,9 procent op Sint Eustatius (CBS Webmagazine, 25 januari 2012). Dat komt deels door de hogere prijzen op de wereldmarkt voor voedsel, grondstoffen en brandstoffen. Ook hebben winkeliers op de eilanden de overgang naar de dollar aangegrepen om de prijzen naar boven af te ronden (www.binnenlandsbestuur.nl). In 2012 is de inflatie op de BES-eilanden lager, vanwege een minder forse stijging van de prijzen van kleding, voedsel en vervoer dan het jaar ervoor. De gemiddelde inflatie op Bonaire in 2012 is 2,9 procent, op Sint Eustatius 5,2 procent en op Saba 2,4 procent (CBS, 2013; het betreft voorlopige cijfers). Door de stijging van de kosten voor levensonderhoud kunnen veel mensen nauwelijks rondkomen (zie ook hoofdstuk 2, voor een overzicht van het maandelijks gezinsinkomen). De prijzen voor gezonde producten, zoals groenten, fruit en zuivel, zijn vergelijkbaar met of hoger dan die in Europees Nederland (Drewes, 2012). In totaal geeft 81 procent van de bevolking aan last te hebben van een teruggang in

koopkracht (Curconsult, 2011). Het aandeel huurders met een huurschuld op Bonaire bijvoorbeeld, was in 2011 82 procent, het aantal aanmeldingen bij de deurwaarder is in dat jaar toegenomen met 30 procent. Onder de mensen die moeilijk kunnen rondkomen, bevinden zich veel alleenstaande moeders (met meerdere kinderen), die niet of nauwelijks financieel worden ondersteund door de vader(s) (Drewes, 2012).

De kwaliteit van de levensomstandigheden wordt in deze gevallen bepaald door de mogelijkheden van extra inkomsten en/of de ondersteuning door familie (door inwoning of anderszins). De bevolking is terughoudend om openlijk over armoede te praten. Op de eilanden fungeert familie als sociaal vangnet voor voedsel en onderdak. Bij opvang door familie zijn de levensomstandigheden vanwege de krappe behuizing vaak verre van ideaal. Bovendien staat deze vorm van opvang onder druk, doordat meer mensen het financieel moeilijk krijgen. Daarnaast zijn er steeds meer signalen van toenemende individualisering, die de mogelijkheden van het sociale vangnet in de toekomst wellicht zal beperken (Drewes, 2012).

Toename van inkomensongelijkheid De armoede onder de lokale bevolking is in de afgelopen jaren groter geworden, terwijl het aantal kapitaalkrachtige Europese Nederlanders dat zich op de eilanden vestigt toeneemt, evenals het aantal *expats* (zie ook: Hagemeijer & Briscoe, 2012). *Expats*, mensen die tijdelijk op de eilanden werken, krijgen in verhouding (veel) beter betaald voor vergelijkbare werkzaamheden dan lokale experts. Een bijkomend aspect is dat zij slechts tijdelijk een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van de eilanden: werkoverdracht gebeurt voornamelijk in praktische zin, kennis en expertise verdwijnen als deze mensen na verloop van tijd weer vertrekken. De toename van inkomensongelijkheid zorgt voor ontevredenheid en onrust onder de lokale bevolking.

De toename van inkomensongelijkheid houdt (deels) verband met demografische ontwikkelingen. De omvang van de totale bevolking op de BES-eilanden is in de afgelopen jaren behoorlijk toegenomen, van 16.369 in 2008 tot 22.303 in 2012 (36%). In de afgelopen jaren was het aantal immigranten steeds 20 tot 40 procent groter dan het aantal emigranten. De bevolkingstoename in de afgelopen vier jaar was voor Bonaire 37 procent, voor Sint Eustatius 38 procent en voor Saba 28 procent. De immigratie is gerelateerd aan de groei van het toerisme – en de toename van arbeidsmogelijkheden die deze groei met zich meebrengt – en aan het aantrekkelijke klimaat van de Nederlandse

gemeenten. Het merendeel van de immigranten heeft Nederland als geboorteland (CBS, StatLine, 2013).⁶⁸

Tot slot

De staatkundige transitie heeft veel turbulentie veroorzaakt in het dagelijks leven van de bevolking op de BES-eilanden. De veranderingen worden door velen ervaren als een 'ver-Nederlandsing' zonder temporering en brengen gemengde gevoelens teweeg (Hagemeijer & Briscoe, 2012). Uit een onderzoek naar de beleving van de veranderingen door de bevolking op de BES-eilanden in 2011 blijkt dat 38 procent positief is en 39 procent negatief. In 2012 is het percentage dat positief is, afgenomen tot 21 procent. Het functioneren van de overheid krijgt het rapportcijfer 6,1. De meest waarschijnlijke verklaring is de achteruitgang in koopkracht voor een groot deel van de bevolking. Wel is het gevoel van veiligheid gegroeid, van 31 procent in 2011 tot 48 procent in 2012 (Curconsult, 2011, 2012). De ontwikkeling van de armoedeproblematiek in de toekomst is voor een belangrijk deel afhankelijk van de ontwikkeling van het toerisme en van ondersteuning door Nederland.

⁶⁸ De relatie tussen de toename van deze groep immigranten in de afgelopen jaren en de omvang van criminaliteit is gering, in ieder geval voor Bonaire. Het merendeel van de verdachten op Bonaire is afkomstig van het eiland zelf of van Curaçao (zie deel II, hoofdstuk 3).

DEEL VI

SAMENVATTING, CONCLUSIES EN ALGEMENE BESCHOUWINGEN

31 Samenvatting en conclusies

De opdracht van dit onderzoek is een actueel beeld te schetsen van de (ontwikkeling van) criminaliteit, regelovertreding en overlast op Bonaire, Sint Eustatius en Saba en deze te duiden, ten behoeve van de aanpak op het niveau van de strategische besluitvorming. In dit hoofdstuk worden conclusies getrokken uit de bevindingen van dit onderzoek. De conclusies worden besproken per thema (en de onderwerpen daarin). Daar waar het karakter van de veiligheidsproblematiek vergelijkbaar is voor de BES-eilanden worden resultaten samengenomen. Waar dit karakter van eiland tot eiland verschilt, wordt in de bespreking van een thema of onderwerp onderscheid gemaakt tussen de drie eilanden.

31.1 Mensensmokkel en mensenhandel

31.1.1 Aard en omvang

De omvang van **illegale grensoverschrijding** via luchtvervoer op de BES-eilanden is beperkt. De grenscontroles op de luchthaven van Bonaire zijn frequent en structureel vormgegeven; op Sint Eustatius en Saba ligt illegale grensoverschrijding via de luchthaven door de kleinschaligheid van het luchthavenproces niet voor de hand. Op (eventuele) illegale grensoverschrijding via het water is weinig zicht; de 'blauwe grens' is erg kwetsbaar. Toezicht en controle hierop vinden vanwege beperkt beschikbare capaciteit nauwelijks plaats. Bij mensensmokkel in het Caribisch gebied is vaak sprake van 'islandhopping': op het smokkeltraject worden de kleinere eilanden voor een tussenstop gebruikt. In het Bovenwindse gebied is Sint Eustatius een van de eilanden die mogelijk worden aangedaan. Het is niet uitgesloten dat ook Saba als transiteland fungeert, maar de kust van dit eiland lijkt minder geschikt dan die van Sint Eustatius als tijdelijke verblijfplaats voor gesmokkelden. De kleinschaligheid van de eilanden – en de daarmee gepaard gaande grote sociale controle – zorgt ervoor dat eventueel illegaal verblijvende mensen op de eilanden niet onopgemerkt blijven. **Illegaal verblijf** is voornamelijk toe te schrijven aan het feit dat mensen langer op de eilanden blijven dan toegestaan is (*overstayers*): de controle op de geldigheid van verblijfsvergunningen is beperkt. Het toezicht op de omstandigheden van verblijf en tewerkstelling van personen die arbeid verrichten, is gering.

Uitbuiting van prostituees kwam tijdens de onderzoeksperiode op Bonaire voor in een gedooglocatie, die in 2012 is gesloten in verband met een strafrechtelijk onderzoek. De vrouwen werden niet onder dwang tewerkgesteld, maar als zij eenmaal aan het werk waren, bleken ze zich te moeten houden aan onaangekondigde, beperkende huisregels. Ze moesten bijvoorbeeld inkomsten afstaan als ze eerder dan afgesproken zouden vertrekken, mochten 's avonds de deur niet uit en moesten voor diverse diensten, zoals airconditioning, extra betalen. Ook ging, 'voor hun veiligheid', de deur op slot. Bovendien zijn er aanwijzingen dat vrouwen moesten werken op hun slaapplek. Doordat dit de enige gedooglocatie op het eiland was, is prostitutie na de sluiting van het pand uit het zicht geraakt. Begin 2013 zijn er voorbereidingen gestart om het gedoogbeleid op Bonaire opnieuw te bezien. Op Sint Eustatius wordt prostitutie gedoogd op enkele aangegeven locaties. De vrouwen die er werken, komen uit andere landen, bijvoorbeeld de Dominicaanse Republiek. Toezicht op de werkomstandigheden vindt in beperkte mate plaats. Op Saba zijn geen bordelen en bestaat geen gedoogbeleid, zoals op de andere twee eilanden. Er is geen sprake van een levendige prostitutie-branche. Over uitbuitingssituaties is in dit onderzoek niets bekend geworden.

Voor **arbeidsgerelateerde uitbuiting** zijn aanwijzingen gevonden op Bonaire en Sint Eustatius en vooral nog niet op Saba. Sinds de staatkundige transitie is het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) verantwoordelijk voor het verstrekken van werkvergunningen en voor controles in het kader van de arbeidsinspectie. Op Bonaire heeft SZW twijfelachtige werkomstandigheden geconstateerd in de bouwsector. Deze sector is voor een groot deel afhankelijk van externe (tijdelijke) arbeidskrachten. Per jaar worden in totaal ongeveer duizend werkvergunningen afgegeven. Het werk in de bouw heeft een lage status. Mensen uit Colombia, de Dominicaanse Republiek, Peru, Venezuela en Haïti worden daarvoor ingezet. De werken verblijfsomstandigheden zijn soms verre van ideaal. Bovendien zijn de loonconstructies in de bouwsector niet gereguleerd; om soms onduidelijke redenen krijgen werknemers te maken met onverwachte kosten of krijgen ze een 'boete'. Uit het onderzoek komen verder slechte werkomstandigheden aan het licht voor schoonmakers, kamermeisjes en werknemers van beautysalons. Op Sint Eustatius bestaat het vermoeden dat arbeidsgerelateerde uitbuiting vooral voorkomt onder Chinees personeel van winkels of restaurants, dat voor weinig geld lange werkdagen maakt en in opslagruimten overnacht.

31.1.2 Verklaringen

De belangrijkste *pullfactor* is werk. Uitbuiting – zowel seksuele als arbeidsgerelateerde – is gekoppeld aan de afhankelijke positie waarin mensen verkeren. Een groot deel van de betrokkenen komt terecht in relatief slechte werk- en verblijfsomstandigheden. Werkgevers profiteren van de afhankelijke situatie van deze mensen; oneerlijke concurrentie leidt ertoe dat uitbuiting voortbestaat. Het is lastig om grip te krijgen op de problematiek: deze situatie wordt omschreven als ‘normaal’ in het Caribisch gebied en Zuid-Amerika, het is voor veel (tijdelijke) werknemers het beste alternatief. Regelmatig blijven mensen dan ook langer op de eilanden dan hun vergunning toestaat (*overstayers*).

31.1.3 Verwachte ontwikkelingen

Vanwege de kleinschaligheid van de eilanden en de daarmee gepaard gaande sociale controle is de verwachting dat illegale grensoverschrijding op de BES-eilanden de komende jaren beperkt zal blijven. De vormgeving van het toezicht op de luchthavens en aan de maritieme grenzen is bepalend voor de kwaliteit van de informatiepositie ten aanzien van grensoverschrijding en mensenhandel die daar eventueel mee gepaard gaat.

Uitbuiting zal zich voornamelijk blijven voordoen op Bonaire en Sint Eustatius, op de situatie op Saba is geen zicht. Structurele controles op de werkomstandigheden van prostituees kunnen de informatiepositie over mogelijke uitbuitingssituaties vergroten. Voor wat betreft arbeidsgerelateerde uitbuiting wordt een verbetering van de informatiepositie verwacht, door een recentelijk gestarte verbetering van het toezicht op verblijfsduur en werkomstandigheden.

31.2 Geweldscriminaliteit

31.2.1 Aard en omvang

Op Bonaire vormen geweldsdelicten ongeveer 10 procent van het totale aantal registraties door de politie in 2012. Op Sint Eustatius en Saba is dat aandeel ongeveer 40 procent. Bij het OM vormen geweldsdelicten in dat jaar ongeveer de helft van de totale instroom van het OM op elk van de drie eilanden.

Op Bonaire is het totale aantal geweldsincidenten dat de politie in de laatste twee jaar registreerde ongeveer gelijk.⁶⁹ Wel is de categorie openlijk geweld op Bonaire in volume toegenomen volgens de cijfers van het KPCN. Het aantal verdachten dat het Openbaar Ministerie registreerde, is vergelijkbaar in 2011 en 2012, maar dat aantal is in deze jaren fors hoger dan in de jaren 2008-2010 (ongeveer 40%). Het aantal minder-jarige verdachten nam in 2011 en 2012 opvallend toe ten opzichte van de jaren daarvoor.

Op Sint Eustatius nam het aantal door de politie geregistreerde geweldsincidenten in de afgelopen twee jaar toe, vooral in de categorie openlijk geweld. Ook het aantal zedendelicten nam toe. Het Openbaar Ministerie registreerde voor dit eiland een toename van het aantal ingeschreven verdachten voor geweldsdelicten in de afgelopen twee jaar. Op Saba nam het volume van geweldsincidenten in deze periode eveneens toe, net als op Bonaire en Sint Eustatius vooral in de categorie openlijk geweld. Het aantal bij het OM geregistreerde verdachten bleef daar ongeveer gelijk.

De toegenomen intensiteit van het geweld op Bonaire en ook Sint Eustatius geeft reden tot bezorgdheid: incidenten lopen vaker uit de hand en er is sprake van meer wapengebruik. Toename van wapengebruik veroorzaakt meer slachtoffers en meer (ernstige) verwondingen. Het zicht op wapenbezit is beperkt, wapens schijnen in snel tempo te circuleren. De zichtbaarheid van geweld in de samenleving is toegenomen, onder andere door de media-aandacht voor geweldscriminaliteit. De media-aandacht voedt gevoelens van onveiligheid onder de bevolking.

