

VEILIGHEIDSBEELD BES 2018

Een onderzoek naar praktische handvatten om criminaliteit en onveiligheid op Bonaire, Sint Eustatius en Saba aan te pakken



COLOFON

| | |
|--------------------------------|-----------------------------------------------------|
| Opdrachtgever: | Openbaar Ministerie Bonaire, Sint Eustatius en Saba |
| Auteurs: | Simone van der Zee & Daniel Hoebé |
| Lay out: | PRGV 100% creatie |
| Begeleiding publicatie: | PBS Communications |
| Uitgever: | Openbaar Ministerie Bonaire, Sint Eustatius en Saba |
| Plaats: | Kralendijk, Bonaire |
| Datum: | Januari 2019 |

VEILIGHEIDSBEELD BES 2018

Een onderzoek naar praktische handvatten om criminaliteit en onveiligheid
op Bonaire, Sint Eustatius en Saba aan te pakken



INHOUD

| | |
|---------------------------------------------------------------------|----|
| Voorwoord | 5 |
| Lijst met afkortingen | 6 |
| Leeswijzer en samenvatting | 7 |
| | |
| 1. Achtergrond | 13 |
| 2. Onderzoekopzet | 14 |
| 3. Globaal beeld van de BES-eilanden | 16 |
| 4. Veiligheidsscan: vijf werelden | 19 |
| De wereld van criminaliteit onder vreemdelingen | 19 |
| De wereld van lokale armoedecriminaliteit | 20 |
| De wereld van georganiseerde criminaliteit | 21 |
| De wereld van organisatiecriminaliteit | 24 |
| De wereld van ambtelijke en politieke corruptie | 25 |
| 5. Hoofdthema's | 29 |
| Vreemdeling en arbeid | 29 |
| Criminele logistieke processen | 33 |
| Financieel-economische criminaliteit | 34 |
| 6. Enkele andere thema's nader belicht | 39 |
| Geweld | 39 |
| Zeden | 41 |
| Jeugd | 41 |
| Lokale vermogenscriminaliteit en overlast | 44 |
| 7. Beeld van de keten | 46 |
| 8. Beschouwingen en conclusies | 49 |
| Probleemverkenning | 49 |
| Probleemaanpak | 52 |
| 9. Risico's | 55 |
| 10. Aanbevelingen | 58 |
| | |
| Literatuurlijst | 67 |
| | |
| Bijlage I Geïnterviewde personen | 68 |
| | |
| Bijlage II Deelnemers brainstormsessies klankbordgroep | 70 |
| | |
| Bijlage III Vragen OM BES | 72 |



VOORWOORD

Het is de tweede keer dat het Openbaar Ministerie een Veiligheidsbeeld BES-eilanden (Bonaire, Sint Eustatius en Saba) presenteert. De centrale vraag in dit nieuwe veiligheidsbeeld is een andere dan in 2013. Toen ging het om de verwachtingen voor wat betreft de ontwikkeling van de veiligheid op de BES. In het Veiligheidsbeeld 2018 gaat het om een wat meer praktisch gericht beeld dat handvatten biedt voor de integrale aanpak van veiligheidsproblemen.

De thema's die aan de orde komen zijn niet heel anders. Dat zou ook bijzonder zijn. Wat wel anders is, zijn de gevolgen van de politieke situatie in Venezuela. De uittocht van Venezolaanse vluchtelingen neemt nog steeds toe. De gevolgen van die uittocht raken vooral de landen Aruba, Curaçao en het openbaar lichaam Bonaire. De bloeiende economische situatie op Bonaire trekt overigens ook groepen aan uit andere landen in de regio. Te denken valt aan Peruanen, Dominicanen en Colombianen. De gevolgen van deze toestroom op de wat langere termijn zijn moeilijk te voorspellen, maar het is aannemelijk dat dit voor de veiligheidsketen een grote uitdaging wordt.

In 2016 is de nota Perspectief op de Criminaliteitsbestrijding 2016-2021 voor het Openbaar Ministerie Curaçao, Sint Maarten en Bonaire, Sint Eustatius en Saba vastgesteld. In het voorwoord werd uitdrukkelijk opgenomen dat een perspectief geen actieplan is, maar een koersbepaling en dat het richtinggevend is voor de concretisering van beleid en acties in de jaarplannen van de verschillende parketten. Het is geen uitputtend overzicht van het beleid op alle thema's waarop het OM actief is. Dat is niet anders als het gaat om het Veiligheidsbeeld BES 2018.

Op het gebied van de integrale aanpak van veiligheidsproblemen vervult het Openbaar Ministerie BES al jaren de rol van initiatiefnemer en stimulator; een rol die het OM BES de komende jaren blijft vervullen. Het Veilig-

heidsbeeld BES 2018 zal hierin een belangrijke bijdrage leveren, in het bijzonder als het gaat om te komen tot verdere - concrete - aanzetten tot een integrale aanpak van de veiligheidsvraagstukken. Deze ontwikkeling zorgt er ook voor dat tegelijkertijd de uitdaging verandert waarvoor het OM BES wordt gesteld. Het is één ding om iets aan te jagen en te zeggen dat je het nodig vindt. Het vergt echter heel wat meer om in een dergelijke ontwikkeling ook echt mee te gaan en een betrouwbare partner te blijken. Je kunt alleen samen aan doelen werken als je iets van jezelf inlevert en samen met anderen keuzes maakt en dus tevens bereid bent compromissen te sluiten. Een andere essentiële voorwaarde is dat je die keuzes vervolgens daadwerkelijk nakomt.

Voor het Veiligheidsbeeld BES 2018 hebben de samenstellers gebruikgemaakt van informatie van de diverse politieorganisaties, de Koninklijke Marechaussee en vele andere organisaties in de veiligheidsketen. Voor hun medewerking daaraan is veel dank verschuldigd. Ook het uitgebreide wetenschappelijk onderzoek dat verricht is door de onderzoekers mag niet onvermeld blijven. En tenslotte een woord van dank aan de leden van de Klankbordgroep en de Stuurgroep Veiligheidsbeeld BES.

De procureur-generaal,
R.G. Bos

De hoofdofficier van justitie,
B. ter Steege





LIJST MET AFKORTINGEN

| | |
|-----------------|---------------------------------------------------------------------|
| BES | Bonaire, Sint Eustatius en Saba |
| BIA | Bonaire International Airport |
| BZK | Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties |
| CBS | Centraal Bureau voor de Statistiek |
| CLP | Criminele logistieke processen |
| CSV | Crimineel Samenwerkingsverband |
| DNB | De Nederlandsche Bank |
| FATF | Financial Action Task Force |
| FIOD | Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst |
| FIU | Financial Intelligence Unit |
| IND | Immigratie- en Naturalisatiedienst |
| J&V | Ministerie van Justitie en Veiligheid |
| JICN | Justitiële Inrichting Caribisch Nederland |
| KMar | Koninklijke Marechaussee |
| KPCN | Korps Politie Caribisch Nederland |
| KvK | Kamer van Koophandel |
| MHC | Mental Health Caribbean |
| NLS | No Limit Soldiers |
| MO | Modus Operandi |
| MVV | Machtiging tot voorlopig verblijf |
| OECD | Organisation for Economic Co-operation and Development |
| OM BES | Openbaar Ministerie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba |
| OMG | Outlaw Motorcycle Gang |
| RCN | Rijksdienst Caribisch Nederland |
| RST | Recherchesamenwerkingsteam |
| Stinapa | Stichting Nationale Parken |
| SZW | Sociale Zaken en Werkgelegenheid |
| TOV | Toezicht onder voorwaarden |
| TWV | Tewerkstellingsvergunning |
| UNODC | United Nations Office on Drugs and Crime |
| VA | Vreemdeling en arbeid |
| VD | Vreemdelingendienst |
| VHB 2013 | Veiligheidsbeeld BES-eilanden 2013 |
| VHB 2018 | Veiligheidsbeeld BES-eilanden 2018 |
| VV | Verblijfsvergunning |
| WODC | Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum |
| WTU-BES | Wet Toelating en Uitzetting BES |
| WvSr BES | Wetboek van Strafrecht BES |
| Wwft BES | Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme BES |
| ZZP'er | Zelfstandige zonder personeel |

LEESWIJZER EN SAMENVATTING

Aangezien het laatste veiligheidsbeeld voor de BES-eilanden alweer een aantal jaar geleden is opgeleverd, verzocht het Openbaar Ministerie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (OM BES) de Koninklijke Marechaussee (KMar) in 2017 om een nieuw veiligheidsbeeld te maken. De voorkeur van OM BES ging uit naar een praktisch gericht beeld dat handvatten biedt om op korte termijn de integrale aanpak op de BES-eilanden naar een hoger plan te tillen. Het doel van het nieuwe veiligheidsbeeld is dan ook niet zozeer het verkrijgen van inzicht in aard, omvang en achtergronden van criminaliteitsproblemen, maar het vinden van aanknopingspunten voor interventies. Hieronder volgt een samenvatting van dit rapport.

In *hoofdstuk 1* komt de achtergrond en de focus van het onderzoek aan de orde. Ondanks alle investeringen in de aanpak van criminaliteit in de afgelopen jaren zijn er hardnekkige criminaliteitsproblemen op de BES. De samenwerking binnen de keten is vatbaar voor verbetering. OM BES heeft voor het Veiligheidsbeeld 2018 drie onderwerpen geselecteerd: vreemdelingen en arbeid, criminele logistieke processen en financieel-economische criminaliteit. Daarnaast is er in het onderzoek aandacht voor de wat meer lokale thema's zoals woninginbraak, inbraak in auto's, diefstal van auto's, diefstal van geiten, geweld, overlast en voor thema's die in andere delen van de Caribische regio spelen waaronder huiselijk geweld, incest, misbruik van minderjarigen, criminaliteit gepleegd door jeugdigen en bendevoorming.

De onderzoeksopzet staat centraal in *hoofdstuk 2*. Bij de onderzoeksvragen is onderscheid gemaakt tussen vragen met betrekking tot de verkenning van de veiligheidsproblemen en vragen met betrekking tot de aanpak daarvan. Er is gebruikgemaakt van vier methoden van onderzoek: literatuuronderzoek, brainstormsessies met een klankbordgroep, semigestructureerde interviews met veiligheidspartners en kenners van de eilanden en analyse van informatie uit verschillende systemen. Een van de problemen waar tijdens het onderzoek tegenaan is gelopen, is het gebrek aan informatie, vooral op het terrein van de OM BES-thema's. Daardoor is bij het schetsen van het beeld voornamelijk geleund op informatie uit de interviews en informatie uit wetenschappelijke onderzoeken en evaluatierapporten over de BES-eilanden en de Caribische regio.

Hoofdstuk 3 bevat een globaal beeld van de ontwikkelingen op de BES-eilanden. Tijdens het onderzoek voor het veiligheidsbeeld 2018 was het letterlijk en figuurlijk onrustig op de BES. In september 2017 raasden de orkanen Irma

en Maria over Saba en Sint Eustatius. Begin 2018 greep de Rijksoverheid bestuurlijk in op Sint Eustatius omdat daar sprake was van grove taakverwaarlozing door het bestuur met ernstige gevolgen voor het dagelijks leven van de bevolking van Sint Eustatius. Bonaire had te maken met een instabiele politieke situatie en een sterke bevolkingsgroei. Op Saba was het relatief rustig. De staatkundige veranderingen op de BES zorgden voor verbeteringen op diverse gebieden, maar de drie eilanden kampen met hardnekkige armoedeproblematiek en problemen die daarmee in verband kunnen staan, zoals problematische schulden, alcohol- en drugsgebruik, overgewicht, huiselijk geweld en verwaarlozing van kinderen. De verwachtingen van veel inwoners was dat zij het economisch beter zouden krijgen door de staatkundige wijzigingen. Dit is niet waargemaakt.

In *hoofdstuk 4* wordt een 'helikopterblik' geworpen op de verschijningsvormen van criminaliteit op de BES. Hierbij valt op dat er op Bonaire vijf werelden zijn te onderscheiden waarin criminele activiteiten plaatsvinden. Op Saba en Sint Eustatius zijn niet alle werelden te vinden. De werelden zijn niet nieuw. Ze hebben wel nieuwe impulsen gekregen door de staatkundige veranderingen. Aan de onderkant van de samenleving bevindt zich de wereld van de illegale en legale vreemdelingen. Vanwege de relatieve welvaart is Bonaire in trek bij vreemdelingen uit de regio die op zoek zijn naar een beter bestaan. Illegale migratie vanuit Venezuela springt momenteel het meest in het oog. Hoewel veel migranten door hard werken een bestaan proberen op te bouwen, belanden sommige van hen in de criminaliteit, hetzij als dader, hetzij als slachtoffer van mensenhandel. Daarnaast valt op dat de groep legale Chinese migranten een steeds belangrijkere rol lijkt te spelen en vooral op Bonaire een groot deel van de middenstand overneemt. Uit opsporingsonderzoeken op andere eilanden is gebleken dat sommige Chinese

ondernemers actief zijn op het gebied van *underground banking*, mensenhandel en mensensmokkel.

De tweede wereld is de wereld van de lokale armoede-criminaliteit. Zoals uit hoofdstuk 3 al bleek, is de armoede onder de bevolking van de eilanden gestegen. Onder meer door de migratie van kapitaalkrachtige Europese Nederlanders naar Bonaire is de ongelijkheid van inkomens toegenomen. Er wordt steeds meer bewijs gevonden voor de relatie tussen inkomensongelijkheid en criminaliteit. Ongelijkheid zorgt daarnaast voor een afname van het sociale en institutionele vertrouwen van de mensen aan de onderkant van de maatschappelijke ladder. De schadelijke effecten van ongelijkheid hebben hun uitwerking op mensen in alle lagen in de samenleving, ook op de mensen in de bovenste lagen.

Wereld drie is de wereld van de georganiseerde criminaliteit. De BES-eilanden spelen misschien geen grote rol op het terrein van de internationale georganiseerde criminaliteit, maar ze blijven niet buiten schot. Het Caribisch gebied is nog altijd aantrekkelijk voor het vervoer van drugs, wapens, mensen en geld en uit diverse bronnen blijkt dat er een stijging is van de hoeveelheid drugs die de wateren rond de eilanden passeert. Ook hebben bepaalde groeperingen ontdekt dat mensensmokkel en mensenhandel bijzonder lucratief zijn, mede vanwege de situatie in Venezuela. Bonaire doet dienst als overslagpunt voor drugs. Leden van georganiseerde criminele groeperingen worden regelmatig op het eiland gesignaleerd. Te denken valt hierbij aan vertegenwoordigers van *Outlaw Motorcycle Gangs (OMG's)*, Caribische bendes zoals de *No Limit Soldiers (NLS)*, Nederlandse poldermafia en Venezolaanse en Colombiaanse groeperingen. Soms werken deze groeperingen samen met Bonairiaanse criminelen. Daarnaast zijn er signalen dat piraterij in het Caribisch gebied weer toeneemt.

Organisatiecriminaliteit is de vierde wereld. Hierbij gaat het om criminaliteit gepleegd door medewerkers van legale ondernemingen of door ondernemingen zelf in de uitoefening van hun reguliere werkzaamheden. Organisatiecriminaliteit is een containerbegrip voor allerlei illegale activiteiten, zoals fraude, verduistering, belastingontduiking, illegale tewerkstelling, milieudelicten

en misbruik maken van een economische machtpositie. Verschillende van deze vormen van criminaliteit vinden ook plaats op Bonaire. Het zicht op wat zich afspeelt in deze wereld is echter beperkt. De gevolgen van dergelijke activiteiten voor kleine eilanden kunnen desastreus zijn.

De laatste wereld is die van de ambtelijke en politieke corruptie. Ook over deze wereld is niet veel bekend, maar zeker is dat corruptie, patronage, cliëntelisme en nepotisme op de BES voor komen. De staatkundige wijzigingen hebben daarin vooralsnog nauwelijks verandering gebracht. Een onderwerp dat in het onderzoek vaak ter sprake is gebracht, is de ondoorzichtige wijze van de uitgifte van grond in erfpacht. Dit wordt wel het 'speeltje van de bovenwereld' genoemd. Op het terrein van integriteitsbeleid zijn op Bonaire en Sint Eustatius nog flinke stappen te maken. De Rijksoverheid lijkt wat betreft integriteit niet altijd het goede voorbeeld te geven.

De hoofdthema's van OM BES komen in *hoofdstuk 5* aan bod. De thema's zijn: vreemdeling en arbeid, criminele logistieke processen en financieel-economische criminaliteit. Al eerder kwam aan de orde dat de informatiepositie op verschillende thema's beperkt is. Dit geldt vooral voor de minder zichtbare vormen van criminaliteit. Over de hoofdthema's van OM BES is veel minder bekend dan over woninginbraken en autodiefstal bijvoorbeeld. Deels komt dit door het veelal verborgen karakter van de criminaliteit die gerelateerd is aan de hoofdthema's. Doorgaans zijn dit geen misdrijven waarvan aangifte wordt gedaan. Daarom is het noodzakelijk dat de betreffende instanties actief opsporen. Probleem hierbij is dat diverse organisaties die bij de bestrijding zijn betrokken vanuit Nederland opereren en pas bij signalen vanuit de BES in actie kunnen komen.

Bij het thema vreemdeling en arbeid gaat het om verschillende misdrijven, waaronder mensenhandel, mensensmokkel, arbeidsuitbuiting, illegale prostitutie en corruptie bij het aanvragen en verlenen van tewerkstellings- en verblijfsvergunningen. Dit thema is uiteraard sterk verbonden met de wereld van criminaliteit onder illegale en legale vreemdelingen en daarmee met alle andere werelden. Sommige vreemdelingen spelen een rol bij de georganiseerde criminaliteit of zijn daar slachtoffer van,

zoals van mensenhandel. Andere vreemdelingen worden uitgebuit door organisaties in de bouw en in de horeca. Bij gebrek aan werk vervallen sommigen in criminaliteit. Er zijn diverse netwerken van legale en illegale vreemdelingen die worden gefaciliteerd door leden van de bovenlaag. Uit aanvullend onderzoek voor dit veiligheidsbeeld door een Venezolaanse socioloog blijkt dat sprake is van een *silent invasion* van Bonaire door Venezolaanse vluchtelingen die onder meer per boot naar Bonaire komen en daar ondergronds leven.

Het thema criminele logistieke processen loopt eveneens als een rode draad door de diverse werelden heen. Bij vrijwel alle misdrijven komen eenvoudige of complexe logistieke processen kijken. Doorvoer van drugs, wapens en mensen vindt plaats via de luchthaven en de haven. Tevens wordt gebruikgemaakt van het feit dat de kustlijn grotendeels onbewaakt is. De smokkelnetwerken zijn vaak 'multicultureel' samengesteld. De leden van dit soort netwerken zijn uitermate flexibel, weten precies wat ze moeten doen om onder de radar te blijven en wisselen razendsnel van werkwijzen.

Over het derde thema, financieel-economische criminaliteit, is de minste informatie voorhanden. Hierbij gaat het voornamelijk om misdrijven die de integriteit van het financiële stelsel aantasten zoals witwassen en allerlei vormen van fraude met hypotheek, vastgoed, identiteiten en beleggingen. Ook cybercrime kan hieronder vallen, alleen is er nog weinig zicht op cybercrime op de BES. Wel zijn er een paar gevallen van skimming bekend. Over witwassen en de schadelijke effecten voor de kleine eilanden is wel wat meer bekend. Vrijwel alle werelden hebben witwasbehoeften en met name Bonaire is aantrekkelijk voor witwassers. Het is nog steeds vrij gebruikelijk om grote bedragen cash te voldoen, er zijn allerlei investeringsmogelijkheden waarbij weinig lastige vragen worden gesteld en het witwasbewustzijn van sommige meldingsplichtige instanties is nog niet heel goed ontwikkeld, al wordt daar wel aan gewerkt.

In *hoofdstuk 6* worden enkele andere thema's nader belicht, te weten geweld, zeden, jeugd, lokale vermogenscriminaliteit en overlast. Op het terrein van geweld en zeden lijkt er een discrepantie te bestaan tussen de

trends die respondenten rapporteren en de werkelijke cijfers. Op zich is dat niet vreemd want er is altijd een verschil tussen de werkelijke criminaliteit en de geregistreerde criminaliteit. Daarbij komt dat huiselijk geweld en zedendelicten nog steeds taboeonderwerpen zijn waardoor aangifte of melding achterwege blijft. Op alle eilanden wordt een toename van geweld gesignaleerd, zowel voor wat betreft vechtpartijen als huiselijk geweld. Vooral het laatste wordt alom gezien als het grote lokale probleem van de BES.

Volgens respondenten komen zedenmisdrijven eveneens veel voor op de BES, al blijkt dat niet uit de beschikbare cijfers. Te denken valt hierbij vooral aan misbruik van minderjarigen, illegale prostitutie en incest. Wat tevens een groot probleem wordt genoemd, is de wijze waarop de jeugd zich ontwikkelt. Er zijn zorgwekkende trends zichtbaar, variërend van agressie op school, spijbelen, vernielen, stelen, drugsgebruik tot bendevoorming. De problemen beginnen op steeds jongere leeftijd. Criminele bendes maken gebruik van jongeren voor hand- en spandiensten. De meeste jongeren die voor problemen zorgen, komen uit probleemgezinnen. Opvangmogelijkheden ontbreken en kinderen worden na schooltijd aan hun lot overgelaten.

Lokale vermogenscriminaliteit is het laatste thema van *hoofdstuk 6*. Met name op Bonaire spelen diverse hardnekkige criminaliteitsfenomenen, waaronder woninginbraken, diefstal van auto's, diefstal uit auto's op duikplaatsen en geitendiefstal. Alcoholgebruik en de daarmee gepaard gaande problemen zoals overlast en verkeersongelukken, blijven ook een punt van zorg. Andere veelvoorkomende misdrijvingen in het verkeer zijn: rijden zonder gordel, bellen of appen achter het stuur, veel te hard rijden en feveren, dat wil zeggen het uithalen van gevaarlijke kunsten op de openbare weg met een motorvoertuig. Ten slotte zie je vooral op Bonaire en Sint Eustatius milieudelicten en overtredingen zoals het illegaal dumpen van afval, aantasting van het koraal door onzorgvuldigheid van duikers, snorkelaars en bestuurders van boten of door het lozen van afvalstoffen in zee. En er wordt gestroopt en ook beschermde diersoorten worden gevangen en gedood.

Was de aandacht tot nu toe gericht op de verschillende vormen van criminaliteit, in *hoofdstuk 7* staat de rechtshandvingsketen in de schijnwerpers. Organisaties lijken vooral bezig te zijn met het blussen van branden. Niet alle instanties zijn qua capaciteit en expertise goed toegerust op hun taak. Op casusniveau wordt in het Veiligheidshuis op Bonaire goed samengewerkt, maar de keten is nog zwak. Respondent spreken over een kloof tussen de instanties van de openbare lichamen en die van de Rijksdienst Caribisch Nederland waardoor bepaalde taken tussen wal en schip raken. Saba en Sint Eustatius lijken er bekaaid vanaf te komen doordat veel organisaties hun hoofdvesting op Bonaire hebben. Het schort niet aan aandacht voor problemen want er is een keur aan onderzoeken gedaan naar diverse aspecten van de rechtshandhaving op de BES en er zijn allerlei actieplannen, taskforces en werkgroepen. De opbrengst van het geheel is echter nog te mager. Verder valt op dat de samenleving, maar ook overheidsinstanties vooral naar politie en justitie kijken voor de aanpak van criminaliteit, terwijl iedereen hierin een taak heeft. Zelfredzaamheid van ondernemers en burgers en participatie van andere organisaties wordt nog onvoldoende gestimuleerd.

De beschouwingen en conclusies zijn te vinden in *hoofdstuk 8*. Een deel van de conclusies zijn al bij de vorige hoofdstukken besproken. Over het geheel genomen lijkt de situatie ten opzichte van het vorige veiligheidsbeeld niet erg veranderd te zijn. De informatiepositie is nog steeds beperkt en interventies op de BES hebben vaak het karakter van symptoombestrijding. De basis van veel organisaties is nog niet op orde en hun sterkte is niet berekend op de opgaven waarvoor de BES staat en de toename van de bevolking op Bonaire. Een ander punt is dat het toezicht op de grenzen - zowel in figuurlijke zin als in letterlijke zin - beperkt is waardoor het lijkt alsof op de BES alles kan en alles mag.