Gewelds zaken hebben vooral betrekking op **openlijk geweld**. De omvang van **moord en doodslag** is evenwel beperkt; dit geldt voor alle BES-eilanden. **Huiselijk geweld** komt voor op de eilanden, maar de aangiftebereidheid is gering. De meeste slachtoffers van huiselijk geweld zijn vrouwen. Op Sint Eustatius zouden ook mannen regelmatig slachtoffer zijn van huiselijk geweld bij echtelijke ruzies, maar er wordt niet openlijk over gepraat. **Seksueel geweld** komt in het publieke domein van de eilanden nauwelijks voor, maar wel in de context van (samengestelde) gezinnen. De slachtoffers van seksueel geweld zijn voornamelijk vrouwen. De aangiftebereidheid is laag. **Overige zeden-**

⁶⁹ Uit de gegevens in het overzicht met criminaliteitscijfers van het KPCN uit 2012 is op te maken dat geweldscriminaliteit in 2012 in omvang is gedaald ten opzichte van 2011. Een verklaring voor het verschil tussen deze cijfers en de cijfers in dit rapport is dat in de geweldscijfers van het KPCN ook atrako's worden meegerekend. In dit rapport worden atrako's, naar het voorbeeld van de manier van registreren door het Openbaar Ministerie, geplaatst in de categorie vermogensdelicten.

delicten hebben veelal betrekking op de minderjarigheid van een van de betrokkenen; seksuele relaties op jonge leeftijd, soms al vanaf ongeveer 12 jaar, zijn gebruikelijk. In dit verband is het vermeldenswaardig dat het aantal tienerzwangerschappen op de BES-eilanden relatief hoog is: het geboortecijfer bij tienermoeders in 2011 is 38 per 1000, terwijl dit in Nederland 4,8 is.

31.2.2 Verklaringen

Gewelddelicten, zowel openlijk geweld als huiselijk geweld, zijn in de meeste gevallen het gevolg van uit de hand gelopen ruzies. Meestal is er ook alcohol- en/of drugsgebruik in het spel. Andere verklaringen zijn een beperkt sociaal toezicht op jongeren (vanwege de vele alleenstaande werkende moeders), geringe aandacht voor sociale vaardigheden in de opvoeding en in het onderwijs, en een toename van individualisering. De meest waarschijnlijke verklaring voor de toename van openlijk geweld vormen (groeierende) financiële problemen, die leiden tot (meer) sociaal-economische onzekerheid. Ongeveer de helft van de inkomens ligt op of net boven het minimumloon, een deel van de mensen kan nauwelijks rondkomen.

De lage aangiftebereidheid voor huiselijk geweld, seksueel geweld en andere zedenzaken heeft te maken met een taboe op het naar buiten treden met problemen op dit gebied.

31.2.3 Verwachte ontwikkelingen

De aanpak van gewelddelicten heeft prioriteit, maar de verwachting is dat voortzetting van dit beleid op zichzelf niet zonder meer in een afname van gewelddelicten en de bijbehorende maatschappelijke gevolgen zal resulteren.

Openlijk geweld zal de komende jaren op alle drie de eilanden een belangrijk deel blijven uitmaken van de totale geweldsproblematiek. Een nieuw ingezette aanpak op Bonaire, sinds 2012, waarbij eerder wordt overgegaan tot aanhouding en tot het afpakken van vuurwapens, zal naar verwachting een dempend effect hebben op openlijk geweld. Daarnaast wordt momenteel, door het bestuur en het Openbaar Ministerie, vuurwapenbeleid vormgegeven dat deze vorm van geweld ook zal terugdringen.

Een toename van armoede heeft een verhoging van financiële onzekerheid tot gevolg, die de omvang van het geweldgebruik kan doen toenemen. De ontwikkeling van armoede en van inkomensongelijkheid zal afhankelijk zijn van de maatregelen die worden genomen om deze verschijnselen aan te pakken. De aangiftebereidheid voor huiselijk en seksueel geweld op de BES-eilanden is laag. Afhankelijk van (verdere)

investeringen in het vergroten van de aangiftebereidheid en de begeleiding van slachtoffers kan het zicht op deze problematiek toenemen.

31.3 Vermogenscriminaliteit

31.3.1 Aard en omvang

Op Bonaire maken vermogensdelicten bijna de helft uit van het totale aantal registraties door de politie in 2012. Op Sint Eustatius is dat aandeel 30 procent en op Saba ruim 20 procent. Bij het OM vormen vermogensdelicten bijna een derde van de totale instroom op Bonaire in 2012, op Sint Eustatius is dat bijna 20 procent en op Saba ruim 10 procent.

In de afgelopen jaren is de geregistreerde omvang van vermogenscriminaliteit door de politie op alle BES-eilanden afgenomen. Op Bonaire is het aantal vermogensdelicten in 2012 met ongeveer een derde afgenomen ten opzichte van 2011. Ook het aantal geregistreerde verdachten is afgenomen, al sinds 2009. Het aantal minderjarigen dat betrokken is bij vermogenscriminaliteit op Bonaire is in 2011 en 2012 afgenomen ten opzichte van de jaren daarvoor.

Op Sint Eustatius is het aantal door de politie geregistreerde incidenten in 2012 bijna gehalveerd in vergelijking met 2011 en is het aantal ingeschreven verdachten nagenoeg gelijk gebleven. Op Saba is zowel het aantal incidenten in de politieregistraties als het aantal verdachten in de OM-registraties afgenomen.

Op Bonaire is **diefstal** de meestvoorkomende criminaliteitsvorm: ongeveer 40 procent van alle door de politie geregistreerde criminaliteit. Het gaat daarbij om diefstal van en uit voertuigen, diefstal van voertuigonderdelen, koper-, benzine- en geitendiefstal. Toeristen zijn regelmatig het slachtoffer; bij de bekende duikplaatsen wordt regelmatig gestolen uit auto's van duiktoeristen. Sinds eind 2011 worden steeds vaker goederen gestolen die met levensonderhoud te maken hebben, zoals levensmiddelen en kleding. Voor goederen die niet voor eigen gebruik bedoeld zijn, bestaat er een afzetmarkt (**heling**), op het eiland zelf maar ook op het buureiland Curaçao en het vasteland van Zuid-Amerika. Ook het strippen en omkatten van (gestolen) auto's komt tegenwoordig voor op Bonaire. **Inbraak** vindt op dit eiland vooral plaats in woningen (60%), vooral in (huur)woningen en appartementen van toeristen of van Europese Nederlanders die op het eiland wonen. In de geografische spreiding van vermogensdelicten is een duidelijk patroon herkenbaar:

deze delicten komen meer voor in de drukke omgeving van Kralendijk en in gebieden waar toeristen komen. **Atrako's** (overvallen en straat-roven) zijn al jaren een punt van zorg op Bonaire; op Sint Eustatius en Saba komen ze nauwelijks voor. De afgelopen jaren schommelde de omvang, al naar gelang de aandacht ervoor van politie en justitie: als er iemand werd opgepakt of veroordeeld, werd het even rustig. In 2012 zijn er op Bonaire aanzienlijk minder atrako's geweest dan in het jaar daarvoor. Atrako's worden meestal door twee of meer personen uitgevoerd, vaak onder invloed van drank en/of drugs. Er wordt soms onverklaarbaar veel geweld gebruikt in verhouding tot de buit. De slachtoffers zijn meestal toeristen, maar ook lokale ondernemers worden getroffen.

Op Sint Eustatius worden **diefstallen** vooral gepleegd door jongeren. Een klein aantal van hen is verslaafd aan verdovende middelen en verantwoordelijk voor een groot deel van de diefstallen. **Inbraken** en **atrako's** komen nauwelijks voor. Er worden voornamelijk gebruiksvoorwerpen gestolen en goederen die op het eiland zelf gemakkelijk verhandelbaar zijn.

Op Saba komen vermogensdelicten weinig voor, al was er een jaar of twee geleden een opvallende piek in het aantal **inbraken**. Sinds de groep inbrekers die verantwoordelijk was voor een groot aantal inbraken vastzit, is het rustig op het eiland. Verder valt op dat incidenten samen lijken te hangen met evenementen, zoals carnaval en Saba-dag. Het gaat vooral om **diefstal** van geld, laptops en sieraden.

31.3.2 Verklaringen

De afname van vermogenscriminaliteit kan voor een belangrijk deel worden gerelateerd aan de structurele aandacht van politie en justitie. De geconstateerde toename van diefstal van spullen om in het levensonderhoud te voorzien houdt verband met de financiële problemen op de BES-eilanden. De kosten voor het dagelijks levensonderhoud zijn relatief hoog; de prijzen voor groenten, fruit en zuivel zijn ongeveer gelijk aan die in Europees Nederland of hoger. Op de eilanden worden (nog) weinig maatregelen genomen om vermogenscriminaliteit te voorkomen. Dit geldt in het bijzonder voor Sint Eustatius en Saba: men laat over het algemeen de huisdeur van het slot als men niet thuis is. Daarnaast is de bereidheid om aangifte van diefstal te doen op Sint Eustatius en Saba beperkt, de mensen lossen het liefst zelf hun problemen op. Vanwege de kleinschaligheid zijn de (vermoedelijke) daders veelal bekenden van de slachtoffers en kwesties worden opgelost door bemiddeling of door iets 'terug te stelen'. Jongeren zouden ook stelen uit verveling of geldgebrek.

31.3.3 Verwachte ontwikkelingen

De afname van de omvang van vermogenscriminaliteit die de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden, zal naar verwachting in de komende jaren stagneren of zelfs ombuigen naar een toename, als gevolg van de armoede onder de lokale bevolking en meer inkomensongelijkheid. Ook is de ontwikkeling afhankelijk van de samenwerking tussen overheid en publiek-private partijen op het gebied van preventiemaatregelen, zoals het installeren van alarmsystemen. Slachtoffers zullen voornamelijk toeristen zijn en de rijkere bevolking. Ook de minder vermogende bevolking en winkeliers zullen echter getroffen worden wanneer diefstal plaatsvindt van middelen om in het levensonderhoud te voorzien. Op Sint Eustatius en Saba zouden de inbrekers die in het verleden actief waren en die momenteel in detentie zitten, voor een nieuwe inbraakgolf kunnen zorgen als zij weer op vrije voeten komen. Het is niet te verwachten dat de bevolking snel bereid is zelfstandig preventieve maatregelen te nemen, door bijvoorbeeld de huisdeur op slot te doen.

31.4 Fraude en witwassen

31.4.1 Aard en omvang

Uit het onderzoek zijn signalen van **belastingfraude** en **ziektekostenfraude** op de BES-eilanden naar voren gekomen, maar over de omvang van deze fraudevormen kan geen uitsluitsel worden gegeven.

Oplichting en **valsheid in geschrifte** zijn incidenteel geconstateerd. Sinds de dollarisatie in 2011, waarbij de voorlichting over het gebruik van vals geld en de detectiemogelijkheden zijn toegenomen, komt het **gebruik van vals geld** nauwelijks meer voor. Op Bonaire zijn signalen van **fraude met subsidiegeld**.

Witwassen komt op alle BES-eilanden voor, maar het zicht erop is beperkt. Aan de grens op Bonaire wordt zo nu en dan een grote hoeveelheid **contant geld** aangetroffen. Daarnaast zijn signalen waargenomen van **investeringen van crimineel geld in vastgoed**. De ontwikkeling van de omvang van het bedrag dat gemoeid is met ongebruikelijke transacties in de afgelopen jaren is een aanwijzing voor een groeiend probleem. Vanaf de transitie in 2010 tot en met 2012 is het aantal meldingen van ongebruikelijke transacties jaarlijks toegenomen. Het bedrag dat gemoeid is met deze transacties is (ook) jaarlijks

toegenomen. Het was ruim 11 miljoen euro in 2010, bijna 65 miljoen in 2011 en ruim 225 miljoen in 2012.⁷⁰

31.4.2 Verklaringen

Sinds de staatkundige transitie zijn de vereisten met betrekking tot belastingbetaling en ziektekostenverzekeringen veranderd. Het begeleiden van de bevolking bij het volgen van alle nieuwe richtlijnen vraagt op dit moment nog veel aandacht. De handhaving heeft daardoor nog weinig vorm.

De financieel-economische component in de opsporing en vervolging krijgt (nog) geen structurele aandacht en de beschikbare expertise bij politie en justitie is voor dit onderwerp zeer gering. Bij een beperkte handhaving en opsporing wordt mensen die fraude plegen of geld witwassen weinig in de weg gelegd. Het houden van zicht op de geldstromen op de BES-eilanden is soms lastig, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van bijkantoren van financiële instellingen die hun zetel elders hebben. Voor Bonaire is dat bijvoorbeeld vaak Curaçao, terwijl de verantwoordelijke personen soms in Venezuela wonen; deze personen bevinden zich daarmee letterlijk en figuurlijk op afstand.

31.4.3 Verwachte ontwikkelingen

Het belastingstelsel en het ziektekostenstelsel op de BES-eilanden zijn beide herzien. In de komende jaren zal de aandacht op deze gebieden langzamerhand verschuiven van voorlichting naar handhaving. De informatiepositie zal daardoor verbeteren.

Verwacht wordt dat de handhaving op witwassen op termijn zal verbeteren: de politie en het Openbaar Ministerie hebben beleidsmatige aandacht gevraagd voor financieel rechercheren in de opsporing (zie: Openbaar Ministerie BES, 2012). De informatiepositie op het gebied van geldstromen zal naar verwachting verbeteren, doordat de ongebruikelijke transacties gekoppeld zullen worden aan gegevens uit rechersystemen (de zwacri-registers). De uitvoering van het voorgenomen beleid en de benutting van de beschikbare informatie zijn afhankelijk van de expertise die in de toekomst beschikbaar is.

⁷⁰ Deze bedragen hebben betrekking op het totale bedrag dat gemoeid is met uitgevoerde ongebruikelijke transacties voor de BES-eilanden in de periode 2010-2012. In deel II, III en IV zijn de bedragen genoemd per eiland. Voor een deel van dit bedrag was de relatie met het specifieke BES-eiland niet duidelijk te maken (bewerkte gegevens FIU).

31.5 Integriteitsschendingen

31.5.1 Aard en omvang

Het Caribisch gebied wordt in het algemeen geassocieerd met een hoge mate van integriteitsschendingen. Toch is casuïstiek voor de BES-eilanden maar beperkt beschikbaar, doordat de aangiftebereidheid laag is en incidenten niet altijd strafrechtelijk worden vervolgd. Op alle BES-eilanden zijn in de onderzoeksperiode signalen waargenomen van integriteitsschendingen, in diverse verschijningsvormen. Deze variëren van wangedrag in de vrije tijd en verspilling of wanprestatie tot zwaardere vormen, zoals fraude, witwassen en corruptie. Plegers van integriteitsschendingen zijn in te delen in drie categorieën: 1) overheidsfunctionarissen, 2) bestuurders/politici en 3) personen op (overige) sleutelposities (dienstverleners).

In de onderzoeksperiode is het op Bonaire tweemaal tot een strafrechtelijk onderzoek gekomen in verband met een integriteitsschending door een overheidsfunctionaris. Recentelijk zijn daar enkele onderzoeken naar de integriteit van bestuurders of politici (her)opgestart, maar resultaten zijn nog niet beschikbaar. Uit deze onderzoeken komen signalen naar voren van onrechtmatig gebruik van overheidsgeld en verspilling van geld aan economisch interessante investeringen in plaats van besteding aan voorzieningen voor het verbeteren van de leefbaarheid. Een kwetsbare groep dienstverleners wordt gevormd door de werknemers op de luchthaven van Bonaire, Flamingo Airport, in verband met de smokkel van verdovende middelen. Een onderzoek naar de betrokkenheid van luchthavenmedewerkers op Flamingo Airport bij cocaïnesmokkel heeft uitgewezen dat het probleem niet te herleiden was tot een specifiek onderdeel van het proces op de luchthaven: er waren medewerkers betrokken van de catering, de bagageafhandeling en de schoonmaak. Het uitvoeren en/of ondersteunen van criminele activiteiten vanuit een sleutelfunctie op de luchthaven is niet in overeenstemming met de vertrouwensstatus van deze functie. Dit kan een demoraliserend effect hebben op de samenleving. Tevens brengt het een risico van een toename van integriteitsschendingen door (meer) dienstverleners met zich mee.

Op Sint Eustatius zijn aanwijzingen gevonden voor integriteitsschendingen door overheidsfunctionarissen, in de vorm van een beperkte arbeidsethiek en gebruik van ongepast geweld in functie. Bij bestuurders zou sprake zijn van onverenigbare betrekkingen. Dergelijke signalen zijn er ook op Saba; daarnaast zou hier vriendjespolitiek voorkomen bij het niet treffen van minder populaire maatregelen.

31.5.2 Verklaringen

Door de kleinschaligheid van de BES-eilanden is er relatief snel sprake van afhankelijkheidsrelaties tussen personen en van het combineren van belangen. De belangencultuur is kenmerkend voor het hele Caribische gebied. Vanwege de relatief lage lonen is het bijvoorbeeld gebruikelijk of zelfs noodzakelijk om een tweede baan te hebben. Conflicterende belangen doen zich dan sneller voor. Bij overheidsfunctionarissen, bestuurders en politici zijn de risico's van kwalijke combinaties van belangen het grootst. De voornaamste zorg schuilt in de 'gewoonte' van dergelijk gedrag binnen sociale verbanden (zie ook: Rijksrecherche, 2010). Het aanspreken van elkaar op (het risico van) integriteitsschendingen is niet gebruikelijk. Dit is mede verklaarbaar uit het feit dat in het onderwijs altijd de nadruk lag op het ontwikkelen van cognitieve vaardigheden. De meerderheid van de bevolking is niet opgeleid of opgevoed met een kritische houding tegenover bestuurszaken en politiek, waardoor strafbaar gedrag niet snel wordt veroordeeld, laat staan dat er aangifte van wordt gedaan. Een andere factor die het voortbestaan van integriteitsschendingen verklaart, is het bestuursstelsel op de BES-eilanden. Dit stelsel heeft een dubbele bestuurslaag (een verantwoordelijke en een plaatsvervangend verantwoordelijke persoon, naar Nederlands model), met risico's van interpretatieverschillen van regels en procedures. Ook het politieke stelsel draagt bij aan integriteitsschendingen: het kenmerkt zich door patronage (een wederzijdse afhankelijkheid van bestuurders en kiezers, naar Amerikaans model) waardoor machtsongelijkheid kan ontstaan.

De betrokkenheid bij de smokkel van verdovende middelen door dienstverleners op de luchthaven van Bonaire kan voor een belangrijk deel verklaard worden door de enorme verdiensten die deze activiteit kan opleveren. Bovendien is het toezicht gering.

Bij integriteitsschendingen in het algemeen bestaat het gevaar van de 'glijdende schaal', dat wil zeggen de ontwikkeling van kleine ongewenste gedragingen naar ernstiger vormen (zie: Rijksrecherche, 2010). Ergens op deze schaal ontstaat het moment dat men chantabel wordt, waarna het steeds moeilijker zal worden te stoppen met het gedrag (zie: Punch, in Kolthoff, 2012).

31.5.3 Verwachte ontwikkelingen

Het totale aantal *gemelde* integriteitsschendingen zal waarschijnlijk toenemen, omdat de bevolking meer voorlichting krijgt over het doen van aangifte en ook de mogelijkheden daarvoor worden vergroot, met name dankzij internet. Daarnaast zal een ruimere maatschappelijke aandacht

voor normen en waarden bijdragen aan een stijging van het aantal meldingen.

Schending van de integriteit door overheidsfunctionarissen zal naar verwachting toenemen, vanwege de groei van het aantal overheidsfunctionarissen op de eilanden. Integriteitsschendingen door bestuurders en politici zullen naar verwachting op lange termijn in omvang afnemen, maar uit recente (openlijke) discussies over dit onderwerp blijkt dat veranderingen op dit gebied niet vanzelfsprekend zijn, omdat men niet gewend is elkaar hierop aan te spreken. Integriteitsschendingen door dienstverleners blijven in de toekomst een risico vormen. In beroepen met een bepaald autonoom en/of sociaal karakter, bijvoorbeeld in de sector transport en logistiek, maar ook in de financiële of juridische sector, kunnen mensen misbruik maken van de gelegenheidsstructuren die hun dagelijkse werkzaamheden bieden. Integriteitsschendingen door dienstverleners op de luchthaven van Bonaire zullen op termijn in aantal afnemen, door de toekomstige beveiligingsmaatregelen in het kader van terrorismebestrijding. Daar staat tegenover dat een verdere ontwikkeling van de armoedeproblematiek het risico vergroot dat dienstverleners betrokken raken bij smokkelactiviteiten, vanwege de verdiensten die deze bezigheden opleveren.

De verschillen tussen de manier waarop in Europees Nederland tegen het onderwerp integriteit wordt aangekeken en de manier waarop dat in de Caribische regio gebeurt, zullen niet eenvoudig te overbruggen zijn. In de context van het Caribische gebied is het de vraag wat een reële doelstelling is. Zeker is dat een cultuurverandering tijd kost en investeringen vraagt op het gebied van voorlichting en van het goede voorbeeld geven. Ook de ontwikkelingen in de Caribische regio zijn daarbij van belang. Er moet bijvoorbeeld rekening mee worden gehouden dat een strengere aanpak van smokkel van verdovende middelen door andere landen in de Caribische regio tot gevolg kan hebben dat criminele organisaties die zich bezighouden met de smokkel vanuit of via deze landen, hun positie in de internationale handel proberen te handhaven door beïnvloeding van bestuurders en politici. Deze situatie zou kunnen leiden tot een grotere mate van kwetsbaarheid voor corruptie van het staatsgezag op de BES-eilanden.

31.6 Milieudelicten en -overtredingen

31.6.1 Aard en omvang

Illegale vuilstort leidt op Bonaire tot **bodemverontreiniging**. Ook is geconstateerd dat op Bonaire in de onderzoeksperiode **oppervlakte-**

waterverontreiniging voorkwam, vooral veroorzaakt door huishoudelijk afvalwater. Op Sint Eustatius en Saba zijn geen aanwijzingen voor bodemverontreiniging. Oppervlaktewaterverontreiniging (veroorzaakt door gedumpte autowrakken) is wel op Sint Eustatius geconstateerd maar niet op Saba. Op Saba is nauwelijks zwerfafval, de bewoners van dit eiland kenmerken zich door een milieubewuste levenswijze. Voor de kust van Sint Eustatius komen regelmatig olievlekken voor. In de wateren rond Saba bleven voorheen meer dan eens olieschepen stilliggen in verband met de fluctuerende olieprijs: een dag of wat afwachten levert soms meer geld op. Schepen die ankerden of bleven drijven ('driften') op de Sababank, een onderzeese verhoging ten zuidwesten van het eiland, veroorzaakten daarmee veel schade aan het koraal. Sinds 2010 is de Sababank beschermd natuurgebied en worden grote schepen omgeleid. De Kustwacht heeft geconstateerd dat boten sindsdien minder vaak illegaal op de Sababank ankeren.

Op Bonaire zijn de bouwactiviteiten de laatste jaren afgenomen en daarmee naar verwachting ook de **illegale bouwactiviteiten**. Bij illegale bouw waren het afgelopen decennium voornamelijk Europese Nederlanders betrokken. Op Sint Eustatius is op illegale bouw geen zicht, maar wel is geconstateerd dat voor huizenbouw regelmatig illegaal zand is weggegraven uit broedgebieden van schildpadden. Op Saba zijn geen aanwijzingen voor illegale bouwactiviteiten; er is beperkt ruimte voor huizenbouw.

De meestvoorkomende **overtredingen van de flora- en faunawet** op de BES-eilanden zijn: illegale visserij in de beschermde natuurgebieden (ook met het gevolg dat schade optreedt aan planten en koraal op het rif), speervissen en illegale stroperij van schildpadden, leguanen en karko's (een schelpdier), met consumptie als doel. De schelpen waar karko's in leven (conch-schelpen) zijn populair onder toeristen. Uitvoer ervan is verboden, maar op Bonaire en Sint Eustatius worden ze wel in de bagage van reizigers aangetroffen. Tot slot is op Bonaire illegale vangst van en handel in lora's (een beschermde papegaaiensoort) geconstateerd.

31.6.2 Verklaringen

Bodemverontreiniging op Bonaire door vuilstort heeft te maken met het ontlopen van de afvalstorthelling (4 dollar per kilo afval). Zowel bodem- als oppervlaktewaterverontreiniging op het eiland ontstaat door het ongereguleerd lozen van huishoudelijk afvalwater. Illegale bouwactiviteiten en overtredingen van de flora- en faunawet hangen waarschijnlijk samen met de complexiteit van de wet- en regelgeving: toezichthouders merken dat veel mensen niet weten dat ze iets fout

doen of hoe ze het anders kunnen doen. Maar het komt ook voor dat mensen de grenzen van de wet- en regelgeving opzoeken, omdat het toezicht op de milieuwet- en -regelgeving en de handhaving ervan zeer beperkt zijn.

31.6.3 Verwachte ontwikkelingen

Bodemverontreiniging en oppervlaktewaterverontreiniging die op Bonaire veroorzaakt worden door huishoudelijk afvalwater en toiletwater, zullen naar verwachting op korte termijn afnemen. In 2011 is een zuiveringsinstallatie in gebruik genomen en daarnaast wordt gewerkt aan de aanleg van een rioleringstelsel met een rioolwaterzuiveringsinstallatie, die waarschijnlijk in 2013 in werking zal treden. Andere positieve ontwikkelingen zijn de reeds ingezette initiatieven van de overheid en het bedrijfsleven voor gescheiden afvalinzameling en gereguleerde verwerking van keuken- en tuinafval. Ook krijgen burgers voorlichting over de juiste wijze van afvalscheiding. Ten gevolge van de armoede-problematiek is de kans aanwezig dat het enige tijd zal duren voordat de bevolking van Bonaire en Sint Eustatius de kwaliteit van de leefomgeving hoog prioriteert. Daarom kan, voor wat betreft het illegaal dumpen van afval, niet verwacht worden dat er snel grote vooruitgang zal worden geboekt. Vervuiling van het water en de natuur zal op den duur de aantrekkelijkheid van de eilanden voor toeristen kunnen doen afnemen. Gelet op de milieubewuste houding van de Sabanen zullen zich op Saba naar verwachting niet snel negatieve gevolgen voor het milieu voordoen.

De complexe wet- en regelgeving met betrekking tot huizenbouw en de bescherming van flora en fauna staat, in combinatie met de beperkte mate van toezicht en handhaving, ontwikkelingen in de gewenste richting in de weg. Het uitblijven van controles en/of sancties vergroot de kans op een toename van milieudelicten en -overtredingen en daarmee op de gevolgen ervan. Medewerkers van milieuorganisaties verwachten dat educatie kan helpen het milieubewustzijn van de bevolking te vergroten. Ook verwachten zij dat een intensievere samenwerking met politie en justitie in de toekomst voor een afname van milieudelicten en -overtredingen kan zorgen.

31.7 Verdovende middelen

31.7.1 Aard en omvang

Het **gebruik van verdovende middelen** op Bonaire, Sint Eustatius en Saba betreft vooral cocaïne. Daarnaast worden *crack* en marihuana gebruikt. Op Bonaire waren in 2012 ongeveer tweehonderd chronisch

verslaafden onder behandeling. De cocaïneprijzen liggen voor Europese begrippen laag: een gram kost op Bonaire ongeveer 4 dollar, op Sint Eustatius en Saba ongeveer 6 dollar. Ter vergelijking: in Europees Nederland ligt de prijs tussen de 30 en 40 dollar per gram.

Bij de **smokkel van en handel in verdovende middelen** gaat het voornamelijk om cocaïne en marihuana. Bonaire fungeert als eindbestemming voor cocaïne en marihuana en ook als tussenstation voor cocaïne die bestemd is voor West-Europa en de Verenigde Staten. Sint Eustatius en Saba zijn hoofdzakelijk eindbestemmingen. Wel zijn er signalen dat in de wateren rondom deze twee eilanden regelmatig cocaïne wordt overgeladen voor doorvoer naar andere (ei)landen. De aanvoer van verdovende middelen op Bonaire verloopt via het vasteland van Zuid-Amerika en via Curaçao, over het water en door de lucht. De aanvoer van verdovende middelen voor lokaal gebruik op Sint Eustatius en Saba verloopt via Sint Maarten, Colombia en de Dominicaanse Republiek, zowel over het water als door de lucht. Op Saba zijn kleine wietplantages aangetroffen. Het klimaat daar is meer geschikt voor de teelt dan dat op Sint Eustatius en Bonaire. De opbrengst is bedoeld voor de lokale gebruikersmarkt.

De **aanpak van de verdovendemiddelenproblematiek** heeft de laatste jaren bij politie en justitie relatief weinig prioriteit gekregen: aan de lokale handel wordt weinig aandacht besteed en er is beperkt zicht op criminele netwerken die de grensoverschrijdende handel voor hun rekening nemen. Het aantal opsporingsonderzoeken in de laatste jaren is beperkt. Daarentegen is de controle op zogenoemde bolletjesslikkers verbeterd. Het aantal geregistreerde bolletjesslikkers dat vanaf de luchthaven van Bonaire uitreisde, is de laatste jaren afgenomen.

31.7.2 Verklaringen

Het gebruik van verdovende middelen is voor velen een manier om (financiële) stress te vergeten. Gebruikers met problemen worden vaak in de eigen (familie)kring opgevangen. Een positief bijeffect van deze 'onzichtbare' opvang van verslaafden is dat op straat relatief weinig overlast merkbaar is. Een negatief bijeffect is dat ze kunnen blijven gebruiken en de verslaving blijft bestaan. Verdovende middelen zijn op Bonaire relatief eenvoudig – en goedkoop – te verkrijgen. Op Sint Eustatius en Saba is het verkrijgen van verdovende middelen de laatste jaren gemakkelijker dan voorheen.

Smokkel van verdovende middelen vanuit (bron)landen in Zuid-Amerika via de BES-eilanden kan worden verklaard uit de geografische ligging van de eilanden in het Caribisch gebied, in combinatie met een beperkte

rechtshandhaving. Bonaire, dat een directe vliegverbinding met Nederland heeft, vervult een transitfunctie voor smokkel. De korte reisafstand tussen Bonaire en Curaçao en de vele relationele (familie)banden tussen de bewoners hebben gevolgen voor de criminele verbanden tussen deze eilanden. Bij het overladen van verdovende middelen in de wateren rondom Sint Eustatius en Saba zijn vermoedelijk criminelen betrokken die afkomstig zijn van het nabijgelegen Sint Maarten.

De toezicht- en handhavingsdiensten hebben sinds de staatkundige transitie minder aandacht voor de smokkel van verdovende middelen: sindsdien zijn de bevoegdheden van de KMar op dit gebied beperkt en heeft de douane minder capaciteit en middelen beschikbaar. Bovendien heeft de douane nu een breder takenpakket, onder andere in verband met het besluit Algemene Bestedingsbelasting (ABB). De beperkte aandacht van de opsporingsinstanties heeft tot gevolg dat er nauwelijks zicht is op georganiseerde smokkel van verdovende middelen.