In *hoofdstuk 9* is er aandacht voor de risico's die in het vorige veiligheidsbeeld zijn geïdentificeerd en voor de huidige risico's. De ontwikkeling van het toerisme werd in 2013 gezien als risico vanwege de economische afhankelijkheid van de BES-eilanden van de toeristensector. Mede daarom is zorg voor het milieu en de veiligheid van toeristen essentieel. Het milieu heeft nog te weinig prioriteit. Wat

de veiligheid van toeristen betreft: toeristen worden wel eens slachtoffer van vermogenscriminaliteit, alleen niet op grote schaal. In dit onderzoek komt nog een ander risico van het toerisme naar voren en dat is de kwetsbaarheid van deze sector voor witwassen, bijvoorbeeld bij de bouw en exploitatie van toeristenaccommodaties. De hospitalitysector wordt daarnaast in verband gebracht met illegale tewerkstelling en arbeidsuitbuiting.

Als tweede risico werden de nadelige effecten van de transitie genoemd, waaronder sociale onrust en financiële problemen onder de bevolking. De aanhoudende armoedeproblematiek heeft inderdaad een neerwaartse spiraal veroorzaakt, met sociale problemen als gevolg. Het derde risico was de ontwikkeling van de ondersteuning door Nederland. In die periode had Nederland te maken met een crisis. Dat lijkt nu geen punt van zorg meer te zijn. De Rijksoverheid heeft voor de komende jaren extra geld uitgetrokken om onder meer de armoede op de BES terug te dringen. Het vierde en laatste risico was de ontwikkeling van de invloed van criminele netwerken bij grensoverschrijdende criminaliteit en dan met name de wervingskracht van dergelijke groeperingen op jongeren met weinig toekomstperspectief en de aantrekkingskracht van de relatief welvarende BES-eilanden op criminelen uit omliggende landen. In het onderzoek voor dit veiligheidsbeeld zijn aanwijzingen gevonden die er op duiden dat dit geen denkbeeldig risico is.

Naast deze risico's dienden zich nieuwe risico's aan, zoals het risico van een steeds grotere vluchtelingenstroom vanuit Venezuela en de 'doorontwikkelingen' van de netwerken die Venezolanen ondersteunen en de netwerken die hen uitbuiten. Nog een risico is de opmars van Chinese ondernemers die op Bonaire een groot deel van de middenstand overnemen en investeren in onroerend goed, maar waarvan ook vermoedens bestaan dat sommigen zich bezighouden met *underground banking*, witwassen en illegale prostitutie. Een laatste risico is de aantrekkelijkheid van Bonaire en in mindere mate Sint Eustatius voor witwassers.

In *hoofdstuk 10* zijn de aanbevelingen te vinden. De eerste aanbeveling is: houd de grenzen in de gaten. Aanbevolen wordt het toezicht te versterken op de 'natte en droge'

grenzen van alle drie de BES-eilanden. Bij de aanpak van grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit is versterking van de grenzen essentieel. Ergens in het criminele proces moet een fysieke grens worden overschreden en daar zijn - in samenwerking met regionale en internationale partners - de zwakke plekken in de criminele logistieke processen te vinden. Door het toezicht op de grenzen te verbeteren, wordt in feite op alle hoofdthema's geïntervenieerd. Tevens kan dit helpen om de informatiepositie te verbeteren voor het volgende veiligheidsbeeld. Aandacht voor 'niet fysieke' grenzen is ook noodzakelijk. Het algemene beeld is dat er op de BES te weinig wordt gehandhaafd. Veel instanties dweilen met de kraan open. Om echt betekenisvol te interveniëren, moeten instanties begrenzen, beschermen en bekrachtigen, zodat dweilen op termijn overbodig is. Bij het aangeven van grenzen is ook handhaving van de kleine norm essentieel.

Aanbeveling twee is om het simpel en overzichtelijk te houden. Er lijken barrières te zijn om de integrale aanpak niet alleen op papier te zetten, maar daadwerkelijk in de praktijk uit te voeren. De beste manier om deze barrières te slechten is om op een concreet onderwerp waar iedereen de urgentie van inziet, gewoon te gaan beginnen, werkenderwijs de hindernissen weg te nemen en geen ingewikkelde structuren op te zetten. Gezien de voorgaande aanbeveling is het voorstel de focus in het kader van integrale samenwerking op Bonaire in eerste instantie te richten op het thema vreemdeling en arbeid. Voor Saba en Sint Eustatius lijkt de integrale aanpak van lokale problematiek, waaronder geweldsmisdrijven, zedenmisdrijven en lokale drugshandel, voorrang te verdienen.

Houd het simpel geldt ook voor de uitwisseling van informatie tussen de organisaties op de BES en de uitwisseling in de regio of op het internationale vlak. Al jaren wordt van alle kanten gepleit voor meer uitwisseling, maar er lijkt op dit punt nog te weinig voortgang te zijn. De kans is klein dat dit op korte termijn wordt vlotgetrokken. Door met elkaar te focussen op één thema en een manier te vinden het informatieproces op dat thema te verbeteren en het vooral niet te moeilijk te maken, kunnen de veiligheidspartners gezamenlijk een nieuwe impuls geven aan de integrale aanpak. Ook op andere terreinen is het raadzaam pragmatischer te werken en de grenzen van de mogelijkheden op te zoeken

in plaats van te wachten tot alle wetgeving er is en alles op orde is. Naast dat het belangrijk is met elkaar de integrale samenwerking vorm te geven, is het ook zaak taken helder te verdelen. Er zijn te veel werkgroepen, taskforces en ketenoverleggen. Aanbevolen wordt om 'af te slanken' en taken goed en duidelijk te beleggen, bijvoorbeeld aan de hand van het 'vijfwereidenmodel' uit hoofdstuk 4.

Houd de BES schoon is de derde aanbeveling. Het behoud van het milieu en in het bijzonder het koraal is voor het toerisme van essentieel belang. Aandacht voor milieudelicten en -overtredingen is de komende jaren noodzakelijk. Houd ook het bedrijfsleven en de overheid 'schoon' om te voorkomen dat de eilanden in een negatieve spiraal terechtkomen waarbij macht in handen komt van 'foute' bedrijven en politici die vooral hun eigen belangen op het oog hebben.

De vierde aanbeveling is om iedereen verantwoordelijk te maken voor criminaliteitsbeheersing. Criminaliteitsproblemen zijn sociale problemen die je bij de wortel moet aanpakken. Daar is een rol en een taak weggelegd voor alle overheidssectoren, de particuliere sector en de burgers. Deze laatste groep is bijvoorbeeld essentieel in het geval van lokale problemen zoals huiselijk geweld en seksueel misbruik van jongeren. Het is zaak het zwijgen hierover te doorbreken. Hiermee is meteen een brug geslagen naar de laatste en belangrijkste aanbeveling: houd het welzijn van de jeugd in de gaten. Volgens een bekend gezegde heeft de jeugd de toekomst. Dat gaat echter niet vanzelf. De realiteit voor veel kinderen op de BES is dat ze weinig perspectief hebben en kampen met problemen op tal van terreinen. Om jeugdcriminaliteit te voorkomen in plaats van te bestrijden is samenhangend beleid noodzakelijk.

De aanpak van criminaliteit is zoals gezegd een gedeelde verantwoordelijkheid van alle partijen. De veelsoortigheid van de problemen op de BES vraagt van de partners een relatief hoog niveau van interdisciplinaire samenwerking. Dat vergt besef van wederzijdse afhankelijkheid, flexibiliteit, collectief eigendom van doelen, vertrouwen in elkaar en commitment om daadwerkelijk wat te veranderen. Om deze voorwaarden te vervullen is een bewust proces nodig waarin men naar elkaar toe groeit en daar moet tijd en energie in worden gestoken.

VEILIGHEIDSBEELD 2018

1. ACHTERGROND

Het laatste veiligheidsbeeld van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES-eilanden) is vijf jaar geleden opgeleverd. Dankzij dit veiligheidsbeeld uit 2013, de vele rapportages¹ die daarna zijn verschenen, diverse analyses van opsporingsinstanties en de kleinschaligheid van de eilandgemeenschappen, is er volgens het Openbaar Ministerie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (OM BES) nog steeds een redelijk goed beeld van criminaliteit en onveiligheid op de drie eilanden. Ook de oorzaken van criminaliteit in het Caribisch gebied zijn grotendeels bekend. Bij het verlenen van de opdracht voor een nieuw veiligheidsbeeld aan de Koninklijke Marechaussee (KMar) verzocht OM BES daarom om een wat meer praktisch gericht veiligheidsbeeld. In dit hoofdstuk wordt de achtergrond van de opdracht van OM BES kort toegelicht.

De afgelopen jaren is op de BES veel geïnvesteerd in criminaliteitsbestrijding. Sommige problemen blijken echter hardnekkig te zijn of blijven onderbelicht. De samenwerking in de keten laat ruimte voor verbetering. Wegens beperkte capaciteit en het ontbreken van expertise op een aantal terreinen moet OM BES voortdurend keuzes maken. Het is simpelweg niet mogelijk om alle problemen aan te pakken. Daarom is het zaak de beschikbare capaciteit zo efficiënt en effectief mogelijk in te zetten. Dit is de achtergrond van de wens van OM BES om geen nieuw diepgaand wetenschappelijk onderzoek te laten uitvoeren, maar een onderzoek naar praktische handvatten om op korte termijn de integrale aanpak op de eilanden naar een hoger plan te tillen. Hierbij gaat het vooral om de vraag welke interventies² mogelijk zijn en welke veiligheidspartners daarvoor de aangewezen instantie zijn. Doel van het nieuwe veiligheidsbeeld is dan ook niet zozeer het verkrijgen van inzicht in aard, omvang en achtergronden, maar het leggen van een basis voor een 'breed palet aan maatregelen voor een integrale aanpak'.

Concreet heeft OM BES gevraagd om 'een gemotiveerde agenda voor de discussie over de te nemen stappen om met behulp van een integrale aanpak veiligheidsproblemen aan te pakken'. Dit betekent dat de aandacht bij het samenstellen van het nieuwe veiligheidsbeeld is uitgegaan naar de vertaling van kennis naar de praktijk en dan vooral de vertaling naar effectieve, haalbare, duurzame en 'betekenisvolle' interventies. Vooraf heeft OM BES drie onderwerpen geselecteerd om nader uit te diepen: vreemdelingen en arbeid, criminele logistieke processen en financieel-economische criminaliteit. Deze onderwerpen staan dan ook centraal. Daarnaast is er aandacht voor

thema's waar de lokale samenlevingen het meeste last van hebben, zoals woninginbraak, inbraak in auto's, diefstal van auto's, diefstal van geiten, geweld en illegale straatraces. Tevens is onderzocht of bepaalde fenomenen die in andere delen van de Caribische regio een probleem vormen eveneens op de BES spelen, waaronder huiselijk geweld, incest, misbruik van minderjarigen, jeugdcriminaliteit en gangvorming. Uiteraard is daarnaast gekeken naar nieuwe of minder in het oog springende veiligheidsproblemen.

Hoewel het niet de opzet was van het onderzoek is er in deze rapportage op sommige punten toch aandacht voor oorzaken en risicofactoren. OM BES stelt terecht dat al veel bekend is over de oorzaken van criminaliteit en onveiligheid in het Caribisch gebied, maar de ontwikkelingen op de BES-eilanden en de wereld daar omheen zijn sinds het vorige veiligheidsbeeld snel gegaan en dat heeft impact op criminaliteit. Daarbij komt dat de wetenschap behoorlijke stappen maakt. Er is een keur aan onderzoek gedaan op het terrein van de criminologie waardoor bekende verbanden in een ander daglicht komen te staan. Hierdoor ontstaat een completer beeld van de ontwikkeling van crimineel gedrag en de factoren die daarop van invloed zijn. Dit levert nieuwe kennis op over het voorkomen en terugdringen van criminaliteit. Om een effectieve en duurzame integrale aanpak te kunnen formuleren, is het nodig deze nieuwe inzichten bij het beleid te betrekken. Tot zover de overwegingen die geleid hebben tot de onderzoeksoopzet van dit veiligheidsbeeld. In het volgende hoofdstuk wordt de onderzoeksoopzet toegelicht.

¹ Zie hiervoor bijlage IV van de digitale versie van dit veiligheidsbeeld waarin een samenvatting is opgenomen van de voor de BES relevante onderzoeksrapportages, evaluaties en beleidsstukken die na het Veiligheidsbeeld 2013 verschenen zijn.

² Onder interventie wordt in dit onderzoek verstaan: elke doelbewuste ingreep om veiligheidsproblemen te beïnvloeden door rechtshandhavinginstanties en hun partners in de breedste zin van het woord.

2. ONDERZOEKSOPZET

Het doel van het Veiligheidsbeeld BES 2018 (VHB 2018) is het ontwikkelen van een gemotiveerde agenda voor de integrale aanpak van veiligheidsproblemen op de BES-eilanden. Dit betekent dat in kaart moet worden gebracht hoe de huidige veiligheidssituatie op de BES eruit ziet, welke mogelijkheden er zijn voor beïnvloeding van criminaliteit, welke interventies daarbij passen en wie deze interventies moeten uitvoeren. Hieronder komt aan de orde op welke wijze het onderzoek is opgezet. Aan bod komen de onderzoeksvragen, de methoden van onderzoek en de uitvoering van het onderzoek.

Bij het formuleren van de onderzoeksvragen is onderscheid gemaakt tussen de vragen die betrekking hebben op de verkenning van de veiligheidsproblemen enerzijds en op de aanpak van de problemen anderzijds. Voor wat betreft de verkenning gaat het om de volgende onderzoeksvragen:

- Welke ontwikkelingen zijn waar te nemen in de BES-samenlevingen?
- Welke veiligheidsproblemen spelen er momenteel of in de nabije toekomst?
- Wat zijn de kenmerken van deze veiligheidsproblemen?
- Welke gelegenheidsstructuren zijn er op de BES-eilanden?
- Welke instanties zijn aanwezig en wat is hun rol?
- Welke interventies zijn mogelijk?

In het kader van de probleemaanpak zijn onderzoeksvragen meegenomen zoals:

- Welke beïnvloedingsmogelijkheden zijn er?
- Welke interventies zijn passend?
- Op welk onderdeel van de veiligheidsketen hebben de interventies betrekking?
- Onder welke condities kan effect worden verwacht?
- Welke overige kritische factoren spelen een rol?
- Wie moet bepaalde interventies uitvoeren?
- Hoe kan uitvoering van de interventies worden bereikt?
- Hoe kan het effect van de interventies worden gemonitord?

Methoden van onderzoek

Voor de uitvoering van het onderzoek is gebruikgemaakt van vier methoden van onderzoek: een literatuuronderzoek, brainstormsessies met een klankbordgroep, semi-structureerde interviews en analyse van informatie uit systemen.

1. Literatuuronderzoek

Vooraf, tijdens en voor een deel ook na het uitvoeren van de andere onderzoeksmethoden is een uitgebreid literatuuronderzoek verricht. Er is de afgelopen jaren veel onderzoek gedaan naar allerlei aspecten van de rechtshandhaving en maatschappelijke ontwikkelingen op de BES-eilanden door onder meer de Raad voor de rechtshandhaving, het College voor de Rechten van de Mens, Unicef, de diverse Nederlandse ministeries en het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie en Veiligheid (WODC). De aandacht is primair uitgegaan naar onderzoeken op het terrein van de rechtshandhaving, maar er is ook literatuur bestudeerd over de cultuur op de BES-eilanden en de ontwikkelingen sinds de staatkundige veranderingen. Daarnaast is deskresearch gedaan naar trends op het gebied van criminaliteitsbestrijding in andere landen. De literatuurlijst is achterin dit rapport te vinden. Tevens is een samenvatting gemaakt van de voornaamste bevindingen uit de literatuur (bijlage IV)³. Tot slot is een lijst opgesteld met aanbevelingen uit eerdere rapportages (bijlage V).

2. Brainstormsessies met de klankbordgroep

Op Bonaire zijn twee brainstormsessies gehouden met een klankbordgroep, bestaande uit medewerkers van veiligheidspartners die een rol spelen bij de drie thema's van OM BES: vreemdelingen en arbeid, criminele logistieke processen en financieel-economische criminaliteit. Doel van de eerste brainstormsessie was het informeren van de partners en hen gezamenlijk laten meedenken over de richting. Tijdens de tweede sessie zijn enkele resultaten van het onderzoek voorgelegd en is met elkaar nagedacht over oplossingen. Deze bijeenkomsten bleken een uitstekende gelegenheid om betrokkenheid te creëren bij de partners die een aandeel moeten leveren bij de aanpak van de veiligheidsproblemen. Het wegnemen van de structurele oorzaken van criminaliteit en onveiligheid ligt vaak niet

³ Bijlage IV en V zijn alleen opgenomen in de digitale versie van dit rapport.

op het terrein van politie en justitie, maar op het terrein van de partners. In de bijlagen is een lijst te vinden met de namen van de deelnemers aan de brainstormsessies (bijlage II).

3. Interviews

De belangrijkste methode van onderzoek bestond uit het houden van interviews met veiligheidspartners en anderen die zicht hebben op wat er op de BES-eilanden gebeurt, zoals wetenschappers en journalisten.⁴ Er zijn nagenoeg honderd interviews afgenomen op Bonaire, Sint Eustatius, Saba en in Nederland. Tijdens de interviews is gewerkt met een semigestructureerde vragenlijst met daarin de specifieke vragen van OM BES over de drie thema's (bijlage III). Daarnaast zijn deelonderzoeksvragen meegenomen in de gesprekken. De overige vragen zijn afgestemd op de functie en organisatie van de respondenten. De respondenten vormen een bont gezelschap, zowel voor wat betreft hun eigen positie als wat betreft het type organisatie (bijlage I).

Bij de interviews met medewerkers van veiligheidspartners valt onder meer te denken aan medewerkers van het OM, de rechterlijke macht, het Korps Politie Caribisch Nederland (KPCN), het Recherchesamenwerkingsteam (RST), de Koninklijke Marechaussee (KMar), de Kustwacht, de Reclassering, de Justitiële Inrichting Caribisch Nederland (JICN), het Bureau Slachtofferhulp, de Belastingdienst, Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en de coördinator van het Veiligheidshuis. Ook is gesproken met ambtenaren van bij de BES betrokken ministeries en andere organisaties met een rol op de BES waaronder de Financial Intelligence Unit Nederland (FIU), de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) en de Rijksrecherche. Tevens zijn interviews gehouden met de gezaghebbers of hun secretarissen en medewerkers van de verschillende onderdelen van de openbare lichamen, zoals maatschappelijk werkers, leerplichtambtenaren, onderwijzers, medewerkers van de Stichting Nationale Parken (Stinapa) en de directie Toezicht en Handhaving. Ten slotte is gesproken met ondernemers, medewerkers van stichtingen, de Kamer van Koophandel (KvK) en Bonaire International Airport (BIA).

4. Analyse van informatie in systemen

Bij de analyse van informatie in diverse systemen gaat het voornamelijk om de informatie die te vinden is in de systemen van KPCN en de KMar. De systemen van de KMar zijn zelfstandig geraadpleegd door een van de onderzoekers. Voor de informatie in Actpol is veelvuldig gebruikgemaakt van de medewerkers van de Informatie Unit van KPCN die zeer bereid waren informatieverzoeken uit te voeren. Ook het CBS leverde meerdere malen informatie aan. Tevens is bij een aantal andere organisaties informatie opgevraagd en verkregen.

Uitvoering

Het onderzoek is gestart in augustus 2017. Vanwege de orkanen Irma en Maria en de nasleep daarvan op de bovenwindse eilanden, lag de focus in de eerste maanden vooral op Bonaire. In maart 2018 is onderzoek gedaan op Saba en Sint Eustatius. In de startnotitie voor het VHB 2018 gaf OM BES aan dat er al een redelijk goed beeld is van de criminaliteit op de drie eilanden en dit is ook zo, maar dat betekende niet dat het eenvoudig was om informatie boven water te halen. Dit geldt in het bijzonder voor de drie door OM BES geprioriteerde thema's die veel minder zichtbaar zijn dan de lokale criminaliteit. Dit punt komt verderop in het rapport aan de orde. Tevens bleek dat informatie toch vooral in de hoofden van de respondenten zit en vaak niet is vastgelegd in de systemen.

Wat het onderzoek ook bemoeilijkte, is de versnippering op de BES-eilanden. Er zijn veel organisaties, zowel van het Rijk als van de openbare lichamen, die allemaal een deel van de veiligheidstaak op de BES-eilanden voor hun rekening nemen. Elke organisatie beschikt over een stukje van de puzzel, maar er ontbreken nogal wat stukjes. Het is gelukt om voldoende puzzelstukjes bij elkaar te brengen om een beeld te geven van de veiligheidssituatie op de BES, al is dit beeld niet volledig. De resultaten van de vier bovengenoemde onderzoeksmethoden zijn verwerkt in deze rapportage die dient als nadere onderbouwing van het 'palet aan maatregelen' waar OM BES om heeft gevraagd. In het komende hoofdstuk wordt, met een beknopte weergave van de ontwikkelingen op de BES-eilanden in de afgelopen vijf jaar, de achtergrond geschetst van de resultaten van het onderzoek.

⁴ De geïnterviewde personen worden in het rapport uitgeduid als respondenten. De resultaten van de interviews zijn geanonimiseerd verwerkt.

3. GLOBAAL BEELD VAN DE BES-EILANDEN

Ten tijde van het onderzoek voor het Veiligheidsbeeld BES 2013 bestond Caribisch Nederland slechts kort. Destijds was de impact van de wijziging van de staatkundige structuur niet goed te voorzien. Inmiddels heeft zich wel een beeld afgetekend en dit beeld is van belang om de ontwikkelingen op het gebied van criminaliteit en onveiligheid te kunnen plaatsen. In dit hoofdstuk wordt daarom op hoofdlijnen aandacht besteed aan wat er sinds 2013 op de BES-eilanden is gebeurd.

Het was letterlijk en figuurlijk onrustig op de BES-eilanden in de periode van het onderzoek voor dit veiligheidsbeeld. Begin september 2017 raasde de orkaan Irma over de bovenwindse eilanden en trof onder meer Saba en Sint Eustatius. Vlak daarop volgde de orkaan Maria die voor veel overlast van regen zorgde. Ook de gevolgen van de 'staatkundige orkaan' dienden zich op de BES-eilanden de afgelopen jaren in volle omvang aan. Op Sint Eustatius was dat het meest zichtbaar. In februari 2018 greep de Rijksoverheid daar bestuurlijk in omdat het bestuur zich schuldig zou maken aan 'grove taakverwaarlozing'.⁵ Een commissie van wijzen concludeerde dat sprake was van wetteloosheid, financieel wanbeheer, discriminatie, intimidatie, bedreigingen en het nastreven van persoonlijke macht (Commissie van Wijzen, 2018). Deze situatie heeft ernstige gevolgen voor het dagelijks leven van de bevolking van Sint Eustatius zoals rechtsongelijkheid, administratieve wanorde en fysieke verwaarlozing van het eiland, aldus de Rijksoverheid.

Ook op Bonaire zijn de gevolgen van de bestuurlijke veranderingen te zien. De eenvoudige, overzichtelijke, traditionele eilandsamenleving maakte een sprong in de tijd en belandde in de 21ste eeuw met alle gevolgen van dien. De staatkundige veranderingen zorgden voor allerlei verbeteringen, bijvoorbeeld op het terrein van onderwijs en zorg. Het toerisme naar Bonaire nam de afgelopen jaren toe. Zo is het cruisetourisme in 2017 bijna verdubbeld (CBS, 2018a). Economisch gezien lijkt het eiland er goed voor te staan. Er verrijzen nieuwe hotels, er starten allerlei andere vastgoedprojecten en de Kamer van Koophandel registreerde veel nieuwe bedrijven. Allemaal goede ontwikkelingen. De keerzijde is echter dat deze ontwikkelingen en gebeurtenissen in de landen om Bonaire heen, het eiland aantrekkelijk en kwetsbaar maken voor criminaliteit. En het is de vraag of de lokale

bevolking van Bonaire meeprofiteert van de economische voorspoed. Groot punt van zorg is de politieke instabiliteit. In korte tijd viel het bestuurscollege vier keer.⁶

Vergeleken met de twee zustereilanden heerst er op Saba rust en stabiliteit. Het nadeel daarvan voor Saba is dat dit in de praktijk betekent dat veel aandacht uitgaat naar de andere eilanden waardoor problemen op Saba 'blijven liggen'. Saba kampt net als Bonaire en Sint Eustatius met hardnekkige armoedeproblematiek, onder meer als gevolg van flinke stijgingen in de kosten van levensonderhoud. De huizenprijzen op Saba zijn hoog en vanwege de geologische structuur van het eiland is het erg duur om woningen te bouwen. Voor alle drie de eilanden geldt dat de kleinschaligheid zorgt voor een eveneens kleinschalige economische infrastructuur, terwijl het eilandkarakter en de ligging van de eilanden relatief gezien om veel overheidstaken vragen (Straatmeijer, 2018). In feite gaat het om kleine eilandjes⁷ met dezelfde problemen als grotere landen. Ze hebben luchthavens, scheepshavens, kustlijnen die lastig te beveiligen zijn, een ecologisch kwetsbare omgeving en ze zijn gelegen in een gebied dat al decennialang populair is bij criminele organisaties die bezig zijn met het transporteren van drugs vanuit Zuid-Amerika naar de Verenigde Staten en Europa.