31.7.3 Verwachte ontwikkelingen

Het gebruik van verdovende middelen zal niet afnemen in de komende jaren. Als de armoede onder de bevolking – en de daarmee gepaard gaande financiële onzekerheid – toeneemt, zal het gebruik ervan in de toekomst mogelijk zelfs toenemen, ondanks beperkte financiële middelen. De behoefte aan verslavingszorg zal in dat geval groter worden. De kans bestaat dat gebruikers (meer) vermogenscriminaliteit zullen plegen om hun verslaving te financieren. Daarnaast moet rekening gehouden worden met het gevaar dat jongeren met weinig toekomstperspectief beïnvloed worden door criminele netwerken die zich bezighouden met de handel in verdovende middelen, vanwege de aanzienlijke verdiensten die smokkel oplevert.

De BES-eilanden zijn onderdeel van de Caribische transitregio voor de smokkel van verdovende middelen. Bonaire zal blijven fungeren als tussenstation voor de smokkel van cocaïne naar bestemmingslanden in Europa. Sint Eustatius en Saba zullen voornamelijk een eindbestemming blijven in verband met het lokale gebruik van cocaïne en marihuana, al zijn er signalen over het overladen van verdovende middelen op zee. De ontwikkeling van drugssmokkel via (de zee om) de eilanden zal niet of nauwelijks door het beleid op de eilanden zelf te beïnvloeden zijn. De aanpak in de omringende landen, met name de productie- en transitlanden in Zuid-Amerika (zoals Venezuela, Suriname, Brazilië en Colombia) zal bepalend zijn voor de aantrekkelijkheid van smokkel via het Caribisch gebied, en meer specifiek via de BES-eilanden. De

efficiëntie van de aanpak op de BES-eilanden is mede afhankelijk van de ondersteuning die de bestemmingslanden in Europa hierbij bieden.

31.8 Overtredingen en overlast in het publieke domein

31.8.1 Aard en omvang

Op Bonaire zijn **verkeersincidenten** een groter wordend probleem. Verkeersovertredingen, zoals te hard rijden en rijden onder invloed, komen vaak voor, maar er wordt weinig op gecontroleerd, vanwege geringe wettelijke mogelijkheden en ook door een gebrek aan middelen. In de huidige wetgeving is bijvoorbeeld het gebruik van blaastesten bij een alcoholcontrole niet mogelijk. Het aantal aanrijdingen neemt de laatste jaren toe. Op Sint Eustatius en Saba is ook sprake van verkeersovertredingen en aanrijdingen, al is het aantal wegen beperkt en vereist de slechte kwaliteit ervan op Sint Eustatius een voorzichtige rijstijl. Rijden onder invloed komt ook op Sint Eustatius en Saba veelvuldig voor. De nieuwe verkeersverordening ligt al jaren klaar. Tot de invoering ervan worden bewustwordingscampagnes gevoerd, mede omdat deze wet naar verwachting niet populair zal zijn.

Vandalisme komt voor op alle BES-eilanden. Meldingen over vandalisme betreffen brandstichting en vernieling. Vernieling is vaak een gevolg van verveling.

Jeugdoverlast op Bonaire wordt veroorzaakt door jongeren die *feveren*⁷¹ en straatraces houden, wat gevaarlijke situaties kan opleveren. Andere veelvoorkomende overtredingen van jongeren zijn autorijden zonder rijbewijs, kleine vechtpartijen, schoolverzuim en vernielingen. Dergelijke overtredingen gaan vaak gepaard met drank- en drugsgebruik. Op Saba wordt door voornamelijk ouderen overlast ervaren van jongeren die (te) hard rijden op scooters en brommers.

Jeugdcriminaliteit op Bonaire

Jeugdcriminaliteit is op Bonaire – evenals op Sint Eustatius en Saba – een speerpunt van politie en justitie. Minderjarigen zijn daar betrokken bij geweldsdelicten, diefstallen, inbraken en ontuchtzaken. Het aantal meldingen waarbij jongeren betrokken zijn, is in de registraties van het

⁷¹ *Feveren*: vanuit stilstand gas geven met de rem erop, zodat de wielen gaan spinnen; vervolgens de rem eraf en kort daarna weer remmen, zodat de wielen slippen en zwarte strepen achterlaten op het asfalt.

KPCN toegenomen in de periode van 2009 tot en met 2012. Veel incidenten zijn in groepsverband gepleegd. Het Openbaar Ministerie registreerde een afname van het totale aantal jeugdige daders in dezelfde periode. Het verschil tussen de registraties van het KPCN (die een toename laten zien) en die van het OM (die een afname laten zien) is gerelateerd aan de invoering van het driefasen-interventiemodel in 2011: het deel van de minderjarigen dat een alternatieve afdoening krijgt, komt niet in beeld bij het OM. De leeftijd van minderjarige verdachten ligt al jaren opvallend laag: elk jaar zijn er wel strafzaken met kinderen tussen de 9 en 12 jaar. Sinds 2012 is een toename gesignaleerd van de betrokkenheid van meisjes, voornamelijk bij vechtpartijen en diefstallen.

31.8.2 Verklaringen

Overtredingen en overlast in het publieke domein op de BES-eilanden kunnen worden verklaard door een diversiteit aan factoren. Veel verkeersincidenten ontstaan door onvoorzichtig of te hard rijden. De beperkte huidige wetgeving en daarnaast de beperkte handhaving door een gebrek aan middelen maken dat tegen verkeersdelicten niet effectief kan worden opgetreden. Op Bonaire is het wagenpark de laatste jaren sterk gegroeid; inmiddels rijden ongeveer tienduizend voertuigen rond op het eiland. Het wegnnet is daar niet op berekend, waardoor regelmatig onveilige situaties ontstaan. Mogelijk is dit een verklaring voor de toename van het aantal aanrijdingen. Ook de geiten en ezels die loslopen op Bonaire veroorzaken, in combinatie met de geringe wegverlichting, onveilige situaties. Het populaire *feveren* en de straatraces worden toegeschreven aan het feit dat jongeren zich vervelen, omdat er weinig sociale activiteiten voor hen worden georganiseerd.

Vandalisme en jeugdoverlast op de eilanden worden toegeschreven aan geringe aandacht voor sociale vaardigheden in de opvoeding en beperkt sociaal toezicht. De omstandigheid dat er veel alleenstaande werkende moeders zijn, speelt hierbij mee. Daarnaast wordt voor deze problematiek (ook) verveling als verklaring gegeven. Ten slotte worden armoede en een weinig rooskleurig toekomstperspectief genoemd als verklaring voor vandalisme en jeugdoverlast.

31.8.3 Verwachte ontwikkelingen

Indien de nieuwe verkeersverordening wordt ingevoerd, zal de slagkracht bij verkeersovertredingen toenemen. Deze wet zal vermoedelijk niet populair zijn bij de bevolking. De verwachting is dan ook dat bewustwordingscampagnes noodzakelijk zijn (en blijven) om het belang van verkeersveiligheid duidelijk te maken. Om te hard rijden te voorkomen wordt momenteel een oplossing gezocht in het plaatsen van drempels op

risicolocaties. Het wegnnet en de weginrichting op Bonaire zullen naar verwachting steeds vaker ontoereikend zijn voor de groeiende verkeersstroom.

Vandalisme en jeugdoverlast zullen waarschijnlijk niet op korte termijn afnemen, doordat een aantal oorzaken niet eenvoudig te veranderen is. Sociaal toezicht houden zal lastig blijven wanneer alleenstaande moeders verantwoordelijk zijn voor een belangrijk deel van het inkomen. De armoedeproblematiek vergroot het risico van voortijdig schoolverlaten, bijvoorbeeld door gebrek aan vervoer naar school, te weinig voeding voor voldoende concentratie op school of de keuze om bij te dragen aan het inkomen van het gezin (Spruijt, in Drewes, 2012). In deze situatie zal het toekomstperspectief voor jongeren niet snel verbeteren. Daarmee ontstaat ook het gevaar dat de jeugdproblematiek toeneemt. Op Bonaire wordt sinds kort gewerkt aan de ontwikkeling van activiteiten voor jongeren en daarnaast wordt van het driefasen-interventiemodel een preventieve werking verwacht.

32 Algemene beschouwingen

In het hoofdstuk hiervoor zijn conclusies weergegeven voor specifieke thema's of onderwerpen. In dit hoofdstuk volgt een nadere beschouwing van de onderzoeksresultaten en gaat de aandacht uit naar (overige) algemene risico's en kansen, ter ondersteuning van de strategische aanpak van de veiligheidsproblematiek op de BES-eilanden.

32.1 Inleiding

De absolute omvang van criminaliteit, regelovertreding en overlast op de BES-eilanden is voor Europees-Nederlandse begrippen misschien niet zo groot, maar relatief gezien is die omvang wel aanzienlijk. De situatie op de eilanden is moeilijk te vergelijken met die in een dorp of kleine stad met een vergelijkbare grootte in Nederland. De kleinschaligheid zorgt voor fluctuaties in de omvang. Zodra een probleem enige tijd aandacht heeft gekregen van politie en justitie, of bepaalde personen (*hot shots*) voor enige tijd worden vastgezet, is dat van invloed op de omvang van het probleem. Toch zijn criminaliteit en geweld op de eilanden niet te kenmerken als incidenteel. Een groot deel van de problematiek heeft een structureel karakter. Dit geldt zowel voor de lokale veiligheidsproblemen als voor de grensoverschrijdende problematiek.

Op de thema's die momenteel op de BES-eilanden als speerpunt zijn benoemd (geweld, vermogenscriminaliteit en jeugd) is het zicht – in de onderzoeksperiode – redelijk goed. Door de toegenomen aandacht voor de kwaliteit van de politieregistraties, sinds begin 2012, kan de informatiepositie in de toekomst verder verbeteren. De huidige speerpunten hebben betrekking op lokale problematiek die duidelijk zichtbaar is in de samenleving. Criminaliteitsthema's die minder goed zichtbaar zijn in de samenleving, zoals fraude en witwassen (ook in relatie tot integriteitsschendingen) en grensoverschrijdende smokkel van verdovende middelen, krijgen momenteel relatief weinig structurele aandacht in de opsporing en vervolging. Daarnaast valt op dat de informatiepositie voor alle onderwerpen die buiten de basispolitiezorg vallen beperkt is.

32.2 Risico's

1. De ontwikkeling van het toerisme

De economische ontwikkeling van de BES-eilanden is grotendeels afhankelijk van het toerisme. De economische bedrijvigheid is door een toename van het toerisme in de afgelopen jaren gegroeid. Toekomstige groei is afhankelijk van financieel-economische ontwikkelingen in Europa en Noord-Amerika, maar ook van de aantrekkelijkheid van de eilanden voor (duik)toeristen. In verband met dat laatste zijn het behoud van het milieu en het gevoel van veiligheid van belang. De ontwikkeling van het toerisme heeft hoe dan ook gevolgen voor de ontwikkeling van criminaliteit. Een afname van het toerisme heeft mogelijk een (verdere) toename van armoede tot gevolg en dat vergroot het risico van (vermogens)criminaliteit. Een toename van het toerisme zou een groei kunnen opleveren van (vermogens)criminaliteit waarbij toeristen het slachtoffer zijn.

2. De ontwikkeling van de nadelige effecten van de staatkundige transitie

De staatkundige transitie heeft effecten op allerlei zaken, en daarvan merkt de bevolking in het dagelijks leven steeds meer. De veranderingen brengen gemengde gevoelens teweeg, al zijn sinds de transitie diverse vorderingen gemaakt, bijvoorbeeld op het gebied van jeugdzorg. Het is nog onduidelijk hoe de sociale onrust en de financiële problemen bij de bevolking zich verder zullen ontwikkelen. Aanhoudende armoedeproblematiek vergroot de kans op het effect van een neerwaartse spiraal, met meerdere (op elkaar ingrijpende) sociale problemen als gevolg, zoals een verdere toename van inkomensongelijkheid, werkloosheid, eenoudergezinnen, drankgebruik en geweld. Dergelijke ontwikkelingen hebben een negatieve invloed op het toekomstperspectief van de bevolking van de eilanden. Een toename van sociaaleconomische onzekerheid vergroot het risico van (vermogens)-criminaliteit en geweld.

3. De ontwikkeling van de ondersteuning door Nederland

Vanwege de financiële bezuinigingen in Nederland zal in de komende periode de ondersteuning door Nederland(se militairen) in de Caribische regio en op de BES-eilanden waarschijnlijk ter discussie komen te staan. Zou Nederland de ondersteuning in capaciteit en geld aan de BES-eilanden verminderen, dan zou dat gevolgen kunnen hebben voor de in- en externe veiligheid op deze eilanden (zie ook: Hagemeijer & Briscoe, 2012).

4. De ontwikkeling van de invloed van criminele netwerken bij grensoverschrijdende criminaliteit

Het is nog onduidelijk welke wervingskracht criminele netwerken die zich bezighouden met grensoverschrijdende criminaliteit zullen hebben op jongeren met weinig toekomstperspectief (zie ook: Hagemeijer & Briscoe, 2012). Ook kan opgemerkt worden dat de BES-eilanden, wanneer gekeken wordt naar het hele Caribische gebied, relatief welvarend zijn, ondanks de financiële problemen van een steeds groter wordend deel van de bevolking. Deze situatie kan de aantrekking bewerkstelligen van criminaliteit vanuit de omringende (ei)landen.

32.3 Kansen

1. Risicobeheersing in de veiligheidsproblematiek

Om te kunnen reageren op de veiligheidsproblematiek hebben de BES-eilanden niet de mogelijkheid grote delen van het budget te besteden aan het versterken van de rechtshandhaving. De aandacht zal daarom in de toekomst meer moeten uitgaan naar *risicobeheersing*. Risicobeheersing is te benaderen vanuit diverse invalshoeken, zoals de invalshoek van criminaliteitspreventie of die van een probleemgerichte aanpak. Beide invalshoeken vereisen kennis over en inzicht in de veelvoorkomende structurele problematiek, waaronder veelvoorkomende plaatsen en doelwitten en veelvoorkomende verdachten en daders en hun (sociale) netwerken. Daarnaast is risicobeheersing gebaat bij het onderzoeken van de mogelijkheden om de pakkans te verhogen en de aangiftebereidheid te vergroten (zie ook: Versteegh, Van der Plas & Nieuwstraten, 2011). Het vergroten van de pakkans heeft een belangrijk afschrikkend effect op criminelen. Burgers kunnen hierbij (ook) een belangrijke rol spelen. Wil men de betrokkenheid van de bevolking, zoals de eigen verantwoordelijkheid, en de aangiftebereidheid vergroten, dan is het belangrijk vertrouwen en stabiliteit (verder) te versterken. Sinds de staatkundige transitie werken politie en justitie daarom aan het verbeteren van de zichtbaarheid op straat, van het contact met burgers en van voorlichting. De positieve effecten hiervan zijn langzamerhand steeds meer merkbaar: de resultaten van recent bevolkingsonderzoek laten zien dat het gevoel van veiligheid onder de bevolking is toegenomen.

De eilandbewoners lossen het liefst hun eigen problemen op. Als veranderingen in het contact met de bevolking gewenst zijn, zijn structurele aandacht en tijd daarom een vereiste. De politie kan bijvoorbeeld verder investeren in haar relatie met burgers en bedrijven

door in de communicatie meer de nadruk te leggen op samenwerking, door middel van een dialoog (zie: Kop, 2012).

2. Versterking van de informatiepositie en verbetering van de informatie-uitwisseling

De veiligheidsproblematiek op de BES-eilanden kent een veelheid aan verschijningsvormen. Elk veiligheidsprobleem heeft zijn eigen kenmerken voor wat betreft de aard, omvang en verklaring(en) voor het ontstaan of voortduren van het probleem. De mogelijkheden voor een effectieve aanpak nemen toe als de informatiepositie afgestemd is op het verkrijgen van inzicht in al deze elementen en in de ontwikkelingen ervan. De informatie-uitwisseling is gebaat bij een vergelijkbare manier van registreren en een transparant karakter. Analyseproducten kunnen ondersteunen bij het inzichtelijk maken van de problematiek, voor de besluitvorming op zowel strategisch als tactisch en operationeel niveau. Ook het evalueren van de effectiviteit van (deel)interventies behoort daartoe. Het met regelmaat inventariseren van de beleving van slachtoffers (slachtofferonderzoek) kan zorgen voor een aanvullend perspectief.⁷² Een effectieve aanpak, kortom, is gericht op een *robuuste registratie* en op *merkbare monitoring* van veiligheidsproblemen door alle betrokken (partner)organisaties.

3. Balans in de aanpak van lokale en grensoverschrijdende problematiek

De huidige veiligheidsstrategie op de BES-eilanden is sterk gericht op de lokale problematiek: geweld en vermogenscriminaliteit, met daarbinnen specifieke aandacht voor de jeugd. Minder (structurele) aandacht is er voor grensoverschrijdende criminaliteit en (internationale) financiële stromen. Een verschuiving naar deze deelgebieden die ten koste zou gaan van de huidige speerpunten is niet wenselijk, maar een betere balans in de capaciteitsverdeling is noodzakelijk ten behoeve van de efficiëntie van de aanpak.

4. Versterking van de samenwerking in de lokale aanpak: ontwikkeling van veiligheidsnetwerken

Politie en justitie *alleen* kunnen het verschil niet maken. Diverse vormen van versterking van samenwerking zijn mogelijk: 1) een versterking van de samenwerking tussen enerzijds politie en justitie en anderzijds het bestuur draagt bij aan het beperken van de mogelijkheden voor overtreding van wet- en regelgeving; 2) door de samenwerking tussen

⁷² De laatste slachtofferenquête dateert uit 2008.

zorginstellingen en politie/justitie te intensiveren kan het zicht op met name veelplegers verbeteren; 3) een versterking van de (bestaande) samenwerking tussen de diverse zorginstellingen draagt bij aan de (kosten)efficiëntie, de eilanden zijn 'te klein' om vertegenwoordigers voor alle facetten van de zorg te herbergen; 4) een versterking van de publiek-private samenwerking op het gebied van veiligheid biedt meer mogelijkheden voor het treffen van preventieve maatregelen om criminaliteit in de toekomst terug te dringen. Ook kan worden gedacht aan sociale preventie, die bovendien de kwaliteit van leven kan verbeteren. Voorbeelden van sociale preventie zijn: 1) het structureel vormgeven van sociale begeleiding, bijvoorbeeld bij verslaving en ter voorkoming van het voortijdig verlaten van school, 2) het structureel vormgeven van financiële begeleiding, bijvoorbeeld bij het oplossen van huurschuld, 3) de beschikbaarheid van betaalbare (huur)huizen, 4) kwalitatief betere en veilige wegen, 5) het opruimen van afval in het publieke domein en 6) het ondersteunen van de jeugd met (leerzame) activiteiten.

5. Versterking van de samenwerking in de aanpak van gemeenschappelijke veiligheidsproblematiek in de Caribische regio

Het staatkundige verband tussen de BES-eilanden, als gemeenten van Nederland, rechtvaardigt een onderzoek als het onderhavige, waarbij het zicht op de veiligheidsproblematiek in een zelfstandig document wordt beschreven. Een deel van de problematiek van de BES-eilanden staat echter niet op zichzelf. Vanuit een geografische context is het relevant een vergelijking te maken tussen de veiligheidsproblematiek op de BES-eilanden en de situatie op de andere (buur)eilanden, om vervolgens de overeenkomstige veiligheidsproblemen in gezamenlijkheid te kunnen aanpakken.

SUMMARY, CONCLUSIONS AND GENERAL CONSIDERATIONS

Summary and conclusions

The aim of this study is to outline a current picture of the development of crime, violation of regulations, and public nuisance on Bonaire, Sint Eustatius and Saba (the 'BES islands') and to interpret these phenomena for the purpose of tackling them at the level of strategic decision-making. In the present chapter, conclusions will be drawn on the basis of the results of this study. The conclusions will be discussed for each theme (and the topics within a theme). Where the nature of the security problems is similar in the various BES islands, the results will be discussed jointly, in respect of themes where the problems differ in nature, the results will be discussed separately.

Human smuggling and human trafficking

Nature and extent

The extent of **illegal border crossing** by air is limited on the BES islands. The border controls at Bonaire's airport are frequent and structural; illegal border crossing on Sint Eustatius and Saba by way of the airport is not very likely due to the small scale of the airport's operations. There is little insight into any illegal border-crossing by sea; the 'blue border' is highly vulnerable. Due to the limited capacity available, there is little in the way of patrolling or checks in this field. Human smuggling in the Caribbean often occurs by means of 'island hopping': the smaller islands are used as intermediate stops in the smuggling route. In the Windward area, Sint Eustatius may be one of the islands used for these stops. It cannot be excluded that Saba also functions as a transit island, although its coast seems less suitable for this purpose than the coast of Sint Eustatius. Due to the small scale of the islands and the corresponding social control, any illegal residents will not remain unnoticed. What **illegal residence** there is, must largely be attributed to people overstaying their residence permit: checks of the validity of residence permits are limited, and there is little supervision of the living conditions and the employment conditions of workers.

Exploitation of prostitutes occurred at a site where prostitution was tolerated on Bonaire during the research period, but in connection with criminal investigations, the site was closed in 2012. The women had not been employed under pressure; but once employed, they had to obey unannounced, restrictive house rules. For instance, they had to give up earnings if they left sooner than agreed, were not allowed to go out at night and had to pay extra for certain facilities, such as air conditioning. In addition, the door was locked 'for their own safety'. There are also indications that the women had to work in the room where they slept. Because this was the only tolerated location on the island, there was little insight into prostitution after the site was closed down. Early in 2013, preparations were made to review the tolerance policy on Bonaire. On Sint Eustatius, prostitution is tolerated at a few designated locations, and the women who work there come from other countries, for example the Dominican Republic. Supervision of working conditions is limited. On Saba, unlike the two other islands, there are no brothels and there is no policy of tolerance. There is no buoyant prostitution sector, no situations of exploitation have come to light in the present study.

Indications of **labour-related exploitation** were found on Bonaire and Sint Eustatius, but not on Saba, as yet. Since the transition in form of government, the Ministry of Social Affairs and Employment (SZW) has been responsible for the issuance of work permits and for inspections within the framework of the labour inspection. On Bonaire, SZW found dubious working conditions in the building sector. This sector depends largely on external workers, temporary or permanent. A total of about one thousand work permits is issued each year. Working in the building industry has a low status. People from Colombia, the Dominican Republic, Peru, Venezuela and Haiti are used for it. The working and living conditions are sometimes far from ideal. Moreover, pay arrangements are not regulated in the building industry; for reasons that are not always clear, employees are confronted with unexpected costs, or are even 'fined'. The investigation also shows bad working conditions for cleaners, housekeepers and employees of beauty parlours. On Sint Eustatius, there is a suspicion that work-related exploitation exists mainly among Chinese personnel of shops or restaurants, who work long hours for low pay and sleep in storage spaces.

Explanations

The major pull factor is work. Exploitation, both sexual and labour-related exploitation, is connected with the dependent position of people. A great many of them end up in relatively poor working and living conditions. Employers profit from the dependent situation of these people; unfair competition causes the continuation of this exploitation. It is difficult to get a grip on these problems: the situation is considered 'normal' in the Caribbean and South America, and it is the best alternative for many temporary or permanent workers. That is why people frequently overstay their residence permit on the islands.

Expected developments

Because of the small scale of the islands and the corresponding social control, illegal border crossing on the BES islands is expected to remain limited in the coming years. Information about border crossing and any concomitant human trafficking is depending on the way in which the surveillance at the airports and the maritime borders is organised.

Exploitation will mainly continue to occur on Bonaire and Sint Eustatius, but it is also advisable to supervise the situation on Saba. Insight into possible situations of exploitation is depending on the way in which inspections of the working conditions of prostitutes are organised. In respect of labour-related exploitation, an improvement of the access to information is expected because of recent improvements in the supervision of duration of stay and working conditions.

Violent crime

Nature and extent

On Bonaire, violent crime accounted for about 10% of the total number of crimes recorded by the police in 2012. On Sint Eustatius and Saba, this proportion was about 40%. In the Public Prosecution Service's records, violent crime accounted for about half of the total number of new criminal cases on each of the three islands.

The total number of violent incidents recorded by the police on Bonaire over the past two years remained more or less constant⁷³, however, there was an increase in overt violence on Bonaire. The number of suspects recorded by the Public Prosecution Service in 2012 is comparable to the number in 2011, but this number is considerably higher than the numbers in the years 2008 to 2010 (approximately 40%). The number of underage suspects underwent a striking rise in 2011 and 2012 compared to the previous years.

The number of violent incidents recorded by the police on Sint Eustatius over the past two years increased, in particular in the category of overt violence. The number of sexual offences also rose. The Public Prosecution Service recorded an increase in the number of suspects of violent incidents on this island in the past two years. On Saba, the number of violent incidents also rose in this period and, as on Bonaire and Sint Eustatius, these mainly fell in the category overt violence. The number of suspects recorded by the Public Prosecution Service on Saba remained more or less the same.

The increased intensity on Bonaire and Sint Eustatius is cause for concern: incidents get out of control more often and weapons are used more frequently. The increase in use of arms causes more victims and more wounds, sometimes serious. The insight into the possession of weapons is limited and weapons seem to circulate at high speed. Society has become more aware of violence, something which is largely due to the attention paid to crime by the media. The increased awareness enhances feelings of insecurity among the population.

Cases of violent crime mainly concern **overt violence**. However, the incidence of **murder and homicide** is limited on all BES islands.

Domestic violence does occur but there is little willingness to report to the police. The victims of domestic violence are mainly female. On Sint Eustatius, it is alleged that men too are frequent victims of violence

⁷³ On the basis of the data in the 2012 annual report of the KPCN, one may conclude that the extent of violent crime in 2012 decreased compared to 2011. This difference can be explained by the fact that the KPCN statistics include atrakos. In the present report, atrakos, following the way of recording used by the Public Prosecution Service, come under the heading 'property crime'.

during domestic disputes, but this is not discussed overtly and there is little willingness to report to the police. **Sexual violence** hardly occurs in the public domain of the islands, but it does occur in the context of extended or nuclear families. The victims of sexual violence are mainly female. **Other sexual offences** often concern minors; sexual relationships at a young age, sometimes as young as about 12 years, are common. In this context, it is worth mentioning that teenage pregnancy is relatively frequent on the BES islands: the teenage birth rate was 38 per 1,000 in 2011; it was 4.8 in the Netherlands.

Explanations

Crimes of violence, both in a public place and in a domestic setting, are usually the consequence of quarrels that get out of control. Alcohol and/or drugs also frequently play a role. Other explanations are the limited social supervision of young people (due to the fact that there are many working single mothers), the fact that little attention is paid to social skills in upbringing and education, and the increasing individualisation. The most plausible explanation for the *increase* in incidents are the growing financial problems, which result in more socioeconomic uncertainty. About half of the incomes are at minimum wage level or slightly above it; part of the people hardly manage to get by (Drewes, 2012). The media pay a great deal of attention to the intensity of the use of violence; this attention contributes to feelings of insecurity in society.

The low willingness to report domestic violence, sexual violence and other sex offences to the police, creates the impression that these phenomena are more or less accepted or at least that there is a taboo on bringing these problems to light.

Expected developments

Tackling violent crimes has priority, but it is expected that continuation of this policy will in itself not automatically result in a decrease of violent crimes and the corresponding social effects.

Violence in public places will remain an important part of the overall problem of violence in all three islands in the coming years. A new approach implemented on Bonaire in 2012, in which arrest and confiscation of firearms are used in an earlier phase, is expected to

reduce violence in public places. In addition, the authorities and the Public Prosecution Service are implementing a policy on firearms that will contribute to this.

An increase of poverty results in an increase in financial stress and it may have a negative influence on the use of violence. The development of poverty and of income disparity will depend on the measures that are taken to tackle these problems. The willingness to report domestic and sexual violence is low on the BES islands. Depending on any further investments in stimulating people's willingness to report these offences to the police, and in counselling victims, insight into this problem area may increase.

Property crime

Nature and extent

On Bonaire, property crime accounted for almost half of the total number of crimes recorded by the police in 2012. On Sint Eustatius and Saba, this proportion was 30% and 20%, respectively. In the Public Prosecution Service's records, property crime accounted for almost a third of the total number of new criminal cases on Bonaire in 2012; on Sint Eustatius this proportion was almost 20%, and on Saba more than 10%.

Over the past few years, the extent of property crime recorded by the police decreased on all three BES islands. On Bonaire, the number of property offences in 2012 was about a third lower than in 2011. The number of recorded suspects has been decreasing since 2009. The number of minors involved in property crime on Bonaire decreased in 2011 and 2012 in comparison with the previous years.

On Sint Eustatius, the number of incidents recorded by the police in 2012 was reduced to almost half the number recorded in 2011. The number of recorded suspects remained virtually constant. On Saba, both the number of incidents recorded by the police and the number of suspects recorded by the Public Prosecution Service decreased.

On Bonaire, **theft** is the most frequent form of crime: about 40% of all crime recorded by the police. These concern theft of and from vehicles, theft of vehicle parts, of copper, petrol and goats. Tourists are frequently victims of theft; at popular diving locations, theft from divers' cars is not rare. Since the end of 2011, there has been an increase in theft of items related to the cost of living, such as food and clothes. There is an outlet (**receiving stolen property**) on the island itself but also on the neighbouring island of Curaçao and the South American continent for items that are not intended for personal use. In addition, stripping down and ringing stolen cars occurs on Bonaire nowadays. **Burglary** on this island is committed chiefly in houses (60%), especially in the houses and apartments rented or owned by tourists or European Dutchmen who live on the island. The geographic distribution of property crime displays a clear pattern: it occurs more in the busier surroundings of Kralendijk and in areas where tourists go. **Atrakos** (robberies and mugging) have been a cause for concern on Bonaire for years, whereas these hardly occur on Sint Eustatius and Saba. The extent varied during the past few years, according to the attention paid to it by the police and the judicial authorities: whenever an offender was arrested and convicted, it was quiet for some time. In 2012, there were considerably fewer *atrakos* on Bonaire than in the preceding year. *Atrakos* are usually committed by two or more persons, often under the influence of alcohol or drugs. The violence used is sometimes inexplicably brutal in view of the limited loot. The victims are usually tourists, but also local businessmen.