Om een beeld te geven van de schaalgrootte van de eilanden: op 10 oktober 2010 kreeg Nederland er 18.000 nieuwe Nederlanders bij. Uit een latere telling in 2011 bleek dat het om ruim 21.000 inwoners ging. Vooral Bonaire maakte de afgelopen twee decennia een sterke groei door. In de periode van 2001 tot 2011 was de bevolking al verdubbeld. Van 2008 tot 2012 steeg de bevolking met nog eens 37 procent van 12.093 naar 16.541 op 1 januari 2012. Op 1 januari 2018 stond de teller op 19.500 (CBS, 2018a). De bevolkingsgroei is vooral het

5 <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/caribische-deel-van-het-koninkrijk/vraag-en-antwoord/index>.

6 <https://nos.nl/artikel/2173557-bestuur-bonaire-valt-opnieuw.html>.

7 Bonaire heeft een totale oppervlakte van 288 vierkante kilometer, Sint Eustatius beslaat 21 vierkante kilometer en Saba 13 vierkante kilometer.

gevolg van immigratie. In 2011 was 63 procent van de bevolking geboren op Bonaire. In 2017 is dat percentage teruggelopen naar 40 procent. De overige 60 procent is geboren in andere landen van de voormalig Nederlandse Antillen, waarvan de meerderheid in Curaçao (4000). Op de tweede en derde plaats staan migranten uit Zuid- en Midden-Amerika (3700) en Europees Nederland (2800). De bevolking van Saba is in het tijdvak van 2008 tot 2012 toegenomen met 28 procent naar 1971 inwoners en op 1 januari 2018 bedroeg het aantal inwoners iets meer dan 2200. Op Sint Eustatius krimpt de bevolking. Woonden er op 1 januari 2012 nog 3791 mensen op Sint Eustatius, zes jaar later gaat het om 3300. Volgens de meest recente CBS-cijfers heeft Caribisch Nederland officieel 25.000 inwoners (CBS, 2018a).

In verband met de demografische ontwikkelingen, gaven veel respondenten tijdens de interviews aan dat zich op Bonaire een tweedeling aftekent. Er is een flinke groep rijke migranten bijgekomen, onder andere uit Europees Nederland. De lokale Bonairiaan daarentegen is verarmd. Voor de staatkundige transitie was het voor mensen met een minimuminkomen al moeilijk rond te komen. Daar kwam nog een flinke inflatie bij, vooral in de eerste jaren na 2010. Inkomens aan de onderkant van de arbeidsmarkt stegen niet mee en een deel van de bevolking heeft problematische schulden, bijvoorbeeld bij *loansharks*. Regelmatig leent men van familie of vrienden waardoor er onderlinge afhankelijkheid ontstaat die weer tot andere problemen leidt (Straatmeijer, 2018).

Het College van de Rechten van de Mens concludeert in 2016 ook dat veel mensen in Caribisch Nederland in armoede leven, onder meer als gevolg van de invoering van de dollar, het nieuwe belastingstelsel en de onbekendheid met inkomensondersteunende maatregelen (College voor de Rechten van de Mens, 2016a). Werkloosheidscijfers zijn weliswaar laag, maar een groot deel van de beroepsbevolking heeft meer dan één baan nodig om het hoofd boven water te houden. Verder constateert het College dat vraag en aanbod op de arbeidsmarkt niet goed op elkaar aansluiten en de kansen op een baan voor de lokale bevolking onvoldoende worden benut. Hierbij speelt het

onderwijs eveneens een rol. Hoewel het niveau van het onderwijs aanzienlijk is verbeterd sinds 2010 zijn er wel aandachtspunten, zoals de gebrekkige aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt en een tekort aan stageplaatsen. Veel jongeren belanden zonder startkwalificatie op de arbeidsmarkt. Het College merkt op dat de kwaliteit van de gezondheidszorg na 2010 sterk is vooruitgegaan, maar dat de bevolking wel kampt met aan armoede gerelateerde gezondheidsproblemen. Volgens recente cijfers van het CBS heeft zes op de tien Caribische Nederlanders overgewicht.⁸ Bij de helft daarvan is sprake van obesitas. Het aantal zware alcoholdrinkers is groot.

Het College voor de Rechten van de Mens signaleert dat kindermishandeling regelmatig voorkomt in Caribisch Nederland en dat dit ten dele samenhangt met armoede (College voor de Rechten van de Mens, 2016a). Kinderrechten zijn op de BES-eilanden nog onvoldoende gewaarborgd. Dit blijkt tevens uit diverse rapportages van Unicef (Kloosterboer, 2013a) en uit een rapport van de Kinderombudsvrouw (Van der Kooi et al., 2017). Uit alle rapportages komen dezelfde punten naar voren. Veel kinderen groeien op in een gewelddadige omgeving waar schreeuwen of slaan normaal is en er niet zelden sprake is van sociaal emotionele verwaarlozing. Ouders zijn vooral bezig met overleven en dat geldt ook voor opa's en oma's of anderen die vroeger voor een sociaal vangnet zorgden. Kinderen hebben weinig te doen, ontwikkelingsmogelijkheden zijn er nauwelijks en het onderwijs op de eilanden is ondanks de verbeteringen op zijn best middelmatig te noemen. Gezinnen zijn incompleet en vaders zijn vaak afwezig of spelen geen rol in de opvoeding. Tienerzwangerschappen komen regelmatig voor. De afgelopen jaren ondernam de Nederlandse overheid diverse initiatieven om de situatie te verbeteren. Toch stelt de Kinderombudsman in 2017 dat Nederland de kinderrechten op de BES slecht naleeft.⁹

Dat sociale problemen - in het bijzonder de problemen van kinderen - ernstig zijn en dat de armoede in Caribisch Nederland is toegenomen, blijkt ook uit het rapport 'Vijf jaar verbonden' van de commissie 'evaluatie uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur Caribisch Nederland'

⁸ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/22/6-op-de-10-caribische-nederlanders-met-overgewicht>.

⁹ <https://caribischnetwerk.ntr.nl/2017/07/05/kinderombudsvrouw-rapport-kinderrechten2017/>.

(Commissie Spies, 2015). De commissie deed onderzoek naar de wijze waarop is vormgegeven aan de destijds gemaakte afspraken en de gevolgen van de veranderingen voor de bevolking. De conclusie van de commissie Spies is dat op veel terreinen vooruitgang is geboekt. Dit wordt echter volgens de commissie overschaduwd door teleurstelling bij de bevolking omdat de levensstandaard is gedaald, ook voor het werkende deel van de inwoners. De commissie stelt dat veel oorzaken daarvan niet met de transitie te maken hebben, maar dat de transitie ook niet de beoogde positieve invloed heeft gehad op de econo-

mische ontwikkeling van de eilanden. Het 'totaalbeeld op bestuurlijk vlak laat te wensen over', aldus de commissie. Dit schrijft de commissie deels toe 'aan de versnipperde en soms tegenstrijdige aanpak aan Nederlandse zijde'. De verwachting in 2010 was dat de bevolking het economisch beter zou krijgen. Voor een deel van de bevolking bleek het tegendeel waar. Dit is de achtergrond waartegen de resultaten van het onderzoek voor het Veiligheidsbeeld 2018 moeten worden geplaatst. In het volgende hoofdstuk komt het globale beeld aan de orde. Daarna wordt aandacht besteed aan specifieke thema's.



4. VEILIGHEIDSSCAN: VIJF WERELDEN

Als je met een ‘helikopterblik’ kijkt naar de verschijningsvormen van criminaliteit op de BES, met name naar Bonaire, valt op dat de eilanden te verdelen zijn in vijf werelden die niet nieuw zijn. Ze kregen mede dankzij de staatkundige veranderingen wel nieuwe impulsen. Voor een deel zijn het schaduwwerelden die met het blote oog nauwelijks waarneembaar zijn. Deels overlappen de werelden elkaar en daar waar ze elkaar niet lijken te raken, bestaan vaak wel onderlinge relaties. In dit hoofdstuk staan die vijf werelden centraal. De aandacht gaat vooral uit naar Bonaire omdat op Saba en Sint Eustatius niet alle werelden even duidelijk naar voren kwamen.

De wereld van criminaliteit onder vreemdelingen

Aan de onderkant van de samenleving bevindt zich de wereld van de illegale en legale vreemdelingen. Voor de BES geldt een restrictief toelatingsbeleid, onder andere om verdringing van de lokale bevolking op de arbeidsmarkt te voorkomen. De Raad voor de rechtshandhaving constateert dat de bevolking van de BES ondanks dit restrictieve beleid in de periode 2008 tot 2016 met 50 procent is toegenomen, op Bonaire zelfs met 60 procent (Raad voor de rechtshandhaving, 2017c). De bevolkingsgroei is grotendeels te verklaren door migratie, aldus de raad. Op Saba gaat het vooral om legale migratie. Illegale migratie valt op Saba al gauw op. In hoeverre het probleem van illegale migratie op Sint Eustatius speelt, kon de raad niet vaststellen. Je zou verwachten dat illegaliteit ook op Sint Eustatius snel in het oog loopt. Legale migranten op Sint Eustatius komen relatief vaak uit Zuid- en Centraal Amerika. Slechts een derde van de bevolking is op Sint Eustatius geboren. Migratie naar Sint Eustatius is deels te verklaren door de aanwezigheid van het Amerikaanse energiebedrijf Nustar. Op Saba is een groot gedeelte van de migranten, 40 procent, afkomstig uit de Verenigde Staten en Canada (CBS, 2017a). Dit zijn voornamelijk studenten die een deel van hun opleiding volgen aan de *Saba University School of Medicine*.

Bonaire kent zowel legale als illegale migratie. Het eiland werkt als een magneet op vreemdelingen uit de regio op zoek naar een beter leven. Er is werk, er zijn goede voorzieningen en er zijn vreemdelingen die als ‘brughoofd’ fungeren. Bijna een vijfde van de geregistreerde inwoners van Bonaire is in Zuid- of Centraal-Amerika geboren en dat zijn alleen nog de legale migranten (CBS, 2017a). Wat illegale migratie betreft, is de situatie in Venezuela het meest zorgwekkend, maar de economische situatie op Bonaire trekt tevens groepen aan uit andere landen in de regio. Te denken valt aan Peruanen, Dominicanen en Colombianen.

Er zijn op Bonaire netwerken van vreemdelingen die elkaar op allerlei manieren helpen. Werk, verblijfplaatsen en medische zorg, het wordt allemaal geregeld. Zo kunnen ze zonder ziektekostenverzekering terecht bij specialisten uit het netwerk. Overigens zijn de ‘leden’ van de netwerken vaak niet illegaal op Bonaire. Diverse respondenten melden dat het toelatingssysteem wordt misbruikt door ondernemers en malafide ‘uitzendbureaus’ die daarbij profiteren van de zwakke positie van migranten door hoge bedragen voor hun veelal summiere dienstverlening te vragen.

De omvang van de groep illegale vreemdelingen is nog onvoldoende in beeld. Dit heeft meerdere redenen. Een daarvan is dat veel illegale vreemdelingen nauwelijks deelnemen aan het openbare leven op Bonaire waar ze vanwege de kleinschaligheid gemakkelijk opvallen. Ze wonen vaak met lotgenoten in woningen met kleine kamertjes en worden ‘s ochtends door een busje opgehaald om naar het werk te gaan en ‘s avonds weer thuis afgezet. Je vindt hen onder meer in de bouw, de schoonmaaksector, horecagelegenheden en hotels. Deze groep is uitermate kwetsbaar. Ze zijn bereid met weinig loon genoegen te nemen en zijn daardoor een gemakkelijke prooi voor uitbuiting door ondernemers. Omdat het voor lokale Bonairianen onmogelijk is met dergelijke lonen een gezin te onderhouden, vindt verdringing op de arbeidsmarkt plaats. De kwetsbaarheid van de illegale vreemdelingen zorgt er soms voor dat ze verzeild raken in de criminaliteit of in de illegale prostitutie. Verderop in deze rapportage wordt uitgebreider stilgestaan bij de vreemdelingenproblematiek. Er lijkt sprake te zijn van een silent invasie van Bonaire (IJsbeer, 2018). Dat wil zeggen: het aantal illegale Venezolanen neemt toe en ze leven op Bonaire meer ondergronds dan op Curaçao en Aruba. Dit probleem wordt op Bonaire nog niet door iedereen herkend of erkend. Respondenten op Bonaire

die beroepsmatig te maken hebben met de problematiek geven echter allemaal aan dat het probleem al langer bestaat.

Naast de silent invasion van de Venezolanen is er al jaren een andere silent invasion gaande en dat is de opmars van Chinese migranten op Bonaire en in minder mate op Sint Eustatius. Doorgaans verblijven ze hier legaal en ze lijken zich zonder veel problemen te kunnen vestigen. Steeds meer supermarkten, cafés en lokale restaurantjes komen in handen van Chinezen en ze zouden ook veel investeren in ander onroerend goed. De invloed van Chinese ondernemers groeit. Zij vormen een eigen schaduwwereld in de schaduwwereld van de vreemdelingen. Over wat zich precies afspeelt in die wereld is weinig bekend. Uit opsporingsonderzoeken op andere Caribische eilanden blijkt dat sommigen zich naast hun legale activiteiten bezighouden met het faciliteren van georganiseerde criminaliteit of in ieder geval met *underground banking*, mensenhandel en mensensmokkel. Respondenten op Bonaire brengen hen tevens in verband met illegale prostitutie van Venezolaanse vrouwen. Er wordt op Bonaire wel gezegd ‘de Chinezen nemen de hele boel over’. Feitelijk inzicht in de bewegingen van deze groep ontbreekt. Wel is zichtbaar dat Chinezen, vooral buiten Kralendijk, de middenstand beheersen. Het is de vraag of dat een gunstige ontwikkeling is voor de lokale economie. Chinezen nemen voornamelijk andere Chinezen in dienst, ze halen goedkope producten uit China die ze tegen relatief hoge prijzen verkopen en belastingaangifte blijft vaak achterwege, aldus een van de respondenten.

De wereld van lokale armoedecriminaliteit

Een onderwerp dat in veel interviews op Bonaire aan de orde kwam, is dat steeds meer Bonairianen buiten de boot vallen door de toegenomen complexiteit van de samenleving en verstoring van de systemen die er vroeger voor zorgden dat iedereen net kon meekomen. Deze groep trekt zich meer en meer terug in de periferie van Bonaire en hun problemen hopen zich op. De perceptie onder de lokale inwoners van Bonaire is dat zij de grote verliezers zijn van de staatkundige veranderingen. Vreemdelingen verdringen hen van de arbeidsmarkt en rijke Nederlanders en ambtenaren ‘pikken’ hun eiland in. Dat is in bepaalde kringen de beeldvorming. Volgens

diverse respondenten was de Bonairiaanse samenleving vroeger overzichtelijk en meer egalitair. De meerderheid was arm en er was een kleine groep rijken en notabelen. Na 2010 is de ongelijkheid toegenomen en op kleine eilanden is dit zichtbaar, merkbaar en voelbaar. Op Saba en Sint Eustatius is de situatie niet veel beter. Het verschil is wel dat de inkomensongelijkheid minder groot is, maar ook daar leeft een groot deel van de bevolking in armoede en worden de problemen onder deze groepen steeds ernstiger.

Onder meer als gevolg van de invoering van de dollar en de onbedoelde effecten van het Nederlandse beleid is de armoede op de eilanden toegenomen en daarmee ook problemen die hieraan gerelateerd kunnen zijn zoals: schulden, verslavingen, huiselijk geweld, bedreigingen, seksueel misbruik van minderjarigen, incest, jeugdcriminaliteit en bendevoering. De verborgen werkloosheid is hoog en een deel van de bevolking is analfabeet. Veel mensen hebben problematische schulden, bijvoorbeeld als gevolg van gokverslavingen. Dit vertaalt zich onder andere in vermogenscriminaliteit, of liever gezegd overlevingscriminaliteit. Sommige woninginbraken zijn vooral gericht op het stelen van eten.

In een recent onderzoek naar een ijkpunt voor het sociaal minimum wordt geconcludeerd dat er op Bonaire een verschil is tussen het middeninkomen en het gemiddelde inkomen dat te verklaren is door inkomensongelijkheid (Straatmeijer, 2018). Het gat tussen *the have's* en *the have not's* is groter geworden. Overigens is vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw de inkomensongelijkheid in de hele wereld sterk toegenomen, alleen niet overal met dezelfde snelheid, zo blijkt uit het World Inequality Report 2018 (Alvaredo et al., 2017). De rijken worden steeds rijker en de inkomens van de armen stagneren. Een van de voornaamste *drivers* hierachter is de ongelijke verdeling van kapitaal. Een trend die zichtbaar was in de afgelopen decennia is de overdracht van publiek kapitaal naar prive-kapitaal. Denk bijvoorbeeld aan de privatisering van staatsbedrijven. Dit fenomeen ligt ten grondslag aan een van de andere bevindingen in het World Inequality Report 2018, namelijk dat veel landen rijker zijn geworden en overheden armer.

Op Bonaire is de ongelijkheid het meest zichtbaar. Er zijn de afgelopen jaren rijke migranten naar het eiland gekomen. De inkomens aan de onderkant van de samenleving zijn min of meer gelijk gebleven en de kosten voor levensonderhoud namen toe. Onderzoekers vinden steeds meer bewijs voor de schadelijke effecten van ongelijkheid (Rowlingson, 2011). In een meer ongelijke samenleving, zijn mensen ongezonder en zijn er meer sociale problemen, zoals criminaliteit. En daar hebben zowel de mensen met lage inkomens als de mensen met hoge inkomens last van. Dit heeft onder meer te maken met het feit dat ongelijkheid *status anxiety* veroorzaakt, ofwel de angst van mensen om te worden aangezien voor iemand die niet succesvol is. Ongelijkheid plaatst mensen in een hiërarchie die bijdraagt aan statuscompetitie en stress veroorzaakt (Rowlingson, 2011). De schadelijke effecten van ongelijkheid raken iedereen, niet alleen de mensen die onderaan de ladder staan. Meer gelijkheid daarentegen zorgt voor sterkere samenlevingen (Wilkinson & Pickett, 2009).

Ook is er steeds meer bewijs voor de relatie tussen inkomensongelijkheid en criminaliteit (Fajnzylber, Lederman, & Loayza, 2002). Dit verband ontstaat onder meer door frustratie als gevolg van de zichtbaarheid van de rijkdom van anderen en de onmogelijkheid om zelf deze materiële welvaart te bereiken. Dat leidt tot gevoelens van onrechtvaardigheid die een uitlaatklep kunnen vinden in geweld. Het sociale en institutionele vertrouwen neemt af. Vertrouwen in elkaar en in maatschappelijke en politieke instituties is echter essentieel voor het functioneren van een samenleving. Het ontbreken van vertrouwen heeft gevolgen voor sociale cohesie en de participatie in de samenleving. Als de sociale samenhang in een samenleving sterk is, draagt dit bij aan veiligheid, leefbaarheid, gezondheid, welzijn en economische groei (CBS, 2015). Het vertrouwen van de bevolking van Bonaire en Sint Eustatius in de instituties is laag. Dit geldt zowel voor de organisaties van de openbare lichamen als voor die van RCN.

Het percentage Bonairianen dat ver onder de armoedegrens leeft, is sinds 2010 aanzienlijk gegroeid en dat heeft effecten op veiligheid (OLB, 2014). De gedachte dat er verband is tussen armoede en criminaliteit bestaat al heel lang. De Romeinse keizer Marcus Aurelius stelde al dat armoede

de moeder is van criminaliteit. De vraag hoe die relatie er uitziet is nog altijd onderwerp van discussie. In recente onderzoeken naar dit thema is veel aandacht voor de rol van stress als gevolg van armoede, zowel bij volwassenen als kinderen. Er is steeds meer bewijs van de effecten van armoede en stress op de ontwikkeling van het brein van kinderen. Deze gevolgen hebben met name invloed op de gedeelten van het brein die nodig zijn voor de wat meer complexere cognitieve functies die een rol spelen bij succes op school en later in het leven (Blair & Raver, 2016).

Gesignaleerd wordt dat de psychische problematiek onder de Bonairiaanse bevolking lijkt toe te nemen. Naar schatting zijn er zo'n vierhonderd probleemgezinnen. *Mental Health Caribbean* (MHC) heeft rond de tweehonderd cliënten, die bijna allemaal problemen hebben op meerdere gebieden. Op alle BES-eilanden signaleren instanties die met de jeugd te maken hebben verontrustende trends onder jongeren. De problemen beginnen al op de basisscholen. Spijbelen, agressie, vechtpartijen, stelen en vernielingen zijn aan de orde van de dag. Jongeren die thuis worden mishandeld of misbruikt, zijn vaak degene die op school voor overlast zorgen. Waar men vroeger collectief de verantwoordelijkheid droeg voor de opvoeding van kinderen, lijkt nu niemand zich meer aangesproken te voelen, ook de ouders niet. Er is weinig geld beschikbaar om jongeren buiten schooltijd zinvol bezig te houden waardoor de verveling toeslaat onder de jeugd. Goede opvangmogelijkheden voor jongeren met problemen ontbreken en er is een oververtegenwoordiging van de groep jongvolwassenen in de Justitiële Inrichting Caribisch Nederland (JICN).

Armoede, ongelijkheid, sociale uitsluiting, psychische problematiek, verslavingen, problemen met de jeugd, onvrede met de huidige situatie en geen vertrouwen in de instituties, dat is de realiteit waarin veel lokale inwoners van de BES dagelijks leven. Een van de respondenten noemde Bonaire wat dat betreft een vulkaan, het wachten is op een uitbarsting.

De wereld van georganiseerde criminaliteit

Hoewel de BES-eilanden op het terrein van de georganiseerde criminaliteit geen grote rol lijken te spelen, wil dat niet zeggen dat ze buiten schot blijven. De aantrekkelijkheid van het gebied voor georganiseerde criminele

groeperingen is onverminderd groot. Uit internationaal wetenschappelijk onderzoek blijkt dat grote stromen van drugs, wapens, mensen en geld nog altijd de regio doorkruisen en dat de mogelijkheden om geld wit te wassen ruim voorhanden zijn (Jaitman, 2017; Maguire, 2014). Er wordt zelfs gesproken van een *trafficking revival* in de Caribische regio. Doordat een aantal landen in Centraal Amerika strengere maatregelen heeft getroffen, zijn bepaalde routes verlegd. Ook zijn de machtsverhoudingen in het criminele milieu verschoven en zijn er meer groeperingen die allemaal een aandeel van de markt willen. De hoeveelheid drugs die de Caribische wateren passeert, is misschien niet op het niveau van de tijd dat dit gebied de achtertuin was van Pablo Escobar, maar er is duidelijk sprake van een toename, getuige de grote partijen drugs die de afgelopen jaren zijn aangetroffen. De Marine onderschepte bijvoorbeeld op oudejaarsdag 2017 zo'n 1600 kilo cocaïne.¹⁰ Een paar maanden daarvoor had de Marine een vangst van 2000 kilo cocaïne.¹¹ Tussen 2009 en 2014 zou de hoeveelheid drugs al verdriedubbeld zijn en het eind van de toename lijkt nog niet in zicht. Cocaïne is de meest vervoerde drug, maar ook heroïne, marihuana en ecstasy vinden hun weg via het Caribisch gebied. Zo heeft de Marine in 2015 in het Caribisch gebied 6000 kilo marihuana in een lading aangetroffen. De afgelopen jaren sneuvelden overall records. De Rotterdamse haven had in 2016 een record jaar.¹² Dat jaar is meer dan 13000 kilo cocaïne gevonden, voornamelijk afkomstig uit Zuid-Amerika. In diverse Latijns-Amerikaanse en Caribische havens zijn in 2017 eveneens records gebroken.¹³

De stijgingen in de hoeveelheid in beslag genomen kilo's zou hem niet zozeer zitten in het aantal drugsvangsten, maar in de omvang van de transporten. Dit kan volgens respondenten een paar dingen betekenen: of het aanbod is toegenomen, of de vraag is toegenomen of organisaties percipiëren de pakkans als laag en durven het dus aan om grote partijen te vervoeren. De prijs van cocaïne is fors gedaald sinds de *Revolutionary Armed Forces of Colombia* (FARC) in 2016, bij het tekenen van

de vredesovereenkomst met de Colombiaanse regering, overeenkwam te stoppen met drugshandel. Daardoor hoeven drugstransporteurs geen afdrachten meer aan de FARC te doen, zoals voorheen. Bijkomstige factor is dat diverse landen rond het Caribisch gebied steeds sterker in de greep komen van de georganiseerde criminaliteit. Denk hierbij aan Guatemala, Honduras, El Salvador en niet te vergeten Mexico.¹⁴ Mexicaanse organisaties hebben hun werkterrein in Centraal Amerika flink uitgebreid.

Het aantal georganiseerde groeperingen, hun omvang en hun macht is toegenomen. Bij organisaties valt onder meer te denken aan *Barrio 18*, *MS 13*, de *Familia Michaacana*, het *Juares Cartel*, het *Jalisco Cartel New Generation* en het *Sinaloa Cartel*. Veel van dit soort organisaties hebben zogeheten 'cellen' in meerdere landen en continenten. Daardoor zijn er meer spelers op de markt. Ook is de vraag naar drugs in Europa en de Verenigde Staten toegenomen. Die vraag zou vooral 'aanbod gedreven' zijn (INL, 2018a). Het verhoogde aanbod komt doordat in Colombia sprake is van een 'coca boom'. Sinds 2013 is de productie cocaïne meer dan verdubbeld. Nederland signaleert eveneens dat er meer cocaïne op de markt is en dat die zuiverder en goedkoper is. De populariteit van cocaïne neemt onder allerlei maatschappelijke groepen flink toe en het middel is eenvoudig verkrijgbaar.¹⁵ Je hoeft slechts een mobiel telefoonnummer te bellen en een pakje te bestellen.

Volgens het *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) vormt de groei van de transnationale georganiseerde netwerken en de toenemende diversiteit van misdrijven al jarenlang een grote bedreiging voor het gehele Caribisch gebied, (UNODC, 2012). Onder transnationale georganiseerde criminaliteit verstaat UNODC vrijwel alle criminele activiteiten die door winst gedreven zijn en internationale implicaties hebben (UNODC, 2010). Te denken valt aan mensenhandel en mensensmokkel, handel in (nucleaire) wapens, drugs, organen en uitheemse diersoorten. Dit zijn allemaal vormen van criminaliteit die gemeenschappelijk hebben dat er meerdere landen betrokken zijn: landen

10 <https://www.defensie.nl/actueel/nieuws/2018/01/02/marine-vangt-drugs-in-caribisch-gebied>.

11 <https://www.nrc.nl/nieuws/2016/09/18/grote-drugsvangst-nederlandse-marine-in-caribisch-gebied-a1522016>.

12 <https://nos.nl/artikel/2153605-recordjaar-drugsvangsten-in-rotterdamse-haven.html>.

13 <https://news.un.org/en/story/2018/04/1008272>.

14 <https://www.insightcrime.org/?s=organised+crime+country+oversight>.

15 Een snuif coke is doodnormaal geworden, NRC 31 augustus 2018, Merlijn de Waal.

van herkomst, transitlanden en de landen waarvoor de goederen en diensten bestemd zijn. Dergelijke netwerken maken gebruik van corrupte contacten, soms op hoog niveau, en ze schuwen grof geweld niet.

De schaal waarop transnationale criminele organisaties opereren is groot en hun winsten zijn ongekend. De directe economische kosten als gevolg van criminaliteit van transnationale netwerken worden geschat op tientallen miljarden per jaar, nog los van de kosten om dergelijke organisaties te bestrijden (Van der Laan, 2017). Probleem bij misdrijven van dit soort netwerken is dat je ze niet terugvindt in de officiële registraties van politie en justitie. Het zijn geen delicten waarvan mensen aangifte komen doen omdat er geen directe slachtoffers zijn of uit angst. In feite zijn de netwerken alleen te detecteren door internationale samenwerkingsverbanden op het terrein van de opsporing. Dan nog is het zeer lastig om ze goed te bestrijden omdat de fondsen waarover deze netwerken beschikken vrijwel ongelimiteerd zijn en ze gebruikmaken van de meest geavanceerde technieken om onder de rader te blijven.

Dat er bij rechtshandavingsinstanties op de BES weinig informatie is over georganiseerde criminaliteit, betekent niet dat het er niet is. Tijdens het onderzoek voor het VHB 2018 zijn op Sint Eustatius, in tegenstelling tot op Bonaire, echter weinig aanwijzingen gevonden voor de aanwezigheid van leden van georganiseerde criminele groeperingen. Een respondent uit Sint Eustatius gaf aan dat je in het verleden nog wel eens een *dropping* op zee zag waarbij drugs vanuit vliegtuigen werden overgeladen op boten. Af en toe werden grotere partijen onderschept. Er zijn nog steeds vermoedens dat drugs via Sint Eustatius worden getransporteerd. Capaciteit en expertise om deze vermoedens te onderzoeken ontbreekt bij de politie, aldus een respondent. Op Saba zijn geen signalen van transnationale georganiseerde criminaliteit, wel zijn daar enkele clans die zich bezighouden met kleinschalige smokkel van drugs en andere criminele activiteiten.

Op Bonaire daarentegen zijn wel signalen. De aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit op Bonaire is een feit, maar het is een feit dat niet erg in het oog springt, met

uitzondering van de leden van Outlaw Motorcycle Gangs (OMG's) die door hun uiterlijk gemakkelijk herkenbaar zijn. In Nederland zijn OMG's in verband gebracht met georganiseerde criminaliteit en wordt al jaren strijd gevoerd tegen hen. Recentelijk is een van die clubs, Satudarah MC, op verzoek van het OM door de civiele rechter verboden en ontbonden.¹⁶ Op Bonaire zijn diverse opsporingsonderzoeken gedaan waarbij leden van OMG's zijn betrokken. De indruk bestaat dat ze er niet goed in slagen om een stevige positie te verwerven. Verder worden met enige regelmaat andere Europese Nederlanders gesignaleerd waarvan bekend is dat ze lid zijn van de georganiseerde criminaliteit. Het kan zijn dat ze op vakantie zijn of over een huis beschikken op Bonaire, maar het vermoeden is dat dit niet de enige redenen zijn waarom ze op het eiland verblijven. In ieder geval zijn er signalen dat ze op Bonaire geld proberen wit te wassen.

OMG's en Nederlandse criminelen zijn overigens momenteel niet de groepen waarover de grootste zorgen bestaan. Veel zorgwekkender zijn de Venezolaanse georganiseerde groeperingen die niet nieuw zijn in het gebied, maar die goed gedijen onder het huidige regime in Venezuela en profiteren van de stroom Venezolanen die het land proberen te ontvluchten om te overleven. De Venezolanen die nu de oversteek willen wagen, hebben veelal geen eigen geld meer. Dat geld wordt geleend van familie en vrienden. Ook die bronnen drogen op, waardoor het vaker voorkomt dat ze geld van hun transporteurs lenen. Zo beginnen ze met een schuld die ze eerst moeten afbetalen voordat ze geld naar Venezuela kunnen sturen. Hierdoor ontstaat afhankelijkheid die dicht in de buurt komt van mensenhandel, zo niet mensenhandel is. Wat de Venezolaanse georganiseerde groeperingen betreft: van meerdere kanten komen signalen dat piraterij weer terug is in het Caribisch gebied. Het is nooit helemaal weggeweest, maar de non-profit organisatie *Oceans beyond Piracy* registreerde in 2017 een flinke stijging van incidenten van piraterij en gewapend overvallen op schepen in de wateren rond Latijns-Amerika en het Caribisch gebied.¹⁷ Het zou gaan om zo'n zeventig incidenten waarvan sommige gepaard gingen met bijzonder ernstig geweld. Een belangrijke *hot spot* is gelegen voor de kust

¹⁶ <https://www.om.nl/onderwerpen/motorbendes/@103390/civiele-rechter/>.

¹⁷ <http://oceansbeyondpiracy.org/reports/sop/latin-america>.

van Venezuela, niet ver bij de ABC- eilanden vandaan. De piraten zijn doorgaans Venezolanen.

Bij het transport van drugs werken Venezolanen samen met Colombianen en met lokale criminelen. Alhoewel Bonaire een klein eiland is, zijn er toch een flink aantal zware jongens van eigen bodem die transporten organiseren. En er worden regelmatig leden van Caribische bendes gezien op Bonaire zoals leden van de No Limit Soldiers (NLS). Ook bij Caribische criminelen zie je de wereldwijde trend dat criminele organisaties diversifiëren (UNODC, 2017). Naast dat er nieuwe gebieden in opkomst zijn zoals cybercrime en milieucriminaliteit, houden steeds minder organisaties zich uitsluitend bezig met drugs. Een andere trend volgens UNODC is dat losse, horizontaal georganiseerde samenwerkingsverbanden aan invloed winnen, wat zeker niet wil zeggen dat de meer traditionele, hiërarchische organisaties zijn verdwenen. Deze trends zijn tevens zichtbaar op Bonaire en in het Caribisch gebied. Volgens respondenten hebben diverse groeperingen ontdekt dat mensensmokkel en mensenhandel bijzonder lucratief kunnen zijn. Vaak worden drugs, mensen en wapens tegelijk vervoerd. De Kustwacht signaleert deze trend ook in haar jaarverslag over 2017 (Kustwacht, 2018). In 2016 was al een tendens waarneembaar dat de Kustwacht meer, en steeds zwaardere, wapens onderschept en die tendens zette in 2017 door. Het merendeel van de wapens wordt uit Venezuela overgebracht, vaak in combinatie met het transport van ongedocumenteerden, aldus de Kustwacht. Verder meldt de Kustwacht dat het aantal aangetroffen ongedocumenteerden in 2017 ten opzichte van het jaar daarvoor bijna verdriedubbeld is. Voorgaande jaren was al sprake van een stijging van 27 in 2011 naar 326 in 2017.

Het antwoord op de vraag of er georganiseerde criminaliteit is op Bonaire is ja. Voor een groot deel gaat het om groeperingen die niet op het eiland gevestigd zijn. Er zijn leden van allerlei groeperingen uit verschillende delen van de wereld: Venezuela, Colombia, Nederland en het Caribische deel van het Koninkrijk. Volgens respondenten hoort ook China in dit rijtje thuis. Op zijn minst bestaan er banden tussen Chinezen op Bonaire en Chinese triades. Het eiland is niet vergeven van vertegenwoordigers van georganiseerde groeperingen. Alleen zijn ze er wel en de impact van georganiseerde criminaliteit op Bonaire

kan vanwege de kleinschaligheid groot zijn. Denk hierbij onder meer aan economische macht die in handen van criminelen komt en corrumpering van het politieke systeem. Georganiseerde criminaliteit op het terrein van drugs, wapens, mensen en geld gaat vrijwel altijd gepaard met corruptie, zowel in bronlanden als in transitlanden en eindbestemmingslanden (UNODC, 2017).

De wereld van organisatiecriminaliteit

De vierde wereld is de wereld van de organisatiecriminaliteit. Er zijn veel verschillende definities van organisatiecriminaliteit in omloop. Waar het bij georganiseerde criminaliteit draait om het op illegale wijze verwerven van vermogen, gaat het bij organisatiecriminaliteit om leden van een op zich legale organisatie die misdrijven plegen in de uitoefening van hun reguliere taken (Huisman & Kleemans, 2017). In het verleden werd hiervoor vaak de term witteboordencriminaliteit gebruikt, dat wil zeggen criminaliteit gepleegd door mensen die in het algemeen sociaal worden gerespecteerd en een zeker aanzien genieten vanwege hun beroep (Kolthoff, 2016). Tegenwoordig wordt meestal het begrip organisatiecriminaliteit gebruikt. Dit begrip is ruimer en omvat niet alleen misdrijven van individuen of groepen die uit zijn op eigen gewin, maar ook misdrijven waarvan de baten tevens ten goede kunnen komen aan de organisatie zelf (Kolthoff, 2016).

Het begrip organisatiecriminaliteit is breed en varieert van allerlei vormen van fraude, corruptie, verduistering, tot belastingontduiking, illegale tewerkstelling, milieudelicten, misbruik maken van een economische machtspositie, op de markt brengen van gevaarlijke producten of creëren van onveilige werksituaties. In de literatuur worden verschillende verklaringen gegeven of risicofactoren genoemd voor organisatiecriminaliteit. Gelegenheidsstructuren spelen vaak een rol (Van den Berg, 2002). Dat wil niet zeggen dat dergelijke criminaliteit alleen wordt gepleegd 'omdat het kan', maar er wordt wel handig gebruik gemaakt van de mogelijkheden die er zijn, bijvoorbeeld omdat er geen of onvoldoende controle is op de bedrijfsvoering. Daarnaast wordt wel gesteld dat ondernemingen min of meer rationele kosten- en batenafwegingen maken en criminele feiten plegen als de baten de kosten overtreffen. Oorzaken worden tevens gezocht in de aard van organisaties en het riskante gedrag van managers in ondernemingen (Kolthoff,

2016). Wat eveneens voor kan komen is het gebruik van neutralisatietechnieken ofwel rationalisaties om het gedrag te normaliseren en de consequenties te minimaliseren (Van den Berg, 2002). Iedereen in mijn bedrijfstak doet het, wij dragen tenminste bij aan de economie, niemand heeft er eigenlijk last van en die illegalen zijn al lang blij dat ze wat verdienen, is de redenering.

Organisatiecriminaliteit, waaronder ook witteboordencriminaliteit van leden van gerespecteerde beroepsgroepen, komt in ieder geval op Bonaire in verschillende vormen voor. Op Saba en Sint Eustatius zijn geen aanwijzingen gevonden. De wereld van de organisatiecriminaliteit is op Bonaire ook niet helder in beeld. Af en toe lichten opsporingsonderzoeken een tipje van de sluier op en wat zich daaronder bevindt, ziet er niet fraai uit. Gelegenheidsstructuren voor dergelijke vormen van criminaliteit zijn er op Bonaire meer dan voldoende. Het toezicht op deze wereld is beperkt. De politie heeft haar handen vol aan de 'gewone criminaliteit' en diverse organisaties die belast zijn met toezichthoudende taken, zijn gevestigd in Nederland en slechts beperkt aanwezig op de eilanden of komen pas in actie als ze signalen ontvangen. Punt is dat er dan wel ergens een signaal vandaan moet. Deze omstandigheden leiden er toe dat de pakkans laag is voor organisatiecriminelen. Volgens een aantal respondenten is de perceptie van sommige ondernemers op Bonaire dat alles kan en alles mag. Ondernemers die zich wel aan de wet houden, kunnen niet concurreren met hun collega's die dat niet doen, waardoor ze 'uit de markt worden gedrukt', of uit pure nood uiteindelijk hetzelfde gedrag gaan vertonen.

Kortom, Bonaire is aantrekkelijk voor ondernemers en investeerders en die aantrekkelijkheid is toegenomen door de staatkundige veranderingen. Het is veiliger om te beleggen of te investeren in een Caribisch eiland dat onderdeel uitmaakt van Nederland, dan in een Caribisch eiland zonder banden met een Europees land. De belastingdruk is relatief laag. Daarbij komt dat er veel mogelijkheden zijn voor nieuwe vastgoedprojecten. Een deel van de groep ondernemers en investeerders

gebruikt Bonaire voor bedrijfsinvesteringen of vastgoedtransacties waarbij vraagtekens zijn te zetten. Onder meer door deze ontwikkelingen stegen de huizenprijzen op Bonaire aanzienlijk. De snelle bevolkingsgroei zorgde al voor krapte op de woningmarkt, waardoor woningen voor de gemiddelde inwoner van Bonaire al onbetaalbaar worden, laat staan voor de Bonairianen aan de onderkant van de samenleving. Tevens signaleren respondenten een trend van concentratie van ondernemingen waardoor er monopolyposities ontstaan met alle nadelige gevolgen voor de lokale economie.

Op de korte termijn lijken de economische impulsen door investeringen gunstig te zijn. Op de lange termijn kunnen de gevolgen van malafide bedrijven desastreus zijn. Hierbij valt te denken aan de inkomsten die de overheid misloopt, verdringing van legale werknemers van de arbeidsmarkt, te hoge prijzen als gevolg van economische machtsposities, schade aan het milieu door bijvoorbeeld illegale lozingen of uitstoot van schadelijke stoffen en het uit de markt dringen van bonafide bedrijven die maatschappelijk verantwoord ondernemen. Van organisatiecriminaliteit wordt uiteindelijk niemand beter, behalve de betrokken organisaties en hun facilitators.

De wereld van ambtelijke en politieke corruptie

De vijfde en laatste wereld is de wereld van de ambtelijke en politieke corruptie. Ook de term corruptie kent veel verschillende definities. Er zijn enge definities die corruptie beperken tot ambtelijke omkoping en er zijn hele ruime definities die alle vormen omvatten van machtsmisbruik om zichzelf of een ander te bevoordelen door iedereen die op welke manier dan ook macht heeft gekregen.¹⁸ Corruptie is volgens de *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) een van de voornaamste obstakels voor duurzame economische, politieke en sociale ontwikkeling.¹⁹ Ten eerste zorgt corruptie voor verhoging van de kosten om zaken te doen, wat weer uiteindelijk leidt tot hogere prijzen voor de consument. Ten tweede veroorzaakt corruptie verspilling en inefficiënt gebruik van overheidsmiddelen. Overheidsinvesteringen komen niet terecht in sectoren of programma's die het meeste waar

¹⁸ <https://www.transparency.nl/wat-wij-doen/over-corrupctie/#watiscorrupctie>.

¹⁹ <https://www.oecd.org/cleangovbiz/49693613.pdf>.

voor het geld leveren of waaraan de meeste behoefte is, maar bij projecten met de hoogste *kickbacks*²⁰. Ten derde leidt corruptie ertoe dat bepaalde publieke diensten onbereikbaar worden voor mensen die in armoede leven. Armoede wordt in stand gehouden door de impact van corruptie op inkomensongelijkheid en het negatieve effect op de groei van het inkomen van de armste onderlaag. Het vierde en laatste argument van de OECD tegen corruptie is dat het zorgt voor de erosie van het publieke vertrouwen in instituties, de ondermijning van de rechtsstaat en daarmee de geloofwaardigheid en de legitimiteit van de overheid.

Corruptie komt voor op Bonaire. Het eeuwenoude systeem van patronage, cliëntelisme en nepotisme functioneert relatief ongehinderd. En zo heeft het altijd gefunctioneerd (Van Bennekom, 2018). Daar hebben de staatkundige wijzigingen weinig aan veranderd. Er bestaat nog steeds een ondoorzichtig web van partijfinanciering en politieke gunsten. Ondernemers geven vaak elke partij een donatie en in ruil daarvoor verwachten ze *return on investment*. Tevens zijn er lokale politici die hun machtspositie misbruiken en politieke invloed proberen te krijgen op plaatsen waar een transparante overheid niets te zoeken heeft. Voeg hier de politieke instabiliteit van de afgelopen jaren aan toe en het risico is dat je een systeem krijgt waarin *good governance* slechts een theoretisch model is en geen praktijk. Ook hier geven opsporingsonderzoeken wel eens een ontluisterende kijk achter de schermen. Net als bij organisatiecriminaliteit, geldt dat er weinig capaciteit en expertise op het eiland is om onderzoek te doen naar corruptie. De Rijksrecherche in Nederland heeft de BES in haar takenpakket, maar beschikt slechts over beperkte capaciteit voor de BES.

De Raad voor de rechtshandhaving concludeerde in 2015 in haar inspectierapport 'Infrastructuur corruptiebestrijding op Bonaire, Sint Eustatius en Saba' dat op Bonaire sprake is van verstremgeling tussen private, publieke en politieke belangen en dat hierdoor de *checks and balances* zijn verstoord (Raad voor de rechtshandhaving, 2015). Ook zijn er, volgens de raad, nog flinke stappen te maken op het gebied van preventie, zoals het ontwikkelen van een goed integriteitsbeleid. Het gebrek aan capaciteit en

expertise zorgen er mede voor dat cijfers over de omvang van corruptie ontbreken op Bonaire. Dat er aanwijzingen zijn dat sommige politici en ambtenaren smeergeld aan-nemen staat vast. Er zijn ook groepen op het eiland die er niet voor terugdeinzen smeergeld te betalen, te denken valt aan vreemdelingen in het kader van hun verblijfsvergunning, leden van de georganiseerde criminaliteit die er belang bij hebben om het logistieke proces van hun criminele activiteiten ongehinderd te laten verlopen en ondernemers die grond in erfpacht willen verkrijgen. Overigens wordt er veel grond in erfpacht uitgegeven en de wijze waarop dat gebeurt, is niet altijd transparant. Een aantal respondenten gaf aan dat erfpacht 'het speeltje van de bovenwereld is'. Bijna iedereen zou meespelen. Dit soort praktijken kosten het eiland veel geld en zorgen voor onwenselijke afhankelijkheidsrelaties. Ideologie speelt geen rol in de Bonairiaanse politiek. Volgens een respondent zijn de institutionele krachten op Bonaire zo sterk dat mensen met een visie niet aan bod komen.

Anders dan op Bonaire is op Saba de integriteit van het bestuur tijdens de interviews voor het VHB 2018 niet ter discussie komen te staan. Wel gaven diverse respondenten aan het opmerkelijk te vinden dat drugs en andere contrabande zonder problemen binnenkomen. Dat wordt eerder geweten aan een gebrek aan controle dan aan ambtelijke corruptie. Ook de Raad voor de rechtshandhaving stelt dat hun respondenten overwegend positief oordelen over het integriteitsbeleid op Saba (Raad voor de rechtshandhaving, 2015). De raad concludeert dat de samenleving vertrouwen heeft in de lokale overheid. Op Saba is sprake van langdurige stabiliteit in het openbaar bestuur en de besluitvorming wordt als transparant ervaren. De situatie op Saba is overwegend positief en de investeringen in goed bestuur werpen hier hun vruchten af, aldus de raad.

Sint Eustatius daarentegen is een ander verhaal. De Raad voor de rechtshandhaving stelde in 2015 dat respondenten op Sint Eustatius van mening zijn dat het integriteitsbeleid aangescherpt moet worden. Op het kleine eiland is de politieke invloed groot. In combinatie met de onderlinge relaties tussen personen en families ligt verstremgeling

²⁰ Een kickback is de beloning die bijvoorbeeld gegeven wordt als gezorgd wordt dat een bepaald project naar een bepaalde persoon of organisatie gaat. Als ambtenaren of politici zich op deze wijze laten belonen, spreek je van corruptie.

van belangen op de loer. De besluitvorming is soms ondoorzichtig en (externe) 'belanghebbenden' trachten daar soms op onoorbare wijze invloed op uit te oefenen (Raad voor de rechtshandhaving, 2015). De Commissie Spies concludeerde in haar eindrapport 'Vijf jaar verbonden' dat 'het bestuur van Sint Eustatius gekenmerkt wordt door politieke instabiliteit als gevolg van vele personele wisselingen in het bestuurscollege' (Commissie Spies, 2015). De onderlinge verhouding tussen het bestuurscollege en het ambtelijk apparaat zou verstoord zijn. Geconstateerd wordt ook dat de relatie tussen Europees Nederland en Sint Eustatius is verhard. Een paar jaar later is op Sint Eustatius feitelijk geen sprake meer van een relatie met Nederland en wordt een 'commissie van wijzen' ingesteld naar aanleiding van een lange reeks incidenten, botsingen en verontrustende berichten over onder meer de houding van de gezaghebber (Commissie van Wijzen, 2018).

De commissie merkt over de handelwijze van het bestuur op dat sprake is van 'intimidatie, pressie en dreiging en het zwartmaken, beledigen en beschimpen van andersdenkenden.' De conclusie van de commissie is dat Nederland 'als verantwoordelijk land voor goed bestuur niet langer kan toestaan dat er een plaats is binnen Nederland waar bewoners die zich, om welke reden dan ook moeten verstaan met het Openbaar Lichaam, blootstaan aan weteloosheid, willekeur en discriminatie; waar ambtenaren moeten werken in een sfeer van intimidatie, bedreigingen en angst; waar in feite één man alle macht naar zich heeft toegetrokken; en waar zonder overleg, op eigen gezag stap voor stap ander gezag wordt genegeerd.'