On Sint Eustatius, **thefts** are mainly committed by young persons. A small number of them are addicted to drugs and are responsible for a large proportion of the thefts. **Burglaries and atrakos** are rare. Articles of daily use and items that can easily be sold on the island itself are chiefly stolen.

There is little property crime on Saba, although there was a striking peak in the number of **burglaries** about two years ago. Since the group of burglars that committed many of the burglaries was put in prison, the island has been quiet. Furthermore, incidents seem to coincide with events, such as carnival and Saba day. This mainly concerns **theft** of money, laptops and jewellery.

Explanations

The decrease in property crime is, to a significant extent, connected with the structural attention given to it by the police and the judicial authorities. The observed increase in the theft of items for daily living is linked with the financial problems on the BES islands. The cost of daily living is relatively high; the price of vegetables, fruits and dairy products is comparable to or higher than that in the European Netherlands. Few preventive measures in respect of property crime have been taken on the three islands as yet. This applies in particular to Sint Eustatius and Saba: people do in general not lock their home when they leave it. Furthermore, the willingness to report theft to the police is limited on Sint Eustatius and Saba; people prefer to solve their problems themselves. Due to the small scale, the perpetrators, or suspected perpetrators, are often acquaintances of the victims, and problems are solved by mediation or by stealing something 'back'. Young people allegedly also steal out of boredom or a lack of finances.

Expected developments

The decrease in the extent of property crime in the past few years is expected to come to a halt in the coming years, or even to change into an increase, as a consequence of the poverty among the local population and of increased income disparity. The development also depends on public-private cooperation in the context of preventive measures, such as the installation of alarm systems. The victims will chiefly be tourists and the wealthier citizens, but due to theft of items for daily living, less wealthy citizens and shopkeepers will also be affected. On Sint Eustatius and on Saba, the burglars who were active in the past and who are in prison currently, may cause a new wave of burglaries when they are released. It is not to be expected that the population will be readily prepared to take preventive measures independently, such as locking the house.

Fraud and money laundering

Nature and extent

This study has yielded indications of **tax fraud** and **health insurance fraud** on the BES islands, but there is no certainty about the extent of these forms of fraud. **Swindling** and **forgery of documents** were found occasionally. Since the dollarization in 2011, which entailed an increase in the public information about the use of counterfeit money and relevant detection methods, **use of counterfeit money** has all but disappeared. There are signs of **fraud with subsidies** on Bonaire.

Money laundering occurs on all BES islands, but there is a limited insight into this phenomenon. Occasionally, a large amount of **cash** is intercepted at the border of Bonaire. There are indications of **investments of criminal money in real estate** on Bonaire. The development of the amount of money that is linked with unusual transactions over the past few years indicates a growing problem. From the transition in 2010 up to and including 2012, the number of unusual transactions reported rose annually. The amount involved in these transactions also increased annually. The amount involved in these transactions was more than EUR 11 million in 2010, almost EUR 65 million in 2011 and more than EUR 225 million in 2012.

Explanations

Since the transition in form of government, the requirements concerning payment of tax and health insurance have changed. Supervision of the population in complying with all new guidelines requires a great deal of attention at present. As a result, enforcement has not been fully implemented as yet.

No structural attention has been paid to the financial-economic component of criminal investigation and prosecution as yet, and there is very little expertise about this subject among the police and the judicial authorities. Due to limited enforcement and investigations, little is done to stop people from committing fraud or money laundering. Supervising financial institutions on the BES islands can be difficult, for instance in the case of financial companies which have their registered office elsewhere. For Bonaire, this is often in Curaçao, for example, and the

responsible persons sometimes live in Venezuela; so these persons are both literally and metaphorically far away.

Expected developments

The tax system and the health insurance system on the BES islands have been revised. In the coming years, the focus on these areas will move slowly from information provision to enforcement. This will improve access to information for the authorities.

Enforcement in respect of money laundering is expected to improve in the future: the police and the Public Prosecution Service have requested policy-related attention for financial investigations (Openbaar Ministerie BES, 2012). The access to information in the field of flows of funds is expected to improve, because the unusual transactions will be linked to data from criminal investigation systems (the serious crime registers). The implementation of the proposed policy and the use of available information will depend on the future availability of expertise.

Integrity violations

Nature and extent

The Caribbean is in general associated with a high degree of integrity violations. Nevertheless, cases on the BES islands are limited in number, due to the fact that there is little willingness to report cases to the police and that offenders are not always prosecuted. There are frequently indications of integrity violations in various forms on all BES islands.

They vary from misconduct during time off, wastage or failure to perform to more serious forms such as fraud, money laundering and corruption. There are three categories of people who commit integrity violations: 1) government officials, 2) administrators/politicians, and 3) people in key positions (service sector staff).

In the period studied, there were two criminal investigations on Bonaire in connection with an integrity violation by a government official. A few investigations into the integrity of administrators or politicians were started or restarted recently, but results are not available yet. These investigations yield indications of illegal use of public money and waste

of funds in economically interesting investments instead of spending them in provisions that improve the quality of life. Employees at Bonaire's airport, Flamingo Airport, form a vulnerable group of service sector staff in connection with drug smuggling. An investigation into the involvement of airport staff at Flamingo Airport in cocaine smuggling has shown that the problem could not be traced back to a specific component of the process at the airport: catering staff, baggage handling staff and cleaning staff were involved. Committing and/or supporting criminal activities from a key position at the airport is not in accordance with the status of trust connected to such a position and it may have a demoralising effect on society. In addition, it entails the risk of an increase in integrity violations by more service sector employees.

On Sint Eustatius, there are indications of integrity violations by government officials in respect of insufficient work ethic and improper use of violence while on duty, and by administrators in respect of conflicting interests. These indications also exist on Saba; furthermore, there are allegations of favouritism when it comes to choosing not to enforce unpopular measures.

Explanations

The small scale of the BES islands is conducive to the development of relations of dependency between persons and the combination of interests. A culture of conflicting interests is characteristic of the entire Caribbean. For example, due to the relatively low wages it is usual, or even necessary, to have a second job. This makes it inevitable to combine interests. These risks of objectionable combinations of interests are highest in government officials, administrators and politicians. The main cause for concern lies in the 'customariness' of this kind of behaviour in social relations (Rijksrecherche, 2010). Calling people to account in respect of integrity violations, or the risk of such violations, is not common practice. This can partly be explained by the fact that schools always focused on cognitive skills. The majority of the population has not been trained or educated in developing a critical attitude towards administrative affairs and politics, due to which illegal conduct is not easily condemned, let alone reported to the police. Another factor explaining the continuation of integrity violations is the administrative system on the BES islands. This system has two tiers of governance (the

person responsible and his or her deputy, in line with the Dutch system), with risks of differences of interpretation of rules and procedures. The political system also contributes to integrity violations: it is characterised by patronage (mutual dependence of administrators and voters, after the American model), which can create inequality of power.

Involvement in drug smuggling by service sector employees at Bonaire's airport can be attributed to a large extent to the huge earnings that this activity may produce. Moreover, there is little supervision.

Integrity violations in general entail the danger of the 'sliding scale', i.e. the development of minor undesirable behaviour into more serious forms (Rijksrecherche, 2010). At one point on the scale people become susceptible to blackmail, after which it becomes increasingly difficult to stop this behaviour (Punch, in Kolthoff, 2012).

Expected developments

The reported number of integrity violations will probably increase, because the population will get more information about reporting violations to the police and also because the opportunities for reporting will be expanded, partly by means of internet. In addition, more attention in society to values and standards will contribute to an increase in the number of reports to the police.

Integrity violations by government officials are expected to increase, because a larger number of government officials is employed in the islands. Integrity violations by administrators and politicians are expected to decrease in the long run, although recent discussions – public or otherwise – about this theme have shown that changes in this field are not achieved automatically, because people are not accustomed to calling each other to account on such matters. Integrity violations by service sector employees remain a risk in the future. In professions of an autonomous or of a social nature, for example in the transport and logistics sector, but also in the financial or legal sector, people can make improper use of the opportunities provided by their daily activities. Integrity violations by service sector employees at Bonaire's airport will decrease in due course as a result of the future security measures within the framework of counterterrorism. On the other hand, further development of poverty problems increase the risk that service sector

personnel get involved in smuggling activities, due to the earnings that these activities provide.

The differences in outlook on the theme of integrity between the European Netherlands and the Caribbean, will not be easy to bridge. In the context of the Caribbean, the question arises as to what a realistic objective could be. What is certain is that any change in culture will take time and require investing in public education and setting a good example. Also, the larger context of the Caribbean region plays a role in this. For instance, it is possible that a more severe approach to drug smuggling by other countries in the Caribbean will induce criminal organisations involved in the smuggling of drugs from or by way of these countries, to try and maintain their position in international trade by influencing administrators and politicians. This situation could lead to corruption and to a greater degree of vulnerability of the authority of the state on the BES islands.

Environmental offences

Nature and extent

Illegal waste dumping on Bonaire causes **soil pollution**. **Surface water contamination**, mainly caused by domestic waste water, was also found on Bonaire in the period studied. There are no indications of soil pollution on Sint Eustatius and Saba. Surface water contamination (caused by dumped car wrecks) was found on Sint Eustatius, but not on Saba. There is hardly any litter on Saba; the inhabitants of this island are environmentally aware. Oil slick is frequently seen off the coast of Sint Eustatius. Tankers used to wait frequently in the waters round Saba in connection with the fluctuating oil prices: waiting a few days may be profitable. Ships that anchored or remained drifting on the Saba bank, a submarine atoll southwest of the island, caused a great deal of damage to the coral. The Saba bank was designated a nature conservation area in 2010, and large ships have been diverted since that date. The coastguard has noted that fewer vessels have anchored illegally at the Saba bank since then.

Building activities have declined on Bonaire over the past few years, and, so it is expected, the **illegal building activities** as well. Mainly European Dutch were involved in illegal building in the past decade. There is no insight into illegal building on Sint Eustatius, but it has been observed that sand in turtles' breeding grounds is frequently dug illegally for building purposes. There are no indications of illegal building activities on Saba, where there is only limited space for housing construction.

The most frequent **violations of the Flora and Fauna Act** on the BES islands are: illegal fishing in the nature conservation areas (resulting in damage to plants and coral on the reef), spear fishing and poaching of turtles, iguanas and queen conches (a mollusc) for the purpose of eating them. The shells that queen conches live in are popular among tourists. Export of them is prohibited, but at times they are found in the luggage of travellers on Bonaire and Sint Eustatius. Finally, there is illegal catching of and trading in Amazon parrots ("loras") on Bonaire.

Explanations

Soil pollution caused by illegal waste dumping on Bonaire is due to evasion of waste levy (4 dollars per kilogram of waste). Soil and surface water contamination on the island is caused by the unregulated discharge of domestic waste water. Illegal building activities and violations of the Flora and Fauna Act are probably connected with the complexity of legislation: supervisory bodies note that many people are not aware that they are doing anything wrong or do not know how they can do it in another way. But some people test the limits of the law because supervision and enforcement of environmental legislation is very limited.

Expected developments

Soil pollution and surface water contamination that is caused by domestic waste water and toilet water, is expected to diminish in the near future. In 2011, a wastewater treatment plant was put into use and, in addition, a sewerage system and a sewage treatment plant are being constructed and will probably start operating in 2013. Other positive developments are the initiatives developed by the authorities and the corporate sector for separate waste collection and regulated processing of kitchen and garden waste. Citizens are also instructed about how to

properly separate waste. Due to the problems of poverty there is a risk that it may take some time before the population of Bonaire and Sint Eustatius gives priority to the quality of the living environment. That is why, in respect of the illegal dumping of waste, fast progress cannot be expected. Pollution of water and nature may affect the attractiveness of the islands for tourists in the long run. In view of the environmental awareness of the Sabans, negative effects on the environment are not expected to occur on Saba soon.

The complex legislation concerning housing construction and the protection of plant and animal life hinder, in combination with the limited degree of supervision and enforcement, any improvement. The absence of inspections and/or penalties enhances the risk of an increase in environmental offences and the consequences of these offences. Staff of environmental organisations expect that education may help to enhance environmental awareness among the population. They also expect that more intensive cooperation with the police and the judicial authorities may result in a decrease in environmental offences.

Drugs

Nature and extent

The **use of drugs** on Bonaire, Sint Eustatius and Saba mainly concerns cocaine, but crack and cannabis are also used. On Bonaire, about 200 chronically addicted people were treated in 2012. Prices are low according to European standards: one gram of cocaine costs about 4 dollars on Bonaire, and about 6 dollars on Sint Eustatius and Saba. In the European Netherlands the price is about 30 to 40 dollars a gram.

Drug smuggling and trafficking mainly concerns cocaine and marihuana. Bonaire functions as a final destination for cocaine and marihuana but also as an transit stage for the trafficking of cocaine to destinations in Western Europe and the United States. Sint Eustatius and Saba are mainly final destinations. However, there are indications that cocaine are frequently transhipped in the waters round these islands for transport to other islands or countries. The supply of drugs for local use to Bonaire runs by way of the South American continent and Curaçao, by sea and by air. The supply of drugs to Sint Eustatius and

Saba runs by way of Sint Maarten, Colombia and the Dominican Republic, both by sea and by air. Small weed plantations have been found on Saba. The climate there is more suitable for the cultivation of cannabis than that of Sint Eustatius and Bonaire. The yield is meant for the local users market.

Tackling drugs problems has been given little priority by the police and the judicial authorities over the past few years: not much attention has been paid to local trade and there is limited knowledge of criminal networks that are involved in cross-border trafficking. There have been few criminal investigations over the past few years. On the other hand, checks to identify 'drug mules' have been improved. The number of recorded 'drug mules' that departed from Bonaire's airport, has decreased over the past few years.

Explanations

Using drugs is for many people a way to forget stress, financial or otherwise. Users with mental or other problems are often helped and accommodated by their own relatives or friends. A positive side effect of this 'invisible' help of addicts is that there is little public nuisance. A negative side effect is that they can keep on using and that the addiction continues. Drugs are fairly easy to obtain on Bonaire, and at a low price. Obtaining drugs on Sint Eustatius and Saba has become easier in the past few years.

The geographic location of the BES islands in the Caribbean, in combination with the limited law enforcement, explains their attractiveness for drugs smugglers from source countries and other countries in South America. Bonaire, which has a direct air route to the Netherlands, fulfils a transit role in smuggling. The short travel distance between Bonaire and Curaçao, and the many family and other ties between the inhabitants have consequences for the criminal links between these islands. It is probable that criminals from Sint Maarten are involved in the transshipping of drugs in the waters round Sint Eustatius and Saba.

After the transition in the form of government, the supervisory and enforcement services have paid less attention to the smuggling of drugs; the powers of the Royal Marechaussee in this field have been limited

and Customs has fewer capacity and means available and, moreover, its tasks have been broadened, for instance in connection with the General Expenditure Tax (*ABB*). Due to the limited attention paid by the investigating services, there is little insight into organised drug smuggling.

Expected developments

The use of drugs will not diminish in the years to come. If the poverty among the population, and the concomitant financial stress increases, use of drugs may even increase in the future, in spite of the limited financial means. The need for addiction care will in that case certainly grow. There is a risk that users will commit more property crime so as to finance their addiction. In addition, we must not ignore the danger that young people with poor future prospects will be influenced by criminal networks that are involved in drug trafficking, in view of the considerable earnings of smuggling.