In februari 2018 besluit de Rijksoverheid tot een bestuurlijke ingreep. In het rapport wordt het woord corruptie niet gebruikt, maar de regeringscommissaris die orde op zaken moet stellen op het eiland zegt in een interview met de *Daily Herald* dat hij diverse vormen van corruptie is tegengekomen op Sint Eustatius.²¹ Denk aan 'misbruik maken van macht door fondsen te besteden aan andere doelen dan waarvoor ze bestemd zijn, het plaatsen van mensen op bepaalde posities vanwege hun politieke voorkeur en het ontslaan van mensen die niet doen wat je zou willen dat ze doen.'

Er is wat bestrijding van corruptie betreft nog wel een weg te gaan op de BES. Volgens kenners van de BES-eilanden zit politieke patronage ingebakken in de cultuur. Deels komt dit voort uit positieve cultuuraspecten zoals hulpvaardigheid. Het kan echter uitmonden in vriendsjespolitiek. Corruptie is overal ter wereld problematisch. Alleen geldt ook voor dit fenomeen dat de consequenties op kleine eilanden zo mogelijk nog groter zijn dan elders. Iedereen weet en ziet alles en het vertrouwen in de instituties van met name Sint Eustatius, maar ook Bonaire wordt daardoor nog wankeler. De zogeheten *tone at the top* bepaalt voor een deel hoe burgers zich gedragen. Ziet de bevolking dat hun bestuurders het niet zo nauw nemen met de wet, dan volgen sommigen dit voorbeeld. De Raad voor de rechtshandhaving geeft ook aan dat het bevoordelen van de eigen groep, familie of partij of eigen bedrijf onderdeel uitmaakt van de cultuur van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Raad voor de rechtshandhaving, 2015). Respondenten in het onderzoek van de raad wijzen erop dat een dergelijke cultuur niet per definitie 'corrupt' is, maar er wel voor zorgt dat de grens tussen ongeoorloofde ruilrelaties en geoorloofde zakenrelaties soms vaag is.

Tijdens het onderzoek voor het VHB 2018 kwam naar voren dat de organisaties van RCN en ambtenaren van de Nederlandse ministeries ook niet altijd het toonbeeld zijn van integriteit of in ieder geval soms de schijn wekken van belangenverstremgeling en het behalen van persoonlijk voordeel ten koste van de gemeenschap. Uit de interviews kwam naar voren dat de transparantie van bepaalde processen en beslissingen te wensen overlaten. RCN staat op te grote afstand van de lokale bevolking en de communicatie vanuit RCN is niet altijd helder. Verder heeft de Rekenkamer al diverse malen flinke kritiek geuit op de informatiebeveiliging van RCN en het financieel beheer van sommige RCN-organisaties.²² De Rekenkamer zet 'vraagtekens bij de effectiviteit van het huidige toezicht op het financieel beheer gezien de verslechterende financiële situatie en de lage kwaliteit van het beheer op Bonaire en Sint Eustatius.' Een ander punt is dat de eilanden in de perceptie van de bevolking worden overspoeld met ambtenaren die uit Nederland overvliegen met een onduidelijk reisdoel of een doel dat geen relatie tot de

21 Franco: diverse vormen van corruptie tegengekomen, Amigoe zaterdag 2 juni 2018.

22 <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2018/05/16/resultaten-verantwoordingsonderzoek-2017-bij-koninkrijksrelaties-en-bes-fonds>.

BES lijkt te hebben. Uiteraard wil dat niet direct zeggen dat hier sprake is van niet integer gedrag, maar het wekt soms wel de schijn. Beeldvorming is essentieel voor het draagvlak van de Rijksoverheid.

De vijf hierboven geschetste werelden zijn niet de enige werelden op Bonaire. Het zijn wel de werelden die het meest verbonden zijn met de vraagstukken van criminaliteit en onveiligheid op het eiland. De grenzen van de

werelden zijn niet scherp te trekken en de ene wereld faciliteert of misbruikt de andere wereld. Gezamenlijk vormen ze de Bonairiaanse werkelijkheid en leveren ze veiligheidsproblemen op die, zeker wat complexiteit betreft, niet in verhouding staan tot de omvang van de bevolking en die van het eiland. Er zijn tal van raakvlakken tussen de werelden en de hoofdthema's van OM BES. In het komende hoofdstuk wordt duidelijk welke raakvlakken dat zijn.

5. HOOFDTHEMA'S

In het vorige hoofdstuk is een beeld geschetst van de vijf werelden op de BES waarin relaties bestaan met criminaliteit. Aan de hand van de drie geprioriteerde thema's van OM BES - vreemdeling en arbeid, criminele logistieke processen en financieel-economische criminaliteit - wordt het globale beeld in dit hoofdstuk nader ingekleurd. De thema's lopen als een rode draad door de vijf werelden heen en zijn nauw met elkaar verbonden. Bij deze thema's gaat het voor een groot deel om verborgen criminaliteit die niet ter kennis van opsporingsinstanties komt en daardoor niet goed terug te vinden is in officiële statistieken. Voor dit hoofdstuk is daarom vooral geleund op informatie van respondenten en wetenschappelijk onderzoek.

Het onderzoek voor het veiligheidsbeeld 2018 leverde veel informatie op over criminaliteit op de BES-eilanden, maar vooral over lokale criminaliteit. De *usual suspects* zijn bekend. KPCN weet meestal wel wie de plegers zijn van woninginbraak, autodiefstal, diefstal op duikplaatsen, geitendiefstal, vervoer van drugs, straathandel in drugs en geweld. Risicolocaties zijn ook bekend. Men weet waar gedeald wordt, waar de kans op inbraak groter is, welke duikplekken populair zijn bij dieven, waar wordt gefevered²³ en bij welke sneks²⁴ en restaurants illegale prostituees zijn te vinden. Dit zijn over het algemeen de meer zichtbare vormen van criminaliteit die iedereen als problematisch ervaart. Daardoor is het meest bekend over criminaliteit die verbonden is met de wereld van de verarmde inwoners van de BES. Over criminele activiteiten in de werelden van criminaliteit van legale en illegale vreemdelingen, georganiseerde criminaliteit, organisatiecriminaliteit en ambtelijke en politieke corruptie is veel minder bekend. Dat betekent ook dat de systemen van justitie en politie weinig informatie bevatten over de drie thema's van OM BES, daar waar ze de lokale criminaliteit niet raken. Voor een deel komt dit doordat het, zoals hiervoor al is gezegd, veelal gaat om verborgen criminaliteit ook wel genoemd het *dark number*. Dit zijn misdrijven die doorgaans niet door aangiften of eigen constatering ter kennis van de autoriteiten komen. Vermoedens over criminaliteit in deze werelden zijn er, verhalen zijn er ook, alleen ontbreken harde feiten. Wel verhalen, geen verballen, is een bekende uitspraak in politiekringen in dit verband.

Complicerende factor is dat diverse organisaties die betrokken zijn bij de aanpak van dergelijke misdrijven de BES vanuit Nederland bedienen, denk bijvoorbeeld aan de Rijksrecherche en de FIOD. Deze organisaties verzamelen

zelfstandig geen informatie waardoor hun informatiepositie beperkt is. Bij organisaties die zich specifiek bezighouden met de thema's is overigens wel informatie te vinden, maar die informatie is gefragmenteerd en doorgaans betreft het de opbrengst van controles en opsporingsonderzoeken. Als er al informatie over de thema's van OM BES aanwezig is, gaat het in de regel om informatie die gericht is verzameld. Met andere woorden, er heeft al een bepaalde selectie plaatsgevonden waardoor de informatie mogelijk niet representatief is voor het totale beeld en het moeilijk is algemeen geldende uitspraken te doen. Daarbij komt dat voor verborgen criminaliteit geldt: waar je niet naar kijkt, dat zie je niet en als je informatie niet vastlegt, dan bestaat het niet. De informatie in de hoofden van de betrokken functionarissen en de informatie in de systemen van de veiligheidspartners geven slechts een beperkt en mogelijk vertekend beeld van de werkelijkheid. Met deze kanttekeningen wordt hieronder aandacht besteed aan de drie thema's.

Vreemdeling en arbeid

Er zijn verschillende strafbare feiten gerelateerd aan het thema vreemdeling en arbeid. Te denken valt aan mensenhandel, mensensmokkel, arbeidsuitbuiting, illegale prostitutie, het tewerkstellen van illegale vreemdelingen en corruptie of in ieder geval 'onregelmatigheden' bij het aanvragen en verlenen van tewerkstellings- en verblijfsvergunningen. Tussen dit thema en de wereld van de legale en illegale vreemdelingen bestaan verbanden met criminaliteit in vrijwel alle andere werelden. Overigens gaat het maar om een deel van de vreemdelingen. De meeste legale en illegale vreemdelingen werken hard om een karig bestaan op te bouwen en zoveel mogelijk geld naar het thuisfront te sturen. Dat neemt niet weg

²³ Feveren is een fenomeen dat op de ABC-eilanden regelmatig voor komt. Een goede definitie van de term is niet te vinden. Het gaat er in ieder geval om dat op de openbare weg kunstjes worden vertoond met een motorvoertuig. Feveren veroorzaakt veel overlast zoals stank en lawaai, zorgt voor onveilige situaties en verhoogt onveiligheidsgevoelens bij andere weggebruikers.

²⁴ Een snek is een kruising tussen een snackbar en een café waar vaak behalve eten en drank ook kruidenierswaren worden verkocht en soms ook illegale prostitutie plaatsvindt. Het leven rond een snek speelt zich af op de openbare weg.

dat er ook vreemdelingen zijn die zich wel met criminele activiteiten inlaten. Volgens respondenten spelen sommigen een rol bij de georganiseerde criminaliteit. Ze maken onderdeel uit van georganiseerde netwerken of zijn als koerier betrokken bij de smokkel van drugs, geld en wapens. Andere illegale vreemdelingen worden zelf gesmokkeld of verhandeld. Een deel van hen komt in de illegale prostitutie terecht of wordt als illegale arbeider uitgebuit in de bouw en in de horeca, waarmee je terecht komt in de wereld van de organisatiecriminaliteit. Die uitbuiting heeft weer gevolgen voor de lokale economie en het deel van de lokale bevolking op de onderste trede van de arbeidsladder die daardoor wordt verdreven van de arbeidsmarkt. Illegale vreemdelingen zijn bereid genoeg te nemen met salarissen waarvan een lokaal gezin onmogelijk kan rondkomen. Overigens vindt verdringing aan de onderkant van de arbeidsmarkt ook plaats door de vele, voornamelijk Europees Nederlandse, studenten die stage lopen op Bonaire.

Er bestaan relaties tussen de wereld van de vreemdelingen en de wereld van de ambtelijke en politieke corruptie en de facilitators die ervoor zorgen dat het systeem waarin illegale vreemdelingen terechtkomen, bestaat of op zijn minst kan voortbestaan. Overigens zijn daar op de BES niet zulke concrete aanwijzingen voor gevonden als op Curaçao, waar ten tijde van het maken van dit veiligheidsbeeld een strafrechtelijk onderzoek loopt tegen het hoofd van de Toelatingsorganisatie. Er zijn wel concrete aanwijzingen voor illegale prostitutie, het tewerkstellen van illegale vreemdelingen en uitbuiting van illegalen. Tevens zijn er aanwijzingen dat steeds meer Venezolanen illegaal op Bonaire verblijven. Vanwege de slechte politieke en economische situatie in Venezuela en de impact die illegale migratie van Venezolanen heeft op Curaçao en Aruba, is in het kader van dit VHB in juni 2018 door een socioloog een etnografische studie verricht naar legale en illegale Venezolanen op Bonaire (IJsbeer, 2018). Voordat de resultaten van dit onderzoek diepgaander worden besproken, is er eerst aandacht voor de fenomenen mensensmokkel en mensenhandel en voor de situatie op Saba en Sint Eustatius.

In het VHB 2013 is voor de definitie van mensenhandel aangesloten bij die van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel.²⁵ Onder mensenhandel wordt in Nederland en op de BES verstaan: het werven, vervoeren, overbrengen, opnemen of huisvesten van een persoon, met gebruik van dwang (in brede zin) en met het doel die persoon uit te buiten. De kern van mensenhandel is de (beoogde) uitbuiting. Arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden zijn in dat geval zo slecht, dat mensenrechten hierdoor in het geding zijn. De wet noemt vier vormen van uitbuiting: arbeidsuitbuiting, seksuele uitbuiting, criminele uitbuiting en gedwongen orgaanverwijdering. Mensenhandel is strafbaar gesteld in artikel 286f van het Wetboek van Strafrecht BES (WvSr BES).²⁶ Mensenhandel is een misdrijf tegen de persoonlijke vrijheid. Mensensmokkel is een misdrijf tegen het openbaar gezag. Ook voor de definitie van dit misdrijf wordt aangesloten bij het VHB 2013. Bij mensensmokkel gaat het om het verlenen van hulp, bij illegale grensoverschrijding of het uit winstbejag verlenen van hulp bij verblijf en arbeid ter plaatse. Mensensmokkel is strafbaar gesteld in de artikelen 203a tot en met 203d van het WvSr BES.

Hoewel dit niet uit de registraties van KPCN blijkt, geven veel respondenten aan dat mensenhandel en mensensmokkel plaatsvindt op de BES, in ieder geval op Bonaire. Op Saba en Sint Eustatius zijn geen duidelijke signalen ontvangen. Als sprake is van illegale prostitutie en arbeidsuitbuiting wil dat nog niet direct zeggen dat het om mensenhandel gaat. Op Sint Eustatius werken in de prostitutie voornamelijk vrouwen uit Santa Domingo. Er geldt een gedoogbeleid voor prostitutie en er zijn regels opgesteld. Voordat de vrouwen aan de slag kunnen, moeten zij een voortraject doorlopen. Er is een taskforce actief en diverse instanties houden gezamenlijke controles waarbij wordt gekeken naar werk- en woonomstandigheden. In de vergunning van de uitbater zijn voorwaarden opgenomen. Paspoorten moeten bijvoorbeeld in handen van de vrouwen blijven. Wat Saba betreft: er is prostitutie volgens respondenten, maar er is geen omvangrijke prostitutiebranche. Er komen wel regelmatig vrouwen uit Spaanstalige landen een weekendje 'bijverdienen'. Als ze op het eiland zijn dan weet iedereen dat, aldus een respondent.

²⁵ <https://www.nationaalrapporteur.nl/Mensenhandel/>.

²⁶ Wetboek van Strafrecht BES, geldend van 01-03-2017 t/m heden.

Op alle BES-eilanden wordt illegale arbeid verricht, dat wil zeggen arbeid zonder tewerkstellingsvergunning. Te denken valt hierbij aan mensen die als 'toerist' naar een van de eilanden komen, maar toch werkzaamheden verrichten. Ook komt het voor dat men langer dan toegestaan op de eilanden blijft. Dit zijn de zogenaamde overstayers: vreemdelingen die rechtmatig op de BES waren, maar niet zijn weggegaan na het verstrijken van de toegestane verblijfsduur (Raad voor de rechtshandhaving, 2017c). Volgens de Raad voor de rechtshandhaving zijn er geen goede cijfers over de omvang van deze problematiek of over het aantal 'echte illegalen' dat wil zeggen de vreemdelingen die niet legaal zijn binnengekomen. Ook in het kader van het Veiligheidsbeeld 2018 is het niet gelukt om betrouwbare gegevens te vinden. Er zijn signalen dat er speciale uitzendbureaus bestaan voor illegale werknemers. Bekend is dat sommige werkgevers de mazen in het vergunningensysteem opzoeken. Dat hoeft niet altijd met kwade bedoelingen te zijn. Soms proberen ondernemers het systeem te omzeilen omdat het proces van vergunningen niet zo snel verloopt en men daardoor lang moet wachten op arbeidskrachten die over kennis en vaardigheden beschikken die lokaal niet aanwezig zijn. Onregelmatigheden bij het aanvragen van vergunningen komen voor.

Er zijn op Bonaire niet alleen illegale Venezolanen, maar ook illegale Dominicanen, Peruanen en Colombia. Gezien de actuele ontwikkelingen ligt de focus in dit VHB vooral op illegale Venezolanen. Dit probleem speelt met name op de Benedenwindse Eilanden, hoewel er wel signalen zijn dat het probleem zich ook op de Bovenwinden zal voordoen, of misschien al voordoet. Hierbij gaat het voornamelijk om het inzetten van ongedocumenteerde Venezolanen in de bouw in het kader van de wederopbouw van Sint Maarten. Dit valt uiteraard buiten het bestek van dit onderzoek. Zoals hierboven is aangegeven is een etnografische studie verricht naar de omstandigheden waaronder Venezolanen op Bonaire leven (IJsbeer, 2018). Doel van het onderzoek was het vinden van antwoorden op vragen als: hoe komen Venezolanen Bonaire binnen, waarom kiezen ze Bonaire uit, op wat voor wijze is het mogelijk om illegaal op Bonaire te wonen en werken, hoe zijn de arbeidsomstandigheden, vindt er illegale prostitutie van Venezolanen plaats en is daarbij sprake van mensenhandel?

De wetenschapper die de etnografische studie heeft uitgevoerd, deed in 2017 al onderzoek op Bonaire. Hij geeft aan dat de situatie sindsdien is veranderd, in die zin dat er nu meer illegale Venezolanen op Bonaire leven en dat de netwerken die hen helpen illegaal op Bonaire te komen, te werken en te blijven, zich verder hebben ontwikkeld. Deze netwerken zijn cruciaal. Zonder hulp is het niet mogelijk illegaal op Bonaire te verblijven, aldus de onderzoeker. Er zijn verschillende soorten netwerken, waaronder netwerken van legale Venezolanen met bedrijven op Bonaire en netwerken die Venezolanen werven. Venezolanen zijn de nieuwe goedkope arbeidskrachten op Bonaire. Te denken valt aan netwerken op het gebied van de bouwsector, de hospitalitysector en de prostitutiesector. De netwerken regelen alles, ook medische zorg. Lokale dokters worden cash betaald, er worden 'valse' recepten gebruikt of de medicijnen worden voorgeschreven aan legale Venezolanen. Controle blijft in de medische sector vaak achterwege.

Bonaire lijkt op het oog een lastig eiland om binnen te komen. Via de lucht arriveren wordt in het Venezolaanse circuit niet meer gezien als een goede optie vanwege het ontbreken van rechtstreekse vluchten naar Bonaire en de strenge controle op de luchthaven van mensen met een Venezolaans paspoort. Er zijn sterke aanwijzingen dat Venezolanen in toenemende mate per boot naar Bonaire komen, bijvoorbeeld vanuit Curaçao. De aanlandingen vinden plaats op de kust tussen de zoutwinning en Sorobon. Langs die kustlijnen zouden achtergelaten boten zijn gevonden. Venezolanen weten dat er rond Bonaire weinig boten van de Kustwacht varen. Soms krijgen ze informatie doorgespeeld over de momenten waarop een ongeziene oversteek mogelijk is. Tevens is bekend dat de informatie-uitwisseling tussen de eilanden gebrekkig is. In het geval van deportatie, is het altijd mogelijk je geluk te beproeven op een van de andere eilanden. De Raad voor de rechtshandhaving constateerde in een rapportage over het vreemdelingenbeleid op de BES dat de controle door de KMar van vreemdelingen die Caribisch Nederland met een vliegtuig bereiken of verlaten op orde lijkt te zijn (Raad voor de rechtshandhaving, 2017c). Over de bewaking van de kustlijn bestaat volgens de raad veel meer twijfel vanwege de beperkte capaciteit van de Kustwacht voor maritiem toezicht op de territoriale wateren rond

de BES-eilanden. Het valt dan ook niet uit te sluiten dat vreemdelingen via het water Caribisch Nederland illegaal binnenkomen, aldus de raad.

Vanwege de kleinschaligheid lijkt Bonaire geen gemakkelijk eiland voor illegaal verblijf. Toch zijn er voldoende mogelijkheden om redelijk onopvallend te wonen en te werken. Er zijn bijvoorbeeld doodlopende straten of hofjes waar mensen niet komen als ze er niets te zoeken hebben. Veel huizen beschikken over achterkamertjes die je kunt huren. Soms wonen vreemdelingen waar ze werken. Dit geldt in het bijzonder voor illegale prostituees, maar er zijn ook bouwvakkers die op bouwsites wonen. Verder is er altijd wel een supermarktje op loopafstand en hoef je over het algemeen niet ver te reizen van huis naar werk. Daarbij komt dat Venezolanen nooit lang op dezelfde woonplek blijven of op dezelfde plaats werken. Werkgevers zorgen voor roulatie en er zouden lijsten bestaan waarmee men Venezolanen om de beurt aan het werk helpt.

Het was van oudsher al gebruikelijk dat Venezolanen op de ABC-eilanden seizoensarbeid verrichten en de meeste respondenten vertelden dat ze eerder op Bonaire zijn geweest en over contacten beschikken op het eiland. Hierdoor is het eenvoudiger om onder de radar te blijven. Ze weten hoe ze zich moeten bewegen om niet op te vallen. Vermoedelijk zijn de meeste Venezolanen vooraf gerekruteerd waardoor ze bij vertrek uit Venezuela een tijdelijke baan in het vooruitzicht hebben. Daarna gaan ze op zoek naar ander werk. Illegale prostituees worden in Venezuela gerekruteerd als serveersters, soms via advertenties in een krant.

Zoals al eerder is aangegeven, zijn netwerken cruciaal bij het begrijpen hoe het mogelijk is dat Venezolanen gedurende langere tijd illegaal op Bonaire kunnen verblijven. Deze netwerken zijn steeds beter georganiseerd. Geconstateerd wordt dat er meer mensen zijn die Venezolanen helpen dan voorheen. De redenen voor deze hulp zijn uiteenlopend van aard. Sommige mensen doen het omdat ze meelevend, dat geldt in het bijzonder voor legale Venezolanen die tegen de Venezolaanse regering zijn. Andere doen het om te profiteren van Venezolanen, hetzij door ze als goedkope arbeidskracht in te zetten, hetzij door kamers aan hen te verhuren of andere diensten te leveren. Veel

mensen op Bonaire verdienen op een of andere wijze aan illegale Venezolanen. Bedrijven weten dat ze een boete riskeren, alleen weegt het boetebedrag niet op tegen het voordeel van tewerkstelling.

Wat opvalt, is dat de laatste tijd met name Venezolanen uit de onderklasse van de samenleving komen, vaak met geleend geld waardoor ze met een flinke schuld starten. Een ander verschil is dat deze Venezolanen veelal niet of nauwelijks zijn opgeleid en relatief jong zijn. Voorheen ging het vaker om mensen met bepaalde kennis of vaardigheden die probeerden iets op te bouwen op Bonaire. Nu is sturen van geld naar familie het voornaamste doel van de migratie. Van opbouw is geen sprake; men leeft van dag tot dag. Kenmerkend voor de wijze waarop geld wordt getransporteerd is de hoge mate van vertrouwen waarmee dat gebeurt: via vissersboten, door hulp van legale Venezolanen met bankrekeningen op Bonaire en in Venezuela of collectief via Venezolaanse bedrijven op Bonaire.

Geschat wordt dat er rond de 400 illegale Venezolanen op Bonaire zijn waarvan er tussen de 80 en 125 in de illegale prostitutie zouden werken (IJsbeer, 2018). Je vindt ze bij sneks, Chinese of lokale restaurants en bij bekende uitgaansgelegenheden waar ze klanten actief benaderen. De situatie rondom de illegale prostitutie is zorgwekkend. Werkomstandigheden zijn zeer slecht. De vrouwen leven vaak op het terrein waar ze werken en hun bewegingen worden gecontroleerd. Klanten betalen twintig dollar voor hun diensten. Vaak gaat het om onbeschermd seks en het risico op seksueel overdraagbare ziektes is groot. Naast de lokale bevolking worden de locaties ook bezocht door toeristen die waarschijnlijk door hotelpersoneel zijn doorverwezen. Het personeel krijgt daar dan een kleine *fee* voor van de eigenaar van de snek of het restaurant.

Verwacht wordt dat de uitbuiting van Venezolanen op Bonaire zal toenemen. Er zijn aanwijzingen dat werkomstandigheden nog verder achteruitgaan en dat ondernemers misbruik maken van de rechteloze positie waarin illegale Venezolanen verkeren. Het aantal illegale Venezolanen zal eveneens toenemen omdat men familie en vrienden ook naar Bonaire wil halen. Verplaatsingseffecten als gevolg van de aangescherpte maatregelen op de andere Benedenwindse eilanden zijn niet ondenkbaar.

Doordat de situatie in Venezuela met de dag verslechtert, zijn mensen bereid het risico te nemen om per boot te gaan. De Raad voor de rechtshandhaving constateert dat op de dicht bij Bonaire gelegen eilanden sprake is van een verharding van de criminaliteit, veelal gerelateerd aan drugshandel (Raad voor de rechtshandhaving, 2017c). Door deze ontwikkelingen en de problemen in Venezuela is het toezicht op de kustlijnen daar geïntensiveerd, aldus de raad. Hierdoor kan een waterbedeffect optreden, met andere woorden criminaliteit en illegaliteit verplaatsen zich mogelijk naar Bonaire. In het onderzoek voor het VHB 2018 signaleren diverse respondenten een toename van vervoer van drugs, wapens en illegale Venezolanen. Dit lijkt de voorspelling van de raad te bevestigen en hiermee is een brug gemaakt naar het volgende thema: criminele logistieke processen.

Criminele logistieke processen

Bij de term logistiek wordt vaak gedacht aan het transport van goederen of mensen van de ene naar de andere locatie, maar feitelijk is het een verzamelnaam voor 'alles wat komt kijken bij het organiseren, plannen, besturen en uitvoeren van de verplaatsing van een stroom goederen vanaf de eerste tot de laatste fase'.²⁷ De kunst is de juiste goederen op de juiste tijd op de juiste plaats te krijgen. Dit kan een complexe klus zijn, zowel voor legale ondernemers als criminele ondernemers, zeker als er meerdere landen bij betrokken zijn. Criminele logistieke processen zijn kwetsbaar. Denk bijvoorbeeld aan het vervoer per boot. De Caribische zee is vaak zo onstuimig dat het niet verantwoord is om met een kleine boot de zee op te gaan. In het geval van luchtvervoer kan bijvoorbeeld sprake zijn van verscherpte controles of een vlucht die uitvalt waardoor uitstel noodzakelijk is. Bij alle vormen van criminaliteit waarbij het nodig is om geld, goederen of mensen te verplaatsen, komt een crimineel logistiek proces kijken. Dit is dan ook een duidelijke rode draad die door de vijf werelden heenloopt.

Per wereld verschillen de processen omdat zij samenhangen met de specifieke vormen van criminaliteit in die werelden. Het criminele logistieke proces van een geiten-dief ziet er uiteraard anders uit dan het criminele logistieke proces van een witwasser. De manieren waarop wapens,

drugs, mensen en geld het eiland binnenkomen en verlaten, lijken echter niet veel van elkaar te verschillen. De route die wapens volgen is voor een deel dezelfde route als de route van drugs bijvoorbeeld. Sterker nog: drugs, wapens, mensen en geld maken regelmatig onderdeel uit van dezelfde lading. Een soortgelijk beeld is te zien voor wat betreft de facilitators van criminele processen. Een heler van geitenvlees zal niet ook een financieel specialist zijn die behulpzaam is bij het bedenken van witwasconstructies, maar de politicus die smeergeld aanneemt om een vergunningsproces voor een vreemdeling te bespoedigen, staat mogelijk wel open voor andere vormen van corruptie. Volgens diverse respondenten is bekend dat de facilitators van de transnationale georganiseerde criminaliteit eveneens een rol spelen bij criminele processen in de andere werelden. Vaak zijn het dezelfde personen die iedere keer opduiken als er geld te verdienen valt. Het aanbod van dergelijke *fixers* is op kleine eilanden niet groot.

Er zijn aanwijzingen dat Sint Eustatius een bescheiden hub is. Voornamelijk gaat het om drugsvervoer via de haven. Saba speelt bij het transport van drugs geen rol van betekenis. Drugs die Saba binnenkomen zijn bestemd voor de kleinschalige lokale markt. Op Sint Eustatius en Saba vind je geen grote spelers. Geschat wordt dat een man of tien op beide eilanden in drugs handelen. Uit opsporingsonderzoeken op Bonaire en Curaçao en informatie van respondenten blijkt dat Bonaire wel een rol speelt bij de doorvoer van drugs vanuit Zuid-Amerika naar andere delen van de wereld waaronder Europa. Partijen drugs worden voornamelijk per boot vanuit Venezuela of Curaçao naar Bonaire gebracht en van daaruit weer verder vervoerd met een vliegtuig of een boot.

In de meest nabijgelegen Venezolaanse gebieden Falcon en Zulia bestaan netwerken die al sinds jaar en dag contrabanden naar de ABC-eilanden smokkelen en tegenwoordig ook mensen smokkelen. De prijs voor de overtocht is gestegen. Vervoer met de boot naar Curaçao kost ongeveer 1000 dollar en naar Aruba 500 dollar. Zoals al eerder is opgemerkt, zijn het vaak 'combi-ladingen' van drugs, wapens, geld en mensen. Venezuela lijkt bij de smokkel van contrabande naar Bonaire een steeds grotere rol te spelen. De hoeveelheid vuurwapens in omloop en

²⁷ <https://www.mkbservicedesk.nl/401/wat-logistiek.htm>.

het vuurwapengebruik is toegenomen. Vroeger waren vuurwapens schaars op Bonaire. Nu zou je voor 1000 dollar al een wapen kunnen kopen. Ook uit het etnografisch onderzoek naar Venezolaanse migratie zijn verhalen over vuurwapens naar voren gekomen (Ijsbeer, 2018). De Venezolaanse regering heeft de afgelopen jaren veel wapens verspreid onder de bevolking in het kader van de uitbreiding van de milizie. De verkoop van een dergelijk vuurwapen op Bonaire kan een startkapitaaltje opleveren.

Op het terrein van de smokkel van drugs gaat het niet alleen om buitenlandse criminelen zoals uit Colombia, Mexico of Venezuela. Een deel van het logistieke proces wordt door Bonairianen verzorgd. Naar schatting bestaat de harde kern uit een man of vijftig. De netwerken zijn multicultureel samengesteld. Lokale criminelen werken samen met of Latijns-Amerikaanse groeperingen of Nederlandse criminelen. Suriname en Venezuela zijn belangrijke aanvoerlanden. Via de ABC-eilanden en soms ook Sint Eustatius worden de drugs verder vervoerd naar West-Europa of Amerika via containers en via de lucht. Bolletjes slikken of duwen komt nog steeds voor. Of de drugs worden op het lichaam geplakt of verwerkt in handbagage. Impregneren van kleding met drugs is ook een bekende manier. Werkwijzen wisselen razendsnel. Bij de export van drugs gaat het grotendeels om cocaïne. Vanuit Nederland vindt import plaats van softdrugs, XTC en Viagrapillen. Cocaïne uit Zuid-Amerika zou één op één worden geruild tegen nederwilt.

Uit informatie van respondenten blijkt dat criminele organisaties precies weten hoe ze zich op het water moeten gedragen om niet op te vallen. Ze zijn goed bekend met de werkwijze van organisaties zoals de Kustwacht. In haar jaarverslag over 2017 merkt de Kustwacht op dat ze minder drugsboten hebben onderschept, mogelijk als gevolg van 'een gewijzigde modus operandi, waardoor zij met behulp van de huidige radar niet van golven zijn te onderscheiden' (Kustwacht, 2018). Voortdurend vindt men nieuwe methodes om drugs te transporteren. *Go Fast*s zijn passé. In plaats daarvan zie je 'semi-duikboten' die net onder de zeespiegel varen en moeilijk te detecteren zijn of vissersboten die de drugs ergens op zee oppikken. Een deel van de drugs verlaat Bonaire via de lucht of

via containers en een ander deel van de drugs vindt zijn weg op de lokale markt en wordt verhandeld op straat. Volgens diverse respondenten beïnvloedt de straathandel in sterke mate het gevoel van veiligheid in bepaalde wijken en het dorp Rincon. Ook op Saba en Sint Eustatius wordt op beperkte schaal drugs ingevoerd voor de eilandelijke markt. Transnationale criminaliteit mondt op deze wijze uit in de haarvaten van de kleinschalige eilandsamenlevingen en zorgt daar voor sociale problemen, lokale vermogenscriminaliteit en geweld.

Financieel-economische criminaliteit

Financieel-economische delicten zijn criminele activiteiten die onder meer de integriteit van het financiële stelsel aantasten. Hierbij valt te denken aan witwassen: het verrichten van handelingen waardoor de herkomst van crimineel geld ogenschijnlijk een wettige oorsprong krijgt (Soudijn, 2017). Tevens worden onder financieel-economische criminaliteit allerlei vormen van fraude verstaan, bijvoorbeeld met hypotheek, vastgoed, identiteiten en beleggingen. Behalve in het wetsartikel waarin mensenhandel strafbaar is gesteld, te weten artikel 286f WvSr BES, komt het woord fraude niet voor in het WvSr BES. Bij fraude gaat het om een veelheid aan strafbare feiten uit het WvSr en de bijzondere wetten: bedrog, valsheid in geschrifte, fiscale fraude, bepaalde economische- of milieudelicten en sociale zekerheidsdelicten. Ook cybercrime kan onder financieel-economische criminaliteit vallen, zoals skimming en phishing en allerlei andere delicten die dankzij of met behulp van het internet worden gepleegd.

Op de BES is nog weinig zicht op cybercrime. Wel is een aantal gevallen van skimming bekend. Skimming is het onrechtmatig kopiëren van betaalkaartgegevens. Hierbij wordt de magneetstrip van een pas gekopieerd en de pincode bemachtigd op het moment dat een transactie wordt verricht. Phishing is een vorm van internetfraude, waarmee fraudeurs proberen via e-mail achter bankgegevens te komen. Fraudeurs lokken mensen naar een valse (bank)website. Dit is echter een kopie van de echte website van de bank. Verzocht wordt een inlognaam en wachtwoord in te voeren waardoor de fraudeur deze gegevens bemachtigt.²⁸

²⁸ www.politie.nl/themas/fraude-met-betaalproducten.html.

In het kader van dit veiligheidsbeeld is voor wat betreft financieel-economische criminaliteit de meeste informatie verkregen over witwassen. Overigens heeft het WODC recentelijk een National Risk Assessment Witwassen en Terrorismefinanciering voor de BES uitgevoerd (Van der Veen & Heuts, 2018). Het rapport is in september 2018 gepubliceerd en bevat informatie over de kwetsbaarheid van de BES-eilanden voor witwassen, de risico's op het terrein van witwassen en de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium voor de preventie en bestrijding van witwassen. Voor een diepgaander beeld wordt dan ook verwezen naar dit rapport. Hieronder wordt een meer globaal beeld geschetst.

Vrijwel alle werelden op de BES hebben witwasbehoeften; de een wat meer dan de ander en bij de een gaat het om wat grotere bedragen en wat complexere methoden dan bij de ander. Lokale criminelen die een slag hebben geslagen, kopen met de illegale opbrengst daarvan relatief probleemloos met cash een tweedehandsauto of bouwen nog een deel aan hun huis. Ondernemers die hun zwarte miljoenen willen witwassen moeten meer moeite doen en benutten gelegenheidsstructuren en facilitators op het eiland of erbuiten. Illegale en legale vreemdelingen, zoals Venezolanen en Chinezen benutten informele banksystemen om geld vanuit Bonaire naar hun landen van herkomst te transporteren.²⁹ Of ze 'plakken', dat wil zeggen dat ze grote hoeveelheden cash op het lichaam dragen en zo de grens passeren. Transnationale georganiseerde netwerken gebruiken deze methoden ook en ronselen koeriers onder de lokale bevolking en illegale vreemdelingen.

De antiwitwaswetgeving op de BES is vrijwel identiek aan die van Nederland. Meldingsplichtige instanties zijn op grond van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES (Wwft-BES) verplicht ongebruikelijke transacties te melden bij de Financial Intelligence Unit Nederland (FIU).³⁰ FIU beschikt over een liaison in het Caribisch gebied die meldingsplichtige instanties bewust maakt van de risico's van witwassen en hen helpt bij het naleven van de wetgeving. Ervaringen in Nederland en in andere landen lieten zien dat het

kweken van witwasbewustzijn tijd kost. Wat opvalt aan de cijfers uit de jaarverslagen van FIU is dat de toegenomen bedrijvigheid op met name Bonaire nog niet heeft geleid tot meer meldingen (FIU-Nederland, 2013 - 2017). Wel is in 2017 het totaal bedrag aan gemelde transacties flink gestegen.

Het is niet de vraag of er wordt witgewassen op Bonaire. De vraag is hoeveel. Dit fenomeen is per definitie lastig in kaart te brengen omdat verhullen en verbergen juist de essentie van het delict vormt. Witwassers zijn vindingrijk en bedenken voortdurende nieuwe methoden en technieken. Geschat wordt dat het op Bonaire om miljoenen gaat. De Caribische regio is kwetsbaar voor witwassen, onder meer vanwege de aanwezigheid van *offshore financial centers*, *free trade zones* en een sterk ontwikkelde casino- en online gaming industrie. Bonaire is omringd door enkele zogeheten *major money laundering countries* (Maguire, 2014). Een *major money laundering country is a country whose financial institutions engage in currency transactions involving significant amounts of proceeds from international narcotics trafficking* (INL, 2018b). Omdat het moeilijk is de opbrengst van drugstransacties te onderscheiden van de opbrengst van andere criminele activiteiten en omdat financiële instellingen die zich bezighouden met transacties met andere vormen van crimineel geld eveneens kwetsbaar zijn voor witwaspraktijken met drugsgeld, heeft de United States Department of State een categorie *Jurisdictions of Primary Concern* toegevoegd. Dit zijn: *all countries and other jurisdictions whose financial institutions engage in transactions involving significant amounts of proceeds from all serious crimes or are particularly vulnerable to such activity because of weak or non-existent supervisory or enforcement regimes or weak political will* (INL, 2018b).

Naast de gunstige factoren voor witwassen in de regio hebben de BES-eilanden zelf ook een aantal aantrekkelijke kanten voor witwassers. Wat respondenten vaak noemen als een gunstige factor voor witwassen is dat Bonaire nog steeds een cash-economie is. Een andere factor is het ontbreken van winstbelasting. De combinatie met de mogelijkheid om winst uit een vennootschap te halen tegen een dividendbelasting

²⁹ Ook wel genoemd *underground banking* of hawala banking.

³⁰ Wet van 1 december 2011, houdende regels ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES), geldend van 01-04-2016 t/m heden.

van acht procent, maakt het op Bonaire lucratief om illegale winsten wit te wassen door het kunstmatig ophogen van de winst van een onderneming. Tevens zijn er op Bonaire veel mogelijkheden om te investeren waarbij over het algemeen niet al te veel vragen worden gesteld. Dat geldt ook voor de koop en verkoop van onroerend goed. Makelaars op Bonaire lijken zich nog niet erg bewust te zijn van de wijze waarop witwassers hun sector gebruiken. Op het gebied van de koop van onroerend goed zijn er op Bonaire een paar trends te ontdekken. Volgens een aantal respondenten zouden Chinezen veel onroerend goed kopen. Dit hoeft natuurlijk niet om 'verdachte' aankopen te gaan, maar bij de herkomst van het geld zijn soms wel vraagtekens te stellen. Verderop komt de rol van de Chinezen op Bonaire nader aan de orde.

Verder wordt vermoed dat de *Boliburgueses* - rijke Venezolanen die de Venezolaanse overheid steunen - de laatste jaren op Bonaire huizen kopen met 'fout' geld en veelvuldig naar Bonaire vliegen met privévliegtuigen. Ook zou je speculanten zien, voornamelijk vanuit Nederland. Respondenten spreken over dubieuze vastgoedportefeuilles. Vaak zouden dezelfde spelers opduiken bij allerlei transacties en op de een of andere manier weten altijd dezelfde mensen A-locaties in handen te krijgen. Voor erfpachtgrond bestaat een wachtlijst en het kan jaren duren voordat je aan de beurt komt, tenzij je een bestemming hebt die van belang is voor het eiland. Als sprake is van bepaalde personen wordt deze voorwaarde ruim uitgelegd, aldus respondenten. Tevens zijn er vermoedens van ABC-constructies. Bij een ABC-transactie verkoopt A via tussenpersoon B een pand aan C. Als de waarde van de koopsom sterk verandert, kan sprake zijn van fraude.³¹ In dit verband wijzen respondenten erop dat op transparantie bij investeringen op Bonaire ontbreekt, waardoor er geen zicht is op wie feitelijk betaalt of wie betrokken is.

ABC-constructies kunnen duiden op witwassen. In dat geval wordt onroerend goed binnen korte tijd via drie of meer partijen doorverkocht en bij elke doorverkoop stijgt de prijs (Soudijn, 2017). Witwassen via ABC-constructies is op meerdere manieren mogelijk. Een van de partijen probeert bijvoorbeeld legaal inkomen te creëren door een grote waardevermeerdering of vermindering. Als de

waarde ver van de marktprijs afwijkt of de taxatie was niet correct, dan kan de waardevermeerdering vals zijn. De waardevermeerdering kan ook echt zijn doordat het pand flink gerenoveerd is met crimineel geld. Op Bonaire is het vrij normaal om de koop van bouwmaterialen af te rekenen met grote sommen cash. Handelaren in bouwmaterialen zijn op de BES (nog) niet meldingsplichtig op grond van de Wwft-BES. Het is nog steeds niet ongebruikelijk de aflossing van een hypotheek in cash te voldoen. In Nederland is het lastig om ongezien met cash grote aankopen te doen, maar het is voor Europese Nederlanders relatief eenvoudig om met veel cash, bij wijze van spreken in hun binnenzak, Bonaire binnen te komen. Volgens Europol is 'cash nog steeds king' als het gaat om witwassen (Europol, 2015). Fysiek smokkelen van cash blijft volgens Europol een veel voorkomende methode. Op diverse eilanden in het Caribisch gebied waaronder Sint Eustatius ziet men steeds dezelfde Chinezen op en neer reizen met een hoeveelheid cash bij zich die net onder de toegestane grens ligt.

Op Sint Eustatius bestaan eveneens vermoedens van witwassen. Via *money remitting* ook wel *money transfer* genoemd, wordt geld verplaatst van Sint Eustatius naar Sint Maarten. Sinds kort heeft het Amerikaanse bedrijf *Money Gram* een vestiging op Sint Eustatius. *Money Gram* beschikt over vestigingen over de hele wereld en biedt diensten aan om snel en eenvoudig geld van het ene deel van de wereld te verplaatsen naar het andere deel. Melding van verdachte transacties doet *Money Gram* via Miami. Om witwassen te voorkomen limiteerde de Nederlandsche Bank (DNB) de vergunning. Elke inwoner van Sint Eustatius mag tweeduizend dollar per maand overmaken. Naast *Money Gram* is er nog een bedrijf op het eiland dat zich bezighoudt met *money remitting*: een soort Western Union alleen zonder vergunning. Volgens een respondent is het bedrijf wel bezig met een vergunningsaanvraag en het lijkt erop dat het bedrijf zich aan de regels houdt. Vanuit Sint Eustatius wordt veel geld overgemaakt naar Santo Domingo of Haïti. Gezien het grote aantal arbeidsmigranten is het niet vreemd dat er veel *money transfers* plaatsvinden, maar volgens een respondent uit de toezichtsector is de totale waarde van de transacties omvangrijk. Er zijn nog meer signalen op Sint Eustatius.

³¹ <https://www.om.nl/onderwerpen/fraude/fraude-vastgoed/>.

Overall in het Caribisch gebied bestaan legale en illegale loterijen, ook op de BES. Loterijen kennen ideale witwasmogelijkheden. In de rechtszaak tegen de Curaçaose Loterijbaas Robbie Dos Santos bleek op welke verschillende wijze je via loterijen kunt witwassen. Het is een bedrijfstak waarin veel cash in omloop is, er worden neprijzen uitgekeerd of winnende lootjes worden overgekocht zodat het lijkt alsof de witwasser de prijs heeft gewonnen. Het toezicht op loterijen is beperkt. Online gokken is eveneens een bekend fenomeen in het Caribisch gebied dat zich uitstekend leent voor witwassen. De casinosector is van oudsher al bekend vanwege de talloze mogelijkheden om wit te wassen. Bonaire heeft een paar casino's en volgens respondenten is er weinig zicht op wat zich daar afspeelt. Een andere sector die met name op Bonaire mogelijkheden biedt, is de cruise industrie met inbegrip van de souvenirwinkels. Te denken valt aan constructies met in consignatie genomen goederen.

Verder zie je op Bonaire *loanbacks*. Hierbij leent degene die zijn geld wil witwassen in feite het geld van zichzelf, maar houdt daarbij de schijn op, bijvoorbeeld door een leningsovereenkomst, dat het aan iemand anders toebehoort (Soudijn, 2017). *Loanbacks* kunnen simpel zijn als particulieren zogenaamd optreden als verstrekker. Ze kunnen ook uitermate complex zijn als het om grote bedragen gaat of om geld dat uit fraude is verkregen. In dergelijke gevallen worden er allerlei financiële instellingen, *trusts* en *offshore* vennootschappen tussengeschoven (Soudijn, 2017). In het Caribisch gebied zijn meerdere *offshore financial centers* en free trade zones die eveneens legio mogelijkheden bieden. Een vorm van *loanback* die recent in opkomst is, is het gebruikmaken van *crowdfunding*. Bij *crowdfunding* wordt getracht een breed publiek te interesseren om een investering of project te financieren. Op papier of op een website kun je intekenen voor een bepaald bedrag. In werkelijkheid zit de witwasser zelf achter deze personen die intekenen (Soudijn, 2017).

Voor wat betreft financieel-economische criminaliteit is ook de groep Chinese ondernemers op Bonaire interessant. Vermoed wordt dat sommigen over veel geld beschikken

en dit investeren in vastgoed. Uit opsporingsonderzoeken op andere Caribische eilanden blijkt dat Chinezen actief zijn op het gebied van *underground banking* en dat daarmee grote sommen geld zijn gemoeid. De bedragen zijn dermate omvangrijk dat het niet waarschijnlijk is dat het de opbrengst is van de verkoop van levensmiddelen in de vele Chinese toko's en supermarkten. Zijn de Chinezen in het Caribisch gebied de bankiers van de onderwereld? Er is nog te weinig informatie over deze groep op Bonaire om daar uitspraken over te doen. Wel is het een verschijnsel om serieus te nemen want de opmars van Chinezen gaat razendsnel en is niet meer terug te draaien. Deze ontwikkeling is overigens ook te zien in Latijns-Amerika en Afrika. In een artikel op de website van de *Council of Hemispheric Affairs* wordt geconstateerd dat de betrokkenheid van China in de Caribische regio aan het uitdijen is, zowel op het economische, politieke als op het militaire front (Tannenbaum, 2018). China investeert substantieel in infrastructurele projecten, maar de prijs daarvoor is hoog. Investerings van China in onder meer in Jamaica, Barbados, Guyana brengen zware verplichtingen mee voor deze landen.

In Jamaica bijvoorbeeld heeft China een snelweg gebouwd. In ruil daarvoor kreeg China het recht om vijftig jaar lang tol te heffen en allerlei landrechten langs de snelweg waar luxe hotels en resorts worden gebouwd. Volgens de media wordt deze snelweg de Beijing highway genoemd en ging het bij de start van de bouw in 2015 met 600 miljoen dollar om de grootste investering van de Chinese overheid in het Caribisch gebied.³² Voor de bouw zijn nagenoeg duizend werkers en ingenieurs uit China ingevlogen, in plaats van dat er banen kwamen voor lokale arbeidskrachten. Ook werden Chinese aannemers sterk bevoordeeld boven Jamaicaanse aannemers. Dit is het patroon dat bij veel van dit soort investeringen door China zichtbaar is; uiteindelijk komen de deals vooral aan China ten goede. Het is geen liefdadigheid. Ook op Curaçao zie je een steeds sterkere invloed van Chinezen. In 2017 scheelde het geen haar of een Chinese maatschappij had de raffinaderij Isla opgekocht. De deal ging op het laatste moment niet door omdat er vraagtekens bestonden over de integriteit van het Chinese bedrijf en er vermoedens waren van corruptie

³² <https://www.theguardian.com/world/2015/dec/24/beijing-highway-600m-road-just-the-start-of-chinas-investments-in-caribbean>.

bij de totstandkoming van de deal.³³ Op een wat kleinere schaal zijn dergelijke patronen waar te nemen op Bonaire en de herkomst van het geld waarmee Chinezen daar vastgoed opkopen is onduidelijk. In ieder geval doen Chinezen nauwelijks belastingaangifte en omzeilen zij het reguliere financiële stelsel. Opvallend is dat maar weinig respondenten zich zorgen lijken te maken over 'de Chinese invasie', terwijl ervaringen in andere landen laten zien dat de gevolgen voor binnenlandse economieën groot zijn. Feitelijk is sprake van 'parasitaire economieën' die de 'gastlanden' economisch schade toebrengen en permanente afhankelijkheid creëren.