The BES islands are a part of the Caribbean transit region for drugs smuggling. Therefore, social consequences will continue to exist. Bonaire will continue to function as an intermediary stage for the trafficking of cocaine to destination countries in Europe. Sint Eustatius and Saba will largely remain final destinations due to the local use of cocaine and marihuana, although there are indications of transshipping at sea. The development of drugs smuggling by way of the islands, or the sea surrounding the islands, will be influenced very little, if at all, by measures taken on the islands themselves. The approach chosen in the surrounding countries, in particular the production and transit countries in South America (such as Venezuela, Suriname, Brazil and Colombia) will determine the attractiveness of smuggling through the Caribbean, and specifically the BES islands. The efficiency of the fight against drugs on the BES islands also depends on the support that they receive from destination countries in Europe.

Offences and nuisance in the public area

Nature and extent

On Bonaire, **traffic incidents** form a growing problem. Traffic violations, such as speeding and driving under the influence, are frequent, but few

checks are held in this respect due to limited legal possibilities and lack of available means. For instance, breathalyzer tests are not possible under the current legislation. The number of collisions has been increasing over the last few years. There are also traffic violations and collisions on Sint Eustatius and Saba, although there are few roads, whose bad quality on Sint Eustatius requires careful driving. Driving under the influence also occurs frequently on Sint Eustatius and Saba. A new road and traffic act has been ready for years. Awareness-raising campaigns are conducted until the introduction of the new legislation, partly because it is not expected to be a popular law.

Vandalism occurs on all BES islands. Reports about vandalism concern arson and destruction. Vandalism is often caused by boredom.

On Bonaire, **youth nuisance** is caused by young people who engage in 'fevering'⁷⁴ and street races, which may lead to dangerous situations. Other frequent offences committed by young people are driving without a licence, small fights, absence from school and vandalism. Such offences often go hand in hand with use of drugs and alcohol. On Saba, older people chiefly experience nuisance from young people speeding on scooters and mopeds.

Youth crime on Bonaire

Juvenile crime is a primary concern for the police and the judicial authorities on Bonaire. Minors there are involved in violent offences, theft, burglary and sexual abuse cases. The number of reports in which young people are involved, rose according to the KPCN records in the period from 2009 up to and including 2012. Many incidents were committed in a group. The Public Prosecution Service registered a reduction in the total number of juvenile offenders in the same period. The difference between the registrations of the KPCN (which show an increase) and those of the Public Prosecution Service (which show a decrease) is related to the introduction of the three phases intervention model in 2011, due to which the minors whose case is settled out of court are not seen by the Public Prosecution Service. The age of minor

⁷⁴ 'Fevering': while the car is standing still, accelerate but keep the brake pedal pressed, so that the wheels start spinning, then loose the brake pedal and brake again shortly afterwards, so that the wheels slip and leave black marks on the asphalt.

suspects has been strikingly young for years: there are criminal cases with children aged between 9 and 12 years every year. Since 2012, an increase of involvement of girls has been observed, mainly in fights and thefts.

Explanations

Offences and nuisance in the public area on the BES islands can be explained by a variety of factors. Many traffic incidents are caused by careless driving, or by speeding. Due to the limited current legislation and the inadequate enforcement caused by a lack of means, it is not possible to take effective action against traffic offences. The number of cars on Bonaire has grown strongly in the past few years; there are about 10,000 vehicles on the island at present. The road network is not capable of coping with that number, due to which unsafe situations frequently arise. This may explain the increase in the number of collisions on the island. The goats and donkeys that run loose on Bonaire, in combination with the limited road lighting, also create unsafe situations. The popular 'fevering' and the street races are attributed to the fact that young people are bored because few activities are organised for them.

Vandalism and nuisance caused by young people on the islands are attributed to the limited attention paid to social skills in the education, and to limited social control. The fact that there are many single working mothers, also plays a role in this. In addition, this problem is partly seen as caused by boredom: there are few activities for young people. Finally, poverty and limited future prospects are mentioned to explain vandalism and nuisance caused by young people.

Expected developments

If the new road and traffic legislation is introduced, the scope for actions against traffic offences will increase. This law will probably not be popular with the population. Therefore, it is expected that continued awareness campaigns will be necessary in order to drive home the importance of traffic safety. In order to prevent fast driving, the solution opted for at present is to make speed bumps at high-risk locations. The road network and the road layout on Bonaire are expected to become increasingly inadequate for the growing traffic flow.

Vandalism and nuisance caused by young people are not expected to diminish in the near future, because a number of causes cannot be changed easily. Exercising social control will remain difficult when single mothers are responsible for an important part of the income. The problem of poverty enhances the risk of early school-leaving, for instance due to the lack of transport to school, insufficient nutrition for children to focus their attention properly at school or the choice to contribute to the family's income (Spruijt, in Drewes, 2012). In this situation, the future prospects of young people will not improve easily. This entails the risk that the problems with young people will grow. On Bonaire, activities for young people are being implemented at present and furthermore, the three phases intervention model is expected to have preventive effect.

General considerations

In the preceding chapter, conclusions about specific themes and topics were presented. This chapter analyses in more detail the research results and pays attention to general risks and opportunities in order to support the strategic approach to the safety problems on the BES islands.

Introduction

The absolute extent of crime, violation of rules and public nuisance on the BES islands may not be so large compared to the figures in the European Netherlands, but the extent is considerable in relative terms. It is hard to compare the situation on the islands with that in a village or small town of a comparable size in the Netherlands. The small scale causes fluctuations in the extent. As soon as a problem has received attention from the police and the judicial authorities for some time, or some persons ('hot shots') have been imprisoned for some time, its extent is diminished. All the same, crime and violence on the islands cannot be characterised as occasional. A large part of the problems has a structural character. This applies to both local safety problems and to cross-border problems.

In the period studied, there was a reasonable insight into the themes that have been identified as a primary concern on the BES islands: violence, property crime and youths. The access to information can improve in the future due to the increased focus on the quality of police registrations since early 2012. The primary concerns relate to local problems, all of which are conspicuous in society. Less conspicuous forms of crime, such as fraud and money laundering (also in connection with integrity violations) and cross-border smuggling of drugs, receive relatively little structural attention from the investigation and prosecution authorities at present. In addition, it is noteworthy that information on all themes that do not come under primary policing is limited.

Risks

1. The development of tourism

The economic development of the BES islands depends largely on tourism. Due to the increase in tourism, economic activity has grown over the past few years. Future growth depends on financial economic developments in Europe and North America, but also on the attraction the islands have for diving tourists and other tourists, so that they keep going there. In respect of the last-named aspect, nature conservation and the tourists' feelings of safety are important. At all events, the development of tourism has consequences for the development of crime. Any decline in tourism may result in increased poverty and a heightened risk of property crime and other crime. An increase in tourism might entail a growth of opportunities for crime and property crime committed against tourists.

2. The development of adverse effects of the transition in the form of government

The transition in the form of government has a variety of consequences, and the population is beginning to notice these more and more in daily life. The changes cause mixed feelings, but several results have been achieved since the transition, for instance in the field of youth care. It is not yet clear how the social unrest and the financial problems of the population will further develop. Continuing poverty problems enhance the risk of a downward spiral, resulting in various, interrelated social problems, such as a further increase in income disparity, unemployment, single-parent families, alcohol abuse and domestic violence. These developments will have a negative influence on the islanders' future prospects. An increase in socioeconomic uncertainty will increase the risk of property crime, other crime and violence.

3. The development of the support given by the Netherlands

The support given by the Netherlands and by the Dutch military in the Caribbean and on the BES islands will probably be called into question in the coming period, due to the spending cuts in the Netherlands. Any reductions of the support in terms of staff capacity and money given to the BES islands may have consequences for the internal and external safety on these islands (see also Hagemeijer & Briscoe, 2012).

4. The development of the influence of criminal networks on cross-border crime

It is not yet clear what recruitment power criminal networks involved in cross-border crime may have over young people who have poor prospects (see also: Hagemeijer & Briscoe, 2012). Finally, it should be noted that the BES islands, compared to the entire Caribbean, are relatively prosperous, in spite of the financial problems of an ever growing part of the population. This fact may attract crime from the neighbouring islands and countries.

Opportunities

1. Risk management for safety problems

In order to be able to respond to safety problems, the BES islands do not have the option to spend a large proportion of the budget on enhancing law enforcement. That is why the focus will have to be more on *risk management* in the future. Risk management can be approached from various angles, such as crime prevention or a problem-oriented approach. Both lines of approach require knowledge of and insight into the frequently occurring structural problems, including frequent locations and targets and frequent suspects and offenders and their social networks. In addition, risk management profits from research into the options for enhancing the risk to be caught and increasing the willingness to report crimes to the police (see also: Versteegh, Van der Plas & Nieuwstraten, 2011). An increased risk to be caught has an important deterrent effect on criminals. Citizens can also play an important role in this. In order to enhance the involvement of the population, such as personal responsibility and the willingness to report to the police, it is important to stimulate confidence and stability. That is why the police and the judicial authorities have been working on more visible policing on the streets, on improved contacts with citizens and on information provision since the transition in the form of government. The positive effects of this effort are steadily becoming more noticeable: the results of a recent survey show that the population's feeling of safety has increased. The islanders prefer to solve their own problems. If changes in the relations with the population are desirable, structural attention and time are required. For instance, the police can invest further in their

relations with citizens and companies by emphasising, in communication, collaboration by means of a dialogue (see: Kop, 2012).

2. Improving the access to information and enhancing the information exchange

The safety problems on the BES islands have many forms. Each safety problem has its own characteristics concerning the nature, extent and explanations of the cause or continuation of the problem. The possibilities of an effective approach increase if the access to information is attuned to gaining insight into all these elements and into their developments. Information exchange profits from a similar manner of registering and a transparent nature. Analysis products can help gaining insight into the problems, for the purpose of decision-making on a strategic, tactical and operational level. This includes evaluations of the effectiveness of interventions. In addition, regular surveys of the perceptions of victims (crime victim surveys) provide an additional perspective.⁷⁵ In short, an effective approach aims at *robust registration* and *visible monitoring* of safety problems by all partner organisations concerned.

3. A balanced approach to local and cross-border problems

The current safety strategy on the BES islands is strongly aimed at local problems: violence and property crime, and within these problems a specific focus on youth. Less attention is paid, structurally or otherwise, to cross-border crime and national and international funds flows. A shift in focus to these aspects that would be at the expense of the present primary concerns is not advisable, but a more balanced apportionment of staff capacity is necessary for a more efficient approach.

4. Reinforcement of collaboration in the local approach: the development of safety networks

The police and the judicial authorities *alone* cannot make a difference. Several forms of reinforcement of collaboration are possible:

1) a reinforcement of the collaboration between, on the one hand, the police and the judicial authorities, and on the other hand, the

⁷⁵ The most recent crime victims survey dates back to 2008.

government, contributes to a limitation of opportunities for violating legislation, 2) by intensifying the collaboration between care institutions and the police and the judicial authorities, especially knowledge about habitual offenders may improve, 3) a reinforcement of collaboration between the various care institutions will contribute to efficiency, also in respect of costs; the islands are too small to afford representatives of all aspects of care, and 4) a reinforcement of public-private collaboration in the area of safety offers more opportunities for taking preventive measures in order to reduce crime in the future. Another option is social prevention, which also can improve the quality of life. Examples of social prevention are:

1) structural implementation of social guidance, for instance in addiction cases and to prevent school dropouts, 2) structural implementation of financial guidance, for instance in solving rent arrears, 3) the availability of affordable houses, for rent or otherwise, 4) better and safer roads, 5) clearing away refuse in the public areas and 6) supporting young people by means of educational and other activities.

5. Reinforcement of collaboration in the approach to joint safety problems throughout the Caribbean

The political connections between the BES islands, as municipalities in the Netherlands, justify studies such as the present one, which describes the problems of safety in an independent document. However, a part of the problems of the BES islands is not unrelated to similar problems in the geographical context; it is relevant to draw a comparison between the safety problems on the BES islands and the situation in neighbouring islands and countries in order to be able to tackle similar problems of safety jointly.

BIJLAGE

BRONNEN

Openbare bronnen

Publicaties

Amigoe (2012, 4 april). Samenwerkingsovereenkomst getekend om afval te verwerken.

Amigoe (2013, 23 januari). 70 miljoen dollar nodig voor wegen.

Awa Awe (2012): *Awa Awe. Informatie over afvalwaterzuivering in Bonaire*, 2012-02. Uitgave van het Openbaar Lichaam Bonaire.

Bestuurscollege Bonaire (2003). *Milieubeleidsplan Bonaire 2003 – 2007*. Kralendijk. [Onuitgegeven]

Centraal Bureau voor de Statistiek Nederlandse Antillen (2009). *Veel voorkomende criminaliteit op Bonaire, Curaçao en Sint Maarten. Resultaten van de Slachtofferenquête 2008*. Willemstad: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Curconsult (2011). “*Samen verder bouwen*”. *Belevingsonderzoek Caribisch Nederland. Onderzoek naar de beleving van de veranderingen door de burgers van Caribisch Nederland als gevolg van de gewijzigde staatkundige structuur binnen het Koninkrijk*. Geraadpleegd op <http://www.rijksdienstcn.com>

Curconsult (2012). “*Samen verder bouwen*”. *Eénmeting Belevingsonderzoek Caribisch Nederland. Vervolgonderzoek naar de beleving van de veranderingen door de burgers van Caribisch Nederland als gevolg van de gewijzigde staatkundige structuur binnen het Koninkrijk*. Geraadpleegd op <http://www.rijksdienstcn.com>

Daantje-Cecilia, M. & F. van der Linden (s.d.). *Bevolkingssamenstelling in wijken op Bonaire, toen en nu*. Op 2 november 2012 geraadpleegd op <http://www.cbs.nl>

Dijk, T. van & E. Oppenhuis (2002). *Huiselijk geweld onder Surinamers, Antillianen en Arubanen, Marokkanen en Turken in Nederland: aard, omvang en hulpverlening*. Hilversum: Intomart.

Dorn, N. & H. van de Bunt (2010). *Bad thoughts: towards an organised crime harm assessment and prioritisation system (COHAPS)*. Rotterdam: Erasmus University.

Drewes, M. (2012). *Armoede in Caribisch Nederland, een verkenning. Waarin manifesteert de armoedeproblematiek zich in Caribisch Nederland en wat weten we over de achterliggende oorzaken?* Den Haag: Ministerie van SZW.

Duddy, P.D. (2012). *Political unrest in Venezuela* (Contingency Planning Memorandum No. 16). New York: Council on Foreign Relations.

Ecorys (2009). *Aansluiting onderwijs – arbeidsmarkt BES-eilanden. Handreikingen voor de toekomst*. Op 5 april 2013 geraadpleegd op <http://www.ecorys.nl/aansluitingonderwijs-arbeidsmarktBESeilanden>

Faber, W., S. Mostert, J.M. Nelen, A.A.A. van Nunen & C. la Roi (2007). *Baselinestudy 'Criminaliteit en rechtshandhaving Curaçao en Bonaire'*. Oss: Faber organisatievernieuwing BV.

Fundashon Bon Gobernashon Bonaire (2007). *Zwartboek. Betreffende de huidige politieke gezagdragers op Bonaire*. Kralendijk: Fundashon Bon Gobernashon.