Witwassen is altijd onwenselijk. Op de korte termijn lijken financiële injecties met witwasgeld gunstig te zijn. Op langere termijn zijn de effecten van witwassen voor een klein eiland als Bonaire desastreus. Een voorbeeld hiervan is dat dekmantelbedrijven voor witwassers, goederen en diensten tegen veel lagere prijzen kunnen aanbieden en minder omzet nodig hebben, waardoor legale ondernemers 'uit de markt worden gedrukt'. Witwasconstructies drijven huizenprijzen op. Er ontstaat reputatieschade als een land of eiland bekend wordt als een witwasparadijs. Dit stoot bonafide investeerders af en kan leiden tot het opzeggen van bankrelaties omdat 'schone' financiële instellingen geen zaken willen doen met instellingen die zich niet houden aan wet- en regelgeving. Steeds meer

bedrijven en instellingen komen uiteindelijk in handen van criminele ondernemers. Dit levert weer andere vormen van criminaliteit op en trekt criminele groeperingen aan. Om ongestoord hun gang te kunnen gaan, maken dergelijke groepen gebruik van omgekochte ambtenaren en politici. Uiteindelijk vindt infiltratie van de bovenwereld plaats en krijgt de georganiseerde criminaliteit politieke macht. Dit klinkt als een doemscenario uit een B-film, maar het is in diverse landen in het Caribisch gebied, Centraal- en Zuid-Amerika al lang realiteit.

De hierboven beschreven ontwikkelingen op het terrein van de hoofdthema's van OM BES hebben allerlei gevolgen voor de samenlevingen van de BES. Het zijn echter wat meer abstracte gevolgen, zoals aantasting van de integriteit van het financiële stelsel, reputatieschade voor het eiland en ondermijning van de rechtstaat door criminele organisaties. De inwoners van de BES zijn uiteindelijk het slachtoffer van deze vormen van criminaliteit, zij het op een indirecte manier. Daarnaast spelen er lokale problemen waarvan de bevolking direct slachtoffer is. Te denken valt hier bij aan geweldsdelicten, seksueel misbruik, woninginbraak of diefstal van geiten. In het hiernavolgende hoofdstuk komen diverse thema's aan bod die gemeenschappelijk hebben dat het lokale problemen zijn waar de lokale samenleving last van heeft.

³³ <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/raffinaderij-curacao-onderzoekt-corruptie-bij-mislukte-deal-met-chinezen-~bc5c2c83/>.

6. ENKELE ANDERE THEMA'S NADER BELICHT

Hoewel de aandacht bij het onderzoek voor dit nieuwe veiligheidsbeeld vooral uitging naar de drie hiervoor besproken thema's is ook gekeken naar andere fenomenen. Enerzijds gaat het om vormen van criminaliteit en overlast die voor de lokale BES-samenlevingen een probleem zijn, zoals woninginbraak, diefstal van of uit auto's, diefstal van geiten en allerlei vormen van geweld. Anderzijds gaat het om problemen waarvan bekend is dat ze in veel Caribische landen spelen, waaronder huiselijk geweld, incest, misbruik van minderjarigen, jeugdcriminaliteit en gangvorming. De vraag bij deze laatste categorie was in hoeverre deze vormen van criminaliteit eveneens zichtbaar zijn op de BES. Veel thema's vertonen overlap en hebben raakvlakken met de hoofdthema's van OM BES. Hieronder komen aan bod: geweld, zeden, jeugd, lokale vermogenscriminaliteit³⁴ en overlast.

Geweld

In het VHB 2013 werd al geconstateerd dat de zichtbaarheid en de intensiteit van geweld op de BES-eilanden toenam (Mooij, Tijssens, & Van der Mark, 2013). Incidenten zouden vaker uit de hand lopen en er zouden vaker wapens aan te pas komen. Volgens de onderzoekers van het VHB 2013 was te verwachten dat dit een blijvend probleem zou zijn, onder meer als gevolg van de toegenomen armoede en inkomensongelijkheid. Destijds werd gezien als risico de ontwikkeling van de nadelige effecten van de staatkundige transitie, zoals sociale onrust en aanhoudende armoedeproblematiek en de sociale problemen als gevolg daarvan, zoals een verdere toename van inkomensongelijkheid, werkloosheid, eenoudergezinnen, drankgebruik en geweld. Uit de interviews voor het VHB 2018, blijkt dat deze voorspelling is uitgekomen. Op alle BES-eilanden signaleren meerdere respondenten een toename van - steeds ernstiger - geweld, ook onder jongeren. Respondenten uit Sint Eustatius rapporteerden een recente reeks heftige incidenten, waaronder een forse steekpartij tijdens een begrafenis en een schietincident. Er zou volgens respondenten ook handel in illegale vuurwapens zijn op Sint Eustatius.

Zowel op Sint Eustatius als op Saba zijn ruzies in cafés 'normaal' en vanwege het zware alcoholgebruik lopen dergelijke woordenwisselingen niet zelden uit op een vechtpartij. Op Saba eindigen veel feesten met geweld. Vooral de jaarlijkse Sabadag en oudejaarsnacht zijn berucht. Overigens blijkt de door respondenten gemelde toename van geweld niet uit de beschikbare cijfers. In 2016 registreerde KPCN in totaal 39 geweldsdelicten en

32 in 2017.³⁵ In 2011 telde KPCN 38 geweldsincidenten. In 2012 waren het er 47 en ging het regelmatig om grote vechtpartijen (Mooij, Tijssens, & Van der Mark, 2013). Wat Sint Eustatius betreft, maakt het VHB 2013 melding van 74 geweldsdelicten in 2011 en 92 in 2012. In 2016 ging het om 39 geweldszaken en in 2017 om 56. In 2011 en 2012 zijn op Bonaire 202, respectievelijk 215 geweldsdelicten geregistreerd en in 2016 en 2017 bedroegen de cijfers 231 en 219.³⁶ Veel respondenten op Bonaire gaven aan dat er meer vuurwapens in omloop lijken te zijn en dat het aantal schietincidenten toeneemt. Dat is in de cijfers niet direct terug te vinden. Er zijn allerlei signalen en er komen wel tips binnen. Als de politie daarop actie onderneemt, treft men bijna nooit wapens aan. Het grote verschil tussen de beleving van de respondenten en de officiële registraties van geweld is opmerkelijk.

Dodelijk geweld komt op Sint Eustatius en Saba zelden voor. Sint Eustatius werd in 2017 voor de eerste keer sinds 2005 opgeschrikt door een moord. Een Colombiaanse man bracht zijn Colombiaanse echtgenote om het leven. Saba kreeg in 2015 te maken met een moord op een vrouwelijke student van de Saba University School of Medicine. Op Bonaire komen moord en doodslag wat vaker voor. In 2011 ging het om vier slachtoffers, in 2012 om één en in 2013 zijn er geen moorden gepleegd. Het jaar daarop begon met een dubbele liquidatie in januari en enige tijd later volgde nog een dodelijke schietpartij. In 2015 was sprake van één moord: een Venezolaanse man vermoordde zijn mannelijke partner. De zaak die de afgelopen jaren voor de meeste opschudding en onrust zorgde was de moord op de Nederlandse politiemann Ferry Bakx in 2016 door

³⁴ Met de term lokale vermogenscriminaliteit wordt bedoeld op criminaliteit die plaatselijk voorkomt op de eilanden en gericht is op het ontvreemden van goederen of geld.

³⁵ De cijfers zijn verstrekt door de informatie unit van KPCN.

³⁶ Atrako's, dat wil zeggen overvallen, zijn niet meegeteld bij de geweldsdelicten.

Venezolaanse mannen die per boot vanuit Curaçao naar Bonaire waren gekomen om een overval te plegen. De daders zitten inmiddels forse gevangenisstraffen uit. In 2017 zijn vier slachtoffers van moord geteld. Eind februari kwam een Venezolaanse vrouw om het leven door een schot in het hoofd. Haar partner is gearresteerd. De maand daarop zijn twee moorden gepleegd. Een man van 24 jaar is 's nachts doodgeschoten vanuit een voorbijrijdende auto. Later die maand zijn in Rincon de lichamen aangetroffen van een man en een vrouw. Na onderzoek is vast komen te staan dat de man eerst de vrouw heeft gedood en daarna zichzelf. Het laatste slachtoffer dat jaar was een 23-jarige Mexicaanse vrouw die als bemanningslid werkte aan boord van een cruiseschip. Zij is doodgestoken door een 44-jarige inwoner van Bonaire en vervolgens op een afgelegen plek begraven.

Zoals uit het overzicht van de moorden blijkt, komt fataal huiselijk geweld op de BES-eilanden voor. Veel respondenten geven aan dat huiselijk geweld op alle BES-eilanden een hardnekkig probleem is en steeds ernstigere vormen aanneemt. Het taboe op dit onderwerp is groot. Vaak wordt een relatie gelegd met armoede. Het probleem is dat zowel de omvang van het probleem als de relatie met armoede niet met cijfers te onderbouwen zijn. Dit blijkt ook uit andere onderzoeken naar dit onderwerp (Bruijn & Kriek, 2014). De aangifte- en meldingsbereidheid is laag. En als het al tot een aangifte of melding komt, zou actie door de betreffende instanties vaak achterwege blijven. Dat is althans de perceptie van de bevolking. Het ontbreekt ook aan de voorwaarden om deze problematiek effectief aan te kunnen pakken. Alle eilanden worstelen met het gebrek aan goede opvangmogelijkheden voor slachtoffers van huiselijk geweld. Er zijn geen 'blijf van mijn lijf huizen' waar slachtoffers op adem kunnen komen zonder bang te hoeven zijn dat de dader hen vindt. Naast gebrek aan geld zorgt de kleinschaligheid ervoor dat dergelijke opvanghuizen moeilijk te realiseren zijn. Op Bonaire is het al bijna onmogelijk om slachtoffers af te schermen, laat staan op Sint Eustatius en Saba.

Het probleem op Saba is ook dat veel vrouwen financieel afhankelijk zijn van mannen en feitelijk geen kant op kunnen. De positie van de vrouw is volgens respondenten op Saba in het algemeen niet sterk. Respondenten signaleren

onder meer dat er relatief veel alleenstaande, jonge, arme moeders zijn die voortdurend bezig zijn met overleven en daardoor soms weinig geduld kunnen opbrengen voor hun kinderen. Op Saba wordt huiselijk geweld in de hand gewerkt door overmatig alcohol- en drugsgebruik. Daarbij komt dat men vaak kleinbehuist is en weinig perspectief heeft; allemaal omstandigheden die zorgen voor een vruchtbare voedingsbodem voor geweld in de familiesfeer. Behalve in het roddelcircuit, praten inwoners van Saba niet over dit soort zaken. Respondenten op Saba signaleren dat de ernst van de incidenten toeneemt. Zo is begin 2018 een vrouw op straat ernstig toegetakeld door haar ex-partner. Vermoedelijk weerspiegelen de politiecijfers op Saba slechts een klein deel van de werkelijkheid. In 2016 zijn twaalf huiselijk geweldzaken geregistreerd en in 2017 ging het om vier zaken. De jaren daarvoor schommelde het aantal tussen acht en achttien zaken.

Op Sint Eustatius komt huiselijk geweld eveneens veel voor en ook daar speelt het gebruik van alcohol en drugs een rol. Een risicogroep op Sint Eustatius zijn vrouwen uit Latijns-Amerika die voor korte tijd naar het eiland komen als prostituee. Soms trekken ze bij lokale mannen in, gelokt door mooie beloftes. De werkelijkheid is minder rooskleurig en geweld is soms aan de orde van de dag. In 2016 en 2017 zijn op Sint Eustatius zes huiselijk geweldzaken geregistreerd. Ook hier laten de officiële politiecijfers niet zien dat sprake is van een probleem. De cijfers op Bonaire liggen hoger, maar de omvang van de bevolking is ook aanzienlijk groter. In het vorige VHB werd voor 2011 opgetekend dat op Bonaire 70 huiselijk geweldzaken ter kennis van de politie kwamen en in 2012 waren dat er 43. In 2016 ging het om 44 zaken en in 2017 om 34.

Er zijn nieuwe wetenschappelijke inzichten die een verklaring vormen voor de - vermoedelijk - hoge geweldsniveaus op de BES. Stress en bepaalde hormonen (glucocorticoïden) spelen een rol bij agressie en zorgen ervoor dat mensen risico's niet goed inschatten en impulsief gedrag vertonen uit gewoonte in plaats van dat ze inspelen op wat de gegeven situatie van hen vraagt (Sapolsky, 2017). Snelle reactieve agressieve reacties zijn het gevolg. Overigens leiden stress en glucocorticoïden niet rechtstreeks tot agressie, maar verhogen de gevoeligheid voor sociale *triggers* van agressie, vooral bij mensen

die al neigen naar agressief gedrag. Er is nog een ander verband tussen stress en agressie en dat is dat agressie ervoor zorgt dat stress afneemt. Dit verschijnsel heet *displacement aggression* en kan voor een deel verklaren waarom armoede, achterstand en frustratie worden afgereageerd op gezinsleden. Agressie fungeert dan als uitlaatklep. Diverse respondenten merkten op dat na de orkaan Irma meer geweld plaatsvond op de Bovenwindse eilanden dan daarvoor.

Zeden

De belangrijkste zedendelicten op de BES zijn: misbruik van minderjarigen, illegale (kinder)prostitutie en incest. Verkrachtingen of aanrandingen komen incidenteel voor en af en toe vindt de politie kinderpornografisch beeldmateriaal. In twee recente zaken ging het om beeldmateriaal van hele jonge kinderen. Een onderwerp dat vaak aan de orde kwam tijdens de interviews is misbruik van minderjarige meisjes door veel oudere mannen. Op Bonaire gebeurt het ook wel dat volwassen mannen naar een school komen om een afspraakje met een meisje te maken. Of de meisjes worden verleid of ze bieden zichzelf aan en dit leidt bijvoorbeeld op Sint Eustatius vaak tot spanning tussen echtparen. Regelmatig reageert men het conflict af op het meisje.

Incest wordt door respondenten ook als een veelvoorkomend probleem benoemd, zowel op Bonaire, als op Sint Eustatius en Saba. Seksueel geweld in gezinsverband komt in verschillende vormen voor. Soms gaat het om de biologische vader, of om een opa, broer, oom of neef. Stiefvaders worden echter het meest genoemd door respondenten. Voor politie en hulpverleningsinstanties is het echter niet eenvoudig een vinger achter deze problematiek te krijgen. Bij dit soort taboedelicten wreekt zich de geslotenheid van eilandsamenlevingen. Dit zijn onderwerpen waarover de omgeving wel vermoedens heeft, maar waar weinig mensen openlijk over durven te praten, net als over huiselijk geweld.

Op Bonaire is sprake van *loverboy*-problematiek. Er zijn gevallen bekend van jongens of mannen die minderjarige meisjes aanzetten tot prostitutie. Respondenten op Sint Eustatius maken melding van kindprostitutie en misbruik van kinderen op jonge leeftijd. Ook zijn daar volwassen

vrouwen die zich prostitueren, doorgaans uit pure armoede. Sint Eustatius beschikt over twee gedooglocaties, die volgens een respondent overigens niet zorgen voor minder illegale prostitutie. Vrouwen zouden zich overal aanbieden, ook in respectabele hotels. Bonaire kent veel locaties waar illegale prostitutie plaatsvindt, niet alleen rond sneks, maar ook rond populaire uitgaansgelegenheden. Respondenten zien dit als een groeiend probleem. De laatste jaren zijn de meeste illegale prostituees op Bonaire afkomstig uit Venezuela. Deze groep vrouwen is uitermate kwetsbaar en het vermoeden is dat ze relatief vaak slachtoffer zijn van geweld. Ze kunnen nergens verhaal halen en dat maakt hen tot ideale slachtoffers op allerlei gebieden.

In het vorige VHB is gemeld dat in 2011 op Bonaire zeventien zedenmisdriven in de politieregistraties zijn opgenomen. In 2012 waren het er zestien. In 2016 werden vijf zaken geteld en in 2017 negen. Op Sint Eustatius ging het in 2011 om vier zedenincidenten en in 2012 om negen. De cijfers voor 2016 en 2017 bedroegen acht, respectievelijk vier. Opmerkelijk is dat de politie op Saba in 2011, 2012 en 2017 geen zedendelicten optekende. In 2016 ging het om twee zaken. Op Bonaire lijken zedenmisdriven eerder af te nemen dan toe te nemen. Respondenten die te maken hebben met zedenproblematiek, zijn echter unaniem van mening dat de problemen op dit terrein toenemen. Mogelijk is de aangiftebereidheid nog verder afgenomen. Diverse respondenten dragen dit aan als verklaring voor de discrepantie tussen beleving en cijfers. De politie zou te weinig zichtbare actie ondernemen in dit soort zaken, waardoor slachtoffers en melders niet naar de politie durven te gaan uit angst voor represailles van de daders. Op kleine eilanden is het vrijwel onmogelijk daders te ontlopen en de angst voor represailles is niet denkbeeldig.

Jeugd

Vrijwel alle respondenten die met de jeugd te maken hebben, rapporteerden zorgwekkende trends. Dit onderwerp kwam in het vorige VHB bij Saba en Sint Eustatius nog niet zo prominent naar voren. Er werd op Sint Eustatius wel overlast van jongeren gemeld. Het ging bijvoorbeeld om jongeren die onder invloed van drank of drugs op ouderen schelden of hen bedreigen. Op Saba was sprake van 'oudere jongeren' van tussen de twintig en dertig jaar die overlast op straat bezorgen. De problemen op

Bonaire waren destijds wat groter dan op de andere BES-eilanden. Wel werd gerapporteerd dat de omvang van de groep probleemjongeren was teruggedrongen dankzij allerlei maatregelen.

Het beeld van nu stemt minder optimistisch. Kinderen zouden op steeds jongere leeftijd stevige delicten plegen. Waar de problemen met kinderen vroeger pas op de middelbare school begonnen, is dit verschoven naar de laatste klassen van de basisscholen. Hierbij valt onder meer te denken aan agressie op school, houdingsproblemen, spijbelen, vernielen en stelen. Ze stelen niet alleen van elkaar, maar tevens uit winkels en huizen in de buurt van scholen. Drugsgebruik op school is op Bonaire ook een probleem. Hoewel er volgens de respondenten op Bonaire nog geen gangs zijn zoals in andere Caribische landen en eilanden, zijn er wel diverse jeugdbendes, waaronder in Playa, Noord Saliña, Tera Kora, Amboina en Rincon. Je ziet het verkeerd gaan, aldus een respondent die veel contact heeft met jongeren. Het begint met het verkopen van marihuana en het eindigt met het plegen van overvallen en inbraken. Vechtpartijen onder deze jongeren komen regelmatig voor. Jongeren worden gebruikt door drugsbendes om bijvoorbeeld drugs te koerieren of andere klusjes te doen. De aan drugsbendes gerelateerde problemen worden soms de school binnengebracht. Vanuit een auto is vlak bij een school geschoten en drugscriminelen lopen scholen binnen op zoek naar een leerling die voor hen werkt.

Kortom, het gaat niet goed met de jeugd en dat is volgens de respondenten te wijten aan verschillende oorzaken. Al eerder is opgemerkt dat het onderwijs sinds de staatkundige veranderingen zeker is verbeterd, toch zijn er nog flinke problemen. De klassen zijn groter geworden en de nieuwe lokalen kleiner. In sommige klassen zitten dertig kinderen, maar er is bezuinigd op klassenassistenten. Er is een duidelijke kloof tussen dat wat de kinderen van nu nodig hebben en wat leerkrachten kunnen bieden. Een deel van de leraren is nog van de oude stempel en dat leidt soms tot flinke, zelfs fysieke, confrontaties. Voor de wat meer ouderwetse leerkrachten is het ook lastig met de huidige generatie jongeren om te gaan. Vroeger was gehoorzaamheid vanzelfsprekend en mochten leerlingen vooral geen kritische vragen stellen. De huidige generatie leerlingen is mondiger, minder gevoelig voor autoriteit en

volgens sommige respondenten niet meer geïnteresseerd in school. Het verloop van leerkrachten is groot. Tekorten worden, met wisselend succes, opgevuld door Europees Nederlandse leraren. Dat leidt soms tot problemen onder leraren vanwege een culturele kloof.

Jongeren die op school voor problemen zorgen, komen vaak uit situaties waarin huiselijk geweld dagelijkse kost is. Scholen zijn verplicht huiselijk geweld te melden. Meldingen blijven echter uit. Volgens respondenten komt dit onder meer doordat er weinig vertrouwen is dat de verantwoordelijke instanties actie ondernemen. Leerkrachten zijn bang dat ouders verhaal komen halen. Een ander probleem op scholen op de BES is dat er geen doelgroepenbeleid is en er geen aparte mogelijkheden zijn voor kinderen met een gedragsstoornis of een laag verstandelijk vermogen. Ook ontbreekt opvang voor 'moeilijke jongeren'. Leerkrachten weten niet waar ze met kinderen met ernstige gedragsproblemen naar toe moeten. Een van de respondenten merkte op dat je 'dergelijke kinderen nergens kwijt kunt'. Uiteindelijk belanden kinderen dan tijdelijk thuis, wat volgens een respondent verre van ideaal is en zeker geen oplossing is. Het is op de eilanden al niet eenvoudig je kind op een goede school te krijgen. Herplaatsing van kinderen die niet meer te handhaven zijn op hun oude school is haast onmogelijk. Verder signaleren respondenten dat veel meisjes geen eigenwaarde kennen. Tienerzwangerschappen komen een paar keer per jaar voor. Leerkrachten proberen wel vertrouwen op te bouwen met kinderen met een problematisch achtergrond maar dat is een taai proces omdat ze niet hebben geleerd wat vertrouwen is, aldus een respondent.

Vanwege het ontbreken van een leerplichtregistratiesysteem is er weinig zicht op het aantal schoolverzuimers of *drop-outs*. Respondenten zoeken de oorzaak van dit probleem onder andere in armoede. Kinderen komen zonder eten naar school, ze hebben geen goede kleren en er is weinig toezicht op hen. Ouders lijken niet betrokken te zijn bij de scholing van hun kinderen. Ze komen wel naar school om te klagen over de leerkrachten, maar laten zelf de opvoeding volledig liggen, aldus een respondent. *It takes a village to raise a child* is een bekend gezegde in dit verband. Punt is echter dat de *village* uit elkaar aan

het vallen is. De sociale cohesie neemt af en zichtbare controle op de jeugd ontbreekt. Mensen spreken elkaar niet meer aan op gedrag en dat merk je op school. Waar oma's voorheen een essentiële plaats innamen bij de opvoeding zie je tegenwoordig oma's van vijfendertig jaar die weigeren voor de kinderen van hun kinderen te zorgen omdat ze zelf moeten werken. Mogelijkheden voor naschoolse activiteiten zijn er nauwelijks waardoor kinderen 's middags op straat hangen en uit pure verveling rottigheid uithalen.

Respondenten op Sint Eustatius geven aan dat de jeugd ook daar een groot probleem vormt. Vrijwel alle oudere generaties schudden het hoofd over het gedrag van jongere generaties, maar op Sint Eustatius zou de huidige generatie dingen doen die vroeger volstrekt ondenkbaar waren. Ze beginnen al op jonge leeftijd met relatief ernstige delicten en tonen geen respect meer voor ouderen, leerkrachten en de politie. Ouders zouden te trots zijn om hulp te vragen. Het beeld op Sint Eustatius is: er zijn tieners die overmatig blowen, er zijn groepen jonge kinderen en tieners die gewelddadig zijn, een grote groep kinderen heeft een laag verstandelijk niveau en obesitas is een groeiend probleem. De kwaliteit van de scholen is slecht en het verloop onder leraren is groot. Leerkrachten kunnen er eenvoudigweg niet meer tegenop. Sommige leraren hebben net hun basiskwalificatie gehaald en staan al voor grote groepen kinderen die moeilijk in toom te houden zijn. Hierdoor ontstaan allerlei machtsconflicten.