Hagemeijer, W. & I. Briscoe (2012). De Caribische delen van het Koninkrijk. In *Continuïteit en onzekerheid in een veranderende wereld. Clingendael Strategische Monitor 2012* (pp. 160-169). Geraadpleegd op <http://www.clingendael.nl>

Haselhoff, A.T. & M.A. Nijboer (1995). *Handleiding "werken met RMK"*. Amsterdam: Tauw.

International Organization for Migration (2005). *Verkennde beoordeling van mensenhandel in het Caribisch gebied*. Geneva: IOM.

Kleemans, E.R. & M. Brienens (2001). Van vriendendienst tot slangenkop. *Tijdschrift voor Criminologie*, 43(4), 350-359.

Kleijn, M. (2012). *Campo Alegre, de Nederlandse staat als pooier*. Leiden: Universiteit Leiden.

Klerks, P. & N. Kop (2007). *Maatschappelijke trends en criminaliteits-relevante factoren. Een overzicht ten behoeve van het Nationaal dreigingsbeeld criminaliteit met een georganiseerd karakter 2008-2012*. Apeldoorn: Politieacademie, Lectoraat Criminaliteitsbeheersing & Recherchekunde.

KLPD-Dienst IPOL (2009). *Criminaliteitsbeeldanalyse Bonaire 2008*. Zoetermeer: Dienst IPOL.

- KLPD-Dienst IPOL & Korps Politie Sint Maarten (2011). *Criminaliteitsbeeldanalyse Sint Maarten. Een onderzoek naar georganiseerde en commune criminaliteit*. Zoetermeer: Dienst IPOL.
- Kolthoff, E. (2012). *Moedwil, misverstand of onvermogen? De queeste naar katalysatoren voor corruptie en ander niet integer gedrag* (Oratie Open Universiteit Heerlen). Den Haag: Boom Lemma.
- Koninklijke Marechaussee (2011). *Mensensmokkel. Criminaliteitsbeeldanalyse 2012*. Utrecht: Ministerie van Defensie.
- Kop, N. (2012). 'Mensen willen zelf graag bijdragen aan veiligheid' [Interview door Y. van der Heijden]. *Secondant*, 26(5), 14-19.
- Korse, R. (2012, 17 augustus). Corruptieschandaal Bonaire. *De Stentor*.
- Lasthuizen, K., L.W.J.C. Huberts & M. Kaptein (2004). *Integriteitsopvattingen bij de politie*. Amsterdam: Centrum voor Politie- en Veiligheidswetenschappen Vrije Universiteit.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2012, 22 juni). *Toezeggingen algemeen overleg Caribisch Nederland 30 januari 2012* (Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal).
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2013, 13 maart). *Nationaal Dreigingsbeeld Georganiseerde Criminaliteit 2012 en Vierde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit* (Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal).
- De Nederlandse Cariben* (2009). Themanummer *Justitiële verkenningen*, 35(5).
- Openbaar Lichaam Bonaire (2012, 15 juni). *Reactie conceptbrief aan de Tweedekamer [lees: Tweede Kamer] van Minister van Sociale zaken en Werkgelegenheid* (Brief aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid). Op 5 april 2013 geraadpleegd op <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brieven/2012/06/15/reactie-bestuurscollege-bonaire-op-conceptbrief.html>
- Openbaar Ministerie BES. *Jaarverslag 2008*. Bonaire: Openbaar Ministerie BES.
- Openbaar Ministerie BES. *Jaarverslag 2009*. Bonaire: Openbaar Ministerie BES.
- Openbaar Ministerie BES. *Jaarverslag 2010*. Bonaire: Openbaar Ministerie BES.

Openbaar Ministerie BES. *Jaarverslag 2011*. Bonaire: Openbaar Ministerie BES.

Openbaar Ministerie BES. *Jaarverslag 2012*. Bonaire: Openbaar Ministerie BES.

Openbaar Ministerie BES (2012). *Beleidsprogramma voor de bestrijding van de grensoverschrijdende criminaliteit 2011-2015*. Bonaire: Openbaar Ministerie BES.

Rijksdienst Caribisch Nederland (s.d.). *Douane Caribisch Nederland onderschept 323,5 gram cocaïne en 500 gram cannabis*. Op 1 mei 2013 geraadpleegd op <http://www.rijksdienstcn.com/nieuws/douane-caribisch-nederland-onderschept-323-5-gram-cocaine-en-500-gram-cannabis>

Rijksrecherche (2010). *Niet voor persoonlijk gebruik: omkoping van ambtenaren in de civiele openbare sector*. Den Haag: Rijksrecherche.

Rijksvertegenwoordiger BES (2012). *Voortgangsrapportage februari 2012*. Kralendijk: Rijksoverheid CN.

Schotborgh-van de Ven, P.C.M. (2009). 'De verwijtenroute'. Over de achtergronden van fraude en corruptie in het Caribische deel van het Koninkrijk. *Justitiële verkenningen*, 35(5), 84-98.

Schotborgh-van de Ven, P.C.M. (in voorbereiding). *De wortels van ambtelijke fraude en corruptie in de Nederlandse Cariben* (Proefschrift Curaçao).

Sluis, M. (2008, 11 november). Saba hoopt op einde aan de vriendjespolitiek. *NRC*.

Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (2006). *Jaarverslag SIOD 2005*. Geraadpleegd op <http://www.docs.szw.nl/pdf/35/2006.html>

Stinapa Bonaire (2010). *Jaarverslag 2010*. Op 26 maart 2013 geraadpleegd op <http://www.stinapa.org/downloads.html>

Transparency International (2011). *Corruption Perception Index*. Berlin: Transparency International.

Uitterhaege, B., F. Trautmann & K. Cuvalay (2008). *Rapid Assessment naar problematisch drugs- en alcoholgebruik op Sint Maarten en Sint Eustatius. Final report*. Utrecht: Trimbos-instituut.

United Nations Development Programme (2012). *Caribbean human development report 2012. Human development and the shift to better citizen security*. New York: UNDP.

United Nations Office on Drugs and Crime (2007). *Crime, violence and development: Trends, costs and policy options in the Caribbean*. Vienna: UNODC.

United Nations Office on Drugs and Crime (2011a). *Global study on homicide*. Vienna: UNODC.

United Nations Office on Drugs and Crime (2011b). *World drugs report 2011*. Vienna: UNODC.

United Nations Office on Drugs and Crime (2012). *Global report on trafficking in persons 2012*. Vienna: UNODC.

Verhoeven, M.A., R.J. Bokhorst, F.L. Leeuw, S. Bogaerts & P.C.M. Schotborgh-van de Ven (2007). *Georganiseerde criminaliteit en rechtshandhaving op St. Maarten*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Versteegh, P., T. van der Plas & H. Nieuwstraten (2011). *The best of three worlds: effectiever politiewerk door een probleemgerichte aanpak van hot crimes, hot spots, hot shots en hot groups*. Apeldoorn: Politieacademie.

Zuidervaat, B. (2011, 27 juni). Curaçao onder vuur vanwege lakse aanpak mensenhandel. *Trouw*.

Websites

<http://www.binnenlandsbestuur.nl>

BIOS, Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector:

<http://www.integriteitoverheid.nl>
(geraadpleegd op 22 januari 2013).

<http://www.bonaireatheart.org>
(geraadpleegd op 23 februari 2013).

<http://www.bonairegov.nl>
(geraadpleegd op 23 februari 2013).

CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek), StatLine: <http://statline.cbs.nl>

CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek) Webmagazine:
<http://www.cbs.nl>

CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek), diverse artikelen en persberichten 2013 (geraadpleegd op 22 januari 2013).

<http://www.hetccv.nl/dossiers/Mensenhandel/achtergrond>
(website van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, geraadpleegd op 21 maart 2013).

<http://www.fiu-nederland.nl>

<http://bes.fiu-nederland.nl>

<http://www.nationaalrapporteur.nl/mensenhandel/>
(website van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel, geraadpleegd op 19 februari 2013).

Overige documenten (intern)

Openbaar Ministerie BES

- Bewerkte gegevens parketregister 2008-2012
- Dossierinformatie (requisitoir)

KPCN

- Criminaliteitsbeeld Divisie Saba, Korps Politie Sint Maarten, Sint Eustatius, Saba (KPSSS), 2009
- Criminaliteitscijfers 2012
- Bewerkte gegevens ACTPOL 10 oktober 2010 - 1 juli 2012
- Omgevingsscan BES 2011
- Omgevingsscan BES 2012
- Bewerkte gegevens Forensische Opsporing
- Bewerkte gegevens Opsporing
- Bewerkte gegevens Jeugd en Zedenzaken
- Gegevens Vreemdelingtoezicht
- Bewerkte gegevens Verkeersafdeling

Koninklijke Marechaussee

- Bewerkte gegevens dagjournaals Mobiele Pool 2011-2012
- Bewerkte gegevens operationele analyse Criminele Inlichtingen Dienst (CID) Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba / Criminele Inlichtingen Eenheid (CIE) Bonaire, Sint Eustatius, Saba (BES)
- Mutaties Bedrijfsprocessensysteem (BPS) KMar, Brigade Caribisch Gebied, 2008-2012
- Recordhoeveelheid drugs gevonden op Saba (intranet KMar) 14 juni 2010
- Tactische viermaandsrapportages Schiphol (2008-2012; opgesteld in samenwerking met de douane)
- Verslag Controleactie 'El Turpial 2', 28 februari 2012

Caribbean Road Service

- Bewerkte gegevens 2008-2012

Douane

- Bewerkte gegevens 2008-2012

Financial Intelligence Unit (FIU)

- Jaarverslag 2012
- Bewerkte gegevens OT-meldingen en VT-gegevens (2008-2012)

Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba

- Bewerkte gegevens Bedrijfsprocessensysteem (BPS) Kustwacht 2008-2012
- Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba (Info-Unit Kustwacht NA&A) (2009). Maritiem Criminaliteitsbeeld 2009. Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba. Aruba: Openbaar Ministerie Nederlandse Antillen, Openbaar Ministerie Aruba

Stenapa

- Bewerkte gegevens Sint Eustatius 2008-2012

Respondenten

Belastingdienst Caribisch Nederland (belastingdienst en douane)

- Teamleider Fysiek Toezicht
- Teamleider Heffing en Toezicht
- Teamleider Bovenwinden

Centrum voor Jeugd en Gezin Caribisch Nederland

- Coördinator Sint Eustatius

De Nederlandsche Bank

- Toezichthouder-specialist Expertisecentrum Cultuur, organisatie en integriteit
- Projectmanager Betalingsverkeer Caribisch Nederland

Dienst Justitiële Inrichting Caribisch Nederland, locatie Bonaire

- Directeur

Immigratie- en Naturalisatiedienst

- Teamleider Caribisch Nederland
- Senior Beslismedewerker, Sint Eustatius
- Medewerker, Sint Eustatius
- Unitmanager Caribisch Nederland

Jeugdzorg en Gezinsvoogdij Caribisch Nederland

- Jongerenwerker Jeugd en Gezin Bonaire
- Jongerenwerker Jeugd en Gezin Saba

Koninklijke Marechaussee

- Hoofd Operaties Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES)
- Medewerker CargoHarc-team Schiphol
- Medewerker Grensbewaking Saba
- Medewerker Grensbewaking Sint Eustatius
- Twee medewerkers Mobiele Pool Bonaire

Korps Politie Caribisch Nederland

- Barioregisseur Bonaire
- Barioregisseur Sint Eustatius
- Chef basispolitiezorg Saba (uitgeleend vanuit de KMar)
- Chef basispolitiezorg Sint Eustatius (uitgeleend vanuit de KMar)
- Chef Probleem Gerichte Opsporing (PGO)
- Forensisch Technisch Expert
- Medewerker basispolitiezorg Saba (uitgeleend vanuit de KMar)
- Medewerker Bureau Interne Zaken
- Voormalig chef basispolitiezorg Saba (uitgeleend vanuit de KMar)
- Voormalig chef basispolitiezorg Sint Eustatius (uitgeleend vanuit de KMar)
- Zedenrechercheur, afdeling Jeugd en Zedenzaken (uitgeleend vanuit de KMar)

Krusada

- Coördinator werkervaring en resocialisatie

Nederlands Forensisch Instituut

- Forensisch Adviseur Caribisch Nederland

Openbaar Lichaam Bonaire

- Gezaghebber
- Leerplichtambtenaar

Openbaar Lichaam Saba

- Gezaghebber

Openbaar Lichaam Sint Eustatius

- Gezaghebber

Openbaar Ministerie Bonaire, Sint Eustatius en Saba

- Hoofdofficier van justitie
- Officier van justitie Bonaire
- Officier van justitie Sint Eustatius en Saba
- Plaatsvervangend officier van justitie Saba
- Plaatsvervangend officier van justitie Sint Eustatius

Recherche Samenwerkingsteam Bonaire

- Financieel rechercheur

Rijksrecherche

- Hoofd Recherche, Informatie en Specialismen (kwartiermaker Landsrecherchetaken BES)

Sociale Zaken en Werkgelegenheid

- Twee arbeidsinspecteurs (Sint Eustatius en Saba)
- Hoofd Caribisch Nederland

Stichting Reclassering Caribisch Nederland

- Directeur

Stichting Verslavingszorg en Psychiatrie Caribisch Nederland

- Coördinator / Senior-Casemanager
- Directeur
- Sociaalpsychiatrisch verpleegkundige Saba

Voogdijraad BES

- Raadsonderzoeker Sint Eustatius
- Raadsonderzoeker Bonaire

Zorgverzekeringskantoor

- Medewerker afdeling Fraude en Verhaal, Zorgverzekeringskantoor Caribisch Nederland

Naast de interviews, met bovenstaande respondenten, hebben diverse gesprekken plaatsgevonden die hebben bijgedragen aan de beeldvorming en die van invloed zijn geweest op de totstandkoming van dit rapport. Gesprekken werden gevoerd met:

Financial Intelligence Unit Nederland (FIU-Nederland)

- Senior specialist Expertise
- Twee Adviseurs Expertise

Immigratie- en Naturalisatiedienst

- Medewerker (Saba)

Koninklijke Marechaussee

- Analist Criminele Inlichtingen Eenheid, tevens analist bij de Kustwacht
- Hoofd Intelligence, Brigade Caribisch Gebied
- Medewerker Bijzondere Dienst
- Plaatsvervangend brigadecommandant, Brigade Caribisch Gebied
- Tactisch analist, Brigade Caribisch Gebied
- Teamleider Recherche

Korps Politie Caribisch Nederland

- Hoofd basispolitiezorg
- Hoofd Informatie, Intake en Operationele ondersteuning
- Hoofd Informatieafdeling
- Hoofd Opsporing
- Korpschef
- Medewerker Incidentgerichte Opsporing
- Medewerker Probleem Gerichte Opsporing
- Twee medewerkers Vreemdelingentoezicht

Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba

- Hoofd Informatie

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

- Medewerker Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst

Ministerie van Veiligheid en Justitie

- Inspecteur bij de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
- Liaison Bonaire, Sint Eustatius en Saba
- Onderzoeker WODC
- Senior Inspecteur bij de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid

Openbaar Ministerie BES

- Senior beleidsmedewerker

Reclassering

- Beleidsmedewerker

Rijksdienst Caribisch Nederland

- Officemanager Saba

Scheepvaartinspectie

- Hoofdinspecteur

De onderzoekers danken allen die, op welke wijze dan ook, een bijdrage hebben geleverd aan de totstandkoming van dit rapport.