Op Saba ziet het beeld er iets beter uit, maar ook daar zie je kinderen met gedragsproblemen die veelal afkomstig zijn uit gezinnen waar huiselijk geweld de norm is en ouders nauwelijks betrokken zijn bij hun schoolgaande kinderen. Vijftig tot zestig procent leeft onder de armoedegrens. Ook op Saba speelt het probleem dat er geen andere scholen zijn voor kinderen die ernstig grensoverschrijdend gedrag vertonen. Het enige dat de school kan doen, is het kind een *time out* geven. Daarmee los je het probleem echter niet op, aldus een respondent. Er zijn bepaalde locaties op Saba waar je hangjeugd ziet. Als die jongeren foute dingen doen, worden ze door de ouders verdedigd, aldus respondenten. Een beperkte groep jongeren is bezig met criminaliteit. Ze plegen onder meer geweldsdelicten, drugsdelicten en vernielingen.

In *hoofdstuk 3* - waarin een globaal beeld is geschetst van de actuele ontwikkelingen op de BES-eilanden - kwam al aan de orde dat diverse nationale en internationale organisaties zoals de Kinderombudsman, het College voor de Rechten van de Mens en Unicef zich zorgen maken over de leefomstandigheden en de rechten van kinderen in Caribisch Nederland. Ze constateren dat veel kinderen in armoede opgroeien, uit gebroken gezinnen komen, geen vaderfiguur hebben, sociaal-emotioneel worden verwaarloosd en te maken krijgen met fysiek of seksueel geweld. Ze hebben weinig kansen zich te ontwikkelen, belanden vaak zonder startkwalificaties op de arbeidsmarkt en hun sociaal-economische vooruitzichten zijn slecht (Kloosterboer, 2013; Van der Kooi et al., 2017; College voor de Rechten van de Mens, 2016b). Armoede en achterstand worden van generatie op generatie doorgegeven. Ook intergenerationele overdracht van geweld komt voor, vooral van vader op zoon (Van den Weijer, 2014). Tevens lopen kinderen uit geweldadige gezinnen het risico dat ze de patronen uit hun jeugd als volwassenen blijven herhalen, hetzij als slachtoffer, hetzij als dader. Hierbij gaat het niet alleen om een verhoogde kans op herhaling van een gewelddadige gezinssituatie, maar ook om andere vormen van geweld, bijvoorbeeld in de publieke ruimte.

Er bestaan verschillende verklaringen voor het doorgeven van geweld binnen families (Tierolf et al., 2014). Een daarvan is dat kinderen het voorbeeld volgen van thuis. Een andere verklaring is dat kinderen in een onveilige omgeving zich minder goed hechten en dat leidt tot problemen met relaties en agressie. Ten slotte blijkt dat sommige kinderen die opgroeien in een gewelddadige omgeving getraumatiseerd raken en een posttraumatische stresstoornis (PTSS) kunnen ontwikkelen met als gevolg ernstige gedragsproblemen. Slechte jeugdervaringen kunnen leiden tot depressies, angststoornissen, verslavingen, verminderde cognitieve functies, gebrekkige impulscontrole en antisociaal gedrag waaronder gewelddadige gedrag. Dit is een gegeven dat psychologen en criminologen al decennialang onderkennen, maar de afgelopen jaren is er veel baanbrekend biosociaal onderzoek gedaan naar hoe deze verbanden er precies uitzien. Daaruit komt uit naar voren dat naast sociale factoren allerlei biologische factoren een rol spelen. Bij sommige kinderen die op-

groeien in een disfunctionele omgeving ontwikkelen de hersenen zich minder goed waardoor onder meer hun neurotransmitterhuishouding en de productie van bepaalde hormonen blijvend ontregeld raken (Sapolsky, 2017).

Interessant is in dit verband ook de epigenetica: een vakgebied binnen de genetica gericht op het bestuderen van processen die de activiteit van genen beïnvloeden (Walsh & Beaver, 2009). Dit vakgebied heeft een belangrijke invloed op hoe wetenschappers de rol van genen en omgeving zien bij het verklaren van menselijk gedrag. Sommige genen blijken ‘aan’ en ‘uit’ gezet te kunnen worden onder invloed van de omgeving. In dit verband wordt wel gesteld: *genes load the gun, environment pulls the trigger*.³⁷ Hoewel onderzoek hiernaar nog in de kinderschoenen staat, lijkt het er op dat chronisch agressief gedrag bij jongens soms wordt veroorzaakt door epigenetische sporen als gevolg van blootstelling aan bepaalde omstandigheden in de baarmoeder en in de eerste levensjaren.³⁸ Deze jongens hebben gemeenschappelijk dat hun moeders aan de volgende kenmerken voldoen: ze zijn jong tijdens de geboorte van hun eerste kind, ze zijn slecht opgeleid en kampen met psychische- en verslavingsproblemen. Tevens zijn er verbanden gevonden tussen ervaringen met geweld in de vroege jeugd en later gewelddadig gedrag die mogelijk te verklaren zijn met behulp van de epigenetica (Lindert & Levav, 2015).

Armoede, achterstelling, ongelijkheid en opgroeien in een gewelddadige omgeving kunnen blijvende schade opleveren, die wordt doorgegeven aan volgende generaties. Dit is niet simpelweg op te lossen door bijvoorbeeld het verhogen van de kinderbijslag of de onderstand. Het doorbreken van de cirkel vraagt om samenhangend beleid op alle fronten.

Lokale vermogenscriminaliteit en overlast

De laatste onderwerpen in dit hoofdstuk zijn lokale vermogenscriminaliteit en overlast. In 2017 vonden op Bonaire 806 vermogensdelicten plaats. Op Sint Eustatius ging het om 43 vermogensdelicten en Saba telde er 14. Het is lastig om uitspraken te doen over dalingen of stijgingen over langere periodes omdat de info-unit van KPCN pas

sinds kort gedetailleerde overzichten maakt. Er zijn wel overzichten van voor die tijd, alleen is niet altijd duidelijk of de cijfers voor verschillende delicten ook de pogingen omvatten en er ontbreken bepaalde categorieën in de overzichten. Met de gestructureerde wijze waarop de info-unit tegenwoordig informatie verzamelt en cijfers presenteert, wordt het in de toekomst gemakkelijker trends te ontdekken. Met deze kanttekening volgen hieronder enkele ontwikkelingen.

Op Sint Eustatius lijkt het aantal vermogensdelicten afgenomen te zijn. Respondenten stellen echter ook dat de aangiftebereidheid gedaald is. Als je niet verzekerd bent - en dat zijn veel inwoners niet - is de noodzaak van het doen van aangifte niet zo groot. De cijfers op Saba zijn in 2017 eveneens gedaald ten opzichte van 2016, maar het zijn er wel weer meer dan in 2015. Vermogenscriminaliteit op de BES is volgens respondenten grotendeels het werk van drugsverslaafden. Soms is sprake van overlevingscriminaliteit en roven de inbrekers de koelkast leeg. Op Bonaire lijkt het erop dat het aantal vermogensdelicten in 2017 na twee jaar van dalingen weer is toegenomen. Die toename is vooral zichtbaar in de categorieën woninginbraak en diefstal vanaf of uit een auto. Respondenten bevestigen dit en geven tevens aan dat deze cijfers voortdurend schommelen, afhankelijk van wie er een tijdje in de gevangenis zit. Bonaire kent een paar notoire veelplegers. Zitten die vast, dan is het een poosje rustig. De meeste daders van vermogenscriminaliteit komen uit Bonaire zelf en soms uit Curaçao. Slachtoffers zijn vaak Nederlanders die in de betere wijken wonen en toeristen.

Er zijn een paar hardnekkige criminaliteitsfenomenen op Bonaire. Een daarvan is diefstal uit auto's op duikplaatsen. De pleegplaatsen of hot spots zijn bekend, de plegers ook, alleen blijkt het op de een of andere manier toch moeilijk om deze problematiek duurzaam te bestrijden. Diefstal van voertuigen is eveneens een fenomeen dat iedere keer weer de kop opsteekt. Het gaat vooral om auto-onderdelen. Gestolen auto's worden op afgelegen plaatsen gestript en soms uitgebrand weer teruggevonden. Geitendiefstal is net zo'n hardnekkig probleem. Er zijn ongeveer zeventig boeren (Kunukero's) met geiten op Bonaire. Bij geitendiefstal

³⁷ <http://scottkahan.com/genes-load-the-gun-environment-pulls-the-trigger/>.

³⁸ <https://geneticliteracyproject.org/2013/09/24/chronic-aggressive-behavior-in-boys-epigenetic-sources/>.

komen meerdere strafbare feiten kijken. In de eerste plaats is dat de diefstal van de geiten. Een respondent vertelde dat sommige gespecialiseerde geitendieven op grote afstand al kunnen ruiken waar de geiten zijn. In de tweede plaats is sprake van illegaal slachten van de geit onder de boom en in de derde en laatste plaats gaat het om het helen van het vlees in sneks en supermarkten. Er is een netwerk voor de verwerking en afzet van geitenvlees. Soms gebeurt het op grote schaal. Een tijdje geleden was een van de Kunukero's in een klap meer dan dertig geiten kwijt. De beeldvorming onder Kunukero's is dat instanties dit probleem onvoldoende serieus nemen. Er is echter wel een werkgroep voor dit fenomeen.

Gesignaleerd wordt dat de leefbaarheid afneemt in de mindere rijke wijken. Het is te donker, er zijn veel loslopende honden met of zonder eigenaar, er zijn burenruzies of familieproblemen en er is overlast van uitgaansgelegenheden. Vaak is het niet de uitgaansgelegenheden zelf die voor geluidsoverlast zorgt, maar zijn het mannen die in de buurt op straat met elkaar zitten te drinken en harde muziek afspelen in een auto. Lokale drugshandel is op sommige plekken op Bonaire een probleem en veroorzaakt onveiligheidsgevoelens bij inwoners. In dat verband noemen respondenten het gebied Playa, maar in Rincon zou de straathandel nog problematischer zijn. Na vier uur 's middags is de politie niet meer permanent aanwezig en met name ouderen durven dan vanwege de drugsoverlast niet meer over straat. Patrouillewagens rijden af en toe langs. Vanuit Kralendijk wordt dan al doorgegeven dat de wagen onderweg is. Tevens kennen alle eilanden een vaste groep verslaafden die wel in beeld zijn, alleen zijn ze moeilijk te helpen. Wat in andere landen soelaas biedt, is het weghalen van de verslaafde uit zijn of haar omgeving om ingesleten patronen te doorbreken. Op de BES moeten ze daarvoor feitelijk van het eiland af.

Alcoholgebruik en de daarmee gepaard gaande problemen zoals overlast en verkeersongelukken zijn op alle BES-eilanden een probleem. Ook onder jongeren. Het is normaal om onder invloed te rijden. Verkeersgedrag in het algemeen wordt zorgwekkend genoemd. Denk hierbij aan rijden zonder gordel, gevaarlijk inhalen, veel te hard rijden

en bellen of appen achter het stuur. Veel respondenten melden dat inwoners van Bonaire last hebben van feveren en driften³⁹ op de openbare weg en dan met name in Belnem, de weg naar Sorobon en de Kaya Stadius van Erp. Feveren zorgt voor overlast, lawaai, verkeersopstoppingen en gevaar voor andere weggebruikers en omstanders. Vooral ouderen gaan hierdoor 's avonds niet meer de weg op. OM BES liet in 2018 weten streng te gaan optreden. Iedereen wordt vervolgd en naast een straf worden de voertuigen verbeurd verklaard.⁴⁰

Het laatste onderwerp, dat vooral op Bonaire en Sint Eustatius speelt, zijn delicten en overtredingen op het gebied van het milieu. Hoewel in het vorige veiligheidsbeeld op Bonaire een afname werd geconstateerd, is er nog steeds veel zwerfvuil en wordt op allerlei plaatsen illegaal afval gedumpt. Op alle eilanden vinden illegale bouwactiviteiten plaats. Op Sint Eustatius staan op diverse plekken autowrakken langs de kant van de weg die soms al helemaal overwoekerd zijn. Zowel in het water als op het land is sprake van stroperij. Ook beschermde diersoorten worden gevangen en gedood. De Stichting Nationale Parken (Stinapa) maakt zich ernstig zorgen over de slechte toestand van het koraal rond Bonaire door vervuiling en onzorgvuldigheid van duikers, snorkelaars en bestuurders van boten. Dit is een slechte ontwikkeling voor een eiland dat in grote mate afhankelijk is van het toerisme.

Sinds het vorige veiligheidsbeeld uit 2013 lijkt er weinig veranderd te zijn op het terrein van de lokale problematiek. Het gaat veelal om dezelfde problemen waarvan sommige al jaren speerpunt zijn van de openbare lichamen, KPCN of OM BES. Je zou verwachten dat dergelijke problemen op kleine eilanden beheersbaar kunnen zijn. En het is ook niet dat er niets aan wordt gedaan. Er zijn werkgroepen, taskforces en actieplannen te over. Toch lukt het om de een of andere reden niet om problemen blijvend terug te dringen. Waar gaat het mis? Om een antwoord op die vraag te vinden is het niet alleen noodzakelijk om naar de oorzaken van criminaliteit en onveiligheid te kijken, maar ook naar de keten en de instanties die met de aanpak ervan zijn belast. Dit komt in het volgende hoofdstuk aan de orde.

39 Driften is een autorijtechniek waarbij de bestuurder de auto in een vloeiende zijdelingse beweging (dwars) door een bocht stuurt (<http://www.woorden.org/woord/driften>).

40 <https://www.bonaire.nu/2018/01/13/feveren-leidt-tot-hechtenis-en-verbeurdverklaring-betrokken-voertuig/>.

7. BEELD VAN DE KETEN

De instanties die zorgen voor veiligheid en welzijn op de BES staan dagelijks in de frontlinie van de complexe werkelijkheid die in de hoofdstukken hiervoor is geschetst. Wat opvalt, is dat er vooral op Bonaire veel verschillende veiligheidspartners zijn en dat Saba en Sint Eustatius er bekaaid vanaf lijken te komen. Ook in dit VHB is de meeste aandacht uitgegaan naar Bonaire. Dat is uiteraard wel te verklaren vanwege de relatief grotere omvang van Bonaire, maar de problemen op Saba en Sint Eustatius hebben door de extreme kleinschaligheid misschien nog wel meer impact op de samenlevingen dan op Bonaire. In dit hoofdstuk is er aandacht voor de consequenties van de kleinschaligheid en de bijzondere staatkundige positie van de BES voor de rechtshandvingsketen.

Tijdens de interviews op Saba en Sint Eustatius kwam regelmatig aan de orde dat deze eilanden - in de beleving van de respondenten - er een beetje 'bij bungelen'. Tussen de eilanden bestaat niet alleen een fysieke afstand van 800 kilometer, maar ook een culturele afstand. De Bovenwindse eilanden zijn meer gericht op Zuid-Amerika en de invloed van Europees Nederland is groter, al is het alleen maar omdat er veel Nederlanders wonen en de voertaal naast Papiaments ook Nederlands is. De Bovenwindse eilanden zijn meer Angelsaksisch georiënteerd, de voertaal is Engels en behalve de Nederlandse vlag die op sommige plaatsen wappert, zijn er weinig sporen van Nederland te ontdekken. Het enige dat deze eilanden gemeenschappelijk hebben, is dat ze alle drie door een speling van het lot onderdeel zijn van het land Nederland. Waar Saba en Sint Eustatius ten tijde van de Nederlandse Antillen altijd het gevoel hadden zich te moeten voegen naar Curaçao, lijkt die rol nu te zijn overgenomen door Bonaire. De directe band met Nederland is voor Saba en Sint Eustatius in de praktijk minder direct dan verwacht. Vaak lopen zaken via Bonaire. De hoofdkantoren van de organisaties van RCN op het terrein van veiligheid en welzijn zijn gevestigd op Bonaire. Diverse organisaties hebben wel kleine vestigingen op de bovenwindse eilanden. De bezetting is soms echter minimaal en niet altijd continu. Dit belemmert integrale samenwerking en zorgt voor minder slagkracht. Er worden wel oplossingen bedacht om deze problemen te ondervangen, maar die blijken niet altijd even duurzaam te zijn.

Op Bonaire daarentegen zijn nagenoeg alle organisaties aanwezig die het eiland nodig heeft. Het eiland heeft een waterhoofd. Dat is onvermijdelijk want het eilandkarakter en de ligging van Bonaire als onderdeel van Nederland in het Caribisch gebied, zorgt voor problemen die beter passen bij een land dan bij een klein eiland. Na 2010

kwamen er allerlei rijksinstanties bij. Dit is de effectiviteit van de veiligheidsketen nog niet ten goede gekomen. Er is een 'institutionele lappendeken' ontstaan met een aantal gaten omdat er taken tussen wal en schip zijn geraakt. Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn niet voor iedereen even helder. De bestuurlijke context op de BES wijkt af van die in de rest van Nederland. Europees Nederland kent drie bestuurslagen: Rijksoverheid, provincies en gemeenten. De BES kent er slechts twee waardoor de openbare lichamen in feite direct zaken moeten doen met de Rijksoverheid.

De kleinschaligheid en het specifieke karakter van de eilanden zorgen voor wat betreft het bestuur voor extra complicerende factoren (Nauta, 2015). Zo is het lastig voldoende gekwalificeerd personeel te vinden omdat de visvijver klein is. Instanties hebben hetzelfde takenpakket als in Nederland en moeten dit vaak met een handvol mensen uitvoeren. Aan het opvullen van functies door personeel uit Nederland kleven haken en ogen. Culturele sensitiviteit en echte interesse in de eilandsamenlevingen is niet iedereen gegeven. Bovendien zijn uitzendingen van beperkte duur waardoor kennis weer verdwijnt voordat het goed en wel is opgebouwd. Een ander probleem is dat de afstand tussen bestuurders en de bevolking klein is en politieke patronage een sociaal geaccepteerd verschijnsel is. Dit is historisch zo gegroeid en niet eenvoudig te doorbreken met de redenering dat 'we dit in Nederland nou eenmaal anders doen'. De politieke cultuur op de eilanden is een andere dan die in Nederland en dat zal op bepaalde plekken blijven 'schuren'.

Tijdens het onderzoek voor het VHB 2018 bleek dat de afstand tussen de instanties van het Rijk en die van het Openbaar Lichaam Bonaire op sommige terreinen groot is. Dat is al merkbaar als het gaat om de veiligheidspartners

die op Bonaire gevestigd zijn, laat staan als het gaat om de organisaties die Bonaire vanuit Nederland bedienen. Deze laatste groep doet de BES vaak 'erbij' en de afspraken over inzet van mensen en middelen stammen in de regel nog uit de tijd dat Bonaire een relatief kalm, dunbevolkt eiland was met weinig criminaliteit en de gevolgen van de staatkundige verandering nog niet goed waren te voorzien. Met name bij de aanpak van financieel-economische criminaliteit is dit problematisch. Veel organisaties die een rol hebben bij opsporing op dit thema zijn in Nederland gevestigd en komen in actie bij signalen uit Bonaire. Punt hierbij is dat er relatief weinig financieel-economische kennis is bij de veiligheidspartners op het eiland waardoor het lastig is signalen te herkennen en door te geven. Toezichthouders in deze sector zijn doorgaans eveneens in Nederland gevestigd, zoals De Nederlandse Bank (DNB), de Autoriteit Financiële Markten (AFM), Bureau Toezicht Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (BT Wwft BES) en de Autoriteit Consument en Markt (ACM). Zij voeren hun taken wel uit, maar zijn onzichtbaar voor bedrijven en inwoners van de BES.

Lokale organisaties op het terrein van criminaliteit, onveiligheid en welzijn lijken kwetsbaar te zijn. De organisaties worden geleefd door incidenten, zijn vooral bezig met het blussen van branden en staan of vallen met de bezielende kracht van individuen. Ook voor deze organisaties is het moeilijk voldoende gekwalificeerd personeel van eigen bodem te vinden en daardoor trekken ze personeel uit Europees Nederland aan. Het verloop onder uitgezonden medewerkers is groot waardoor de continuïteit voortdurend onder druk staat en kennis weglekt. Ook gaapt er soms een diepe culturele kloof tussen het uitgezonden personeel en de lokale werknemers. Dit is een bekend probleem in het gehele Caribische deel van het Koninkrijk. Niet alle organisaties investeren in het dichten van de kloof. Uitgezonden Nederlanders komen met goede moed binnen, vast van plan om er iets van te maken. Na een aantal maanden zakt bij sommigen de moed in de schoenen omdat veranderingen niet snel genoeg gaan. En voor lokale werknemers is het bijna niet te doen om iedere keer weer te investeren in de zoveelste Nederlander die wel even orde op zaken komt stellen. Dit vormt een barrière voor de interne samenwerking binnen organisaties en voor de integrale samenwerking tussen organisaties.

Aan goede wil, actieplannen, taskforces en werkgroepen is op de BES geen gebrek. Inhoudelijk bevatten de plannen prima maatregelen. Alles is al een keer onderzocht, voor elk probleem zijn oplossingen gevonden en overal liggen stapels plannen in de kast. Slagkracht om de plannen uit te voeren ontbreekt echter. De sterkte van veel organisaties is eenvoudigweg niet berekend op de opgaven waarvoor vooral Bonaire staat. De bevolking op Bonaire is flink toegenomen, er zijn andere vormen van criminaliteit bijgekomen en er ontstaan nieuwe veiligheidsproblemen. Organisaties groeien, zowel kwantitatief als kwalitatief, onvoldoende mee. Al deze omstandigheden dragen ertoe bij dat gemaakte afspraken op het terrein van integrale samenwerking niet of onvoldoende worden nagekomen. Onder de veiligheidspartners leeft dan ook breed het gevoel dat de ketensamenwerking nog niet is wat het moet zijn. Organisaties weten elkaar wel te vinden en werken op casusniveau goed samen, alleen is het geheel nog niet meer dan de som der delen.

De aandacht in dit hoofdstuk is tot nu toe vooral gericht op overheidsinstanties met een duidelijke taak bij veiligheidsproblemen. Er zijn echter nog andere belangrijke spelers met een verantwoordelijkheid en een rol op dit terrein. Enerzijds gaat het om burgers, ondernemingen en stichtingen. Anderzijds gaat het om departementen van het OLB en de Rijksoverheid die wat minder voor de hand liggend zijn bij het bestrijden van criminaliteit, maar juist essentieel zijn bij het aanpakken van de dieperliggende oorzaken van criminaliteit en onveiligheid. Uit de interviews bleek dat criminaliteit op de BES toch vooral wordt gezien als het probleem van politie en justitie en dat men al gauw inzet van het strafrecht verwacht. Instanties uit de veiligheidsketen hebben het idee dat er 'overheidsbreed' te weinig aandacht is voor risicofactoren voor criminaliteit, laat staan dat er samenhangend beleid is om deze factoren te beïnvloeden. Integrale veiligheid vereist dat alle departementen hun steen bijdragen of het nu om leefomgeving gaat, welzijn en gezondheid van burgers, scholing en werkgelegenheid, economische ontwikkeling of inkomensverdeling. Op alle terreinen zijn aangrijpingspunten te vinden om criminaliteit en onveiligheid tegen te gaan.

Wat burgers en ondernemers betreft: initiatieven om hen te betrekken bij veiligheidsproblemen zijn er zeker. Het lijkt vooral te schorten aan continuïteit. Zelfredzaamheid wordt volgens respondenten onvoldoende gestimuleerd. Burgers en ondernemers die hun verantwoordelijkheid wel proberen te nemen, voelen zich daarin niet altijd gesteund door de instanties. Meldingen van onveilige situaties en misstanden worden niet opgepakt en de aangewezen instanties doen niet altijd wat ze moeten doen, aldus respondenten uit de particuliere sector. De kritiek uit deze hoek is dat er een handhavingstekort is waardoor er, in ieder geval op Bonaire, een sfeer is ontstaan waarin het free for all is en alles kan en alles mag. Er valt nog veel te

winnen met het creëren van betrokkenheid van de gehele samenleving bij de aanpak van criminaliteit. Uiteindelijk zijn criminaliteitsproblemen voor een groot deel sociale problemen die pas in laatste instantie op het bord van politie en justitie moeten belanden.

Het beeld van de eilanden is geschetst, de criminaliteit is in kaart gebracht en er is gekeken naar het functioneren van de keten. In het hoofdstuk hierna volgt een beschouwing van de resultaten van het onderzoek en worden conclusies getrokken. De bevindingen worden in hoofdstuk 9 afgezet tegen die van het vorige veiligheidsbeeld, waarbij er vooral aandacht is voor de risico's die destijds zijn geïdentificeerd.

8. BESCHOUWINGEN EN CONCLUSIES

Wat zeggen de resultaten van het onderzoek die in de voorgaande hoofdstukken zijn gepresenteerd? Welke conclusies zijn daar aan te verbinden? Is er veel criminaliteit op de BES of valt het allemaal wel mee? Hoewel het wegens gebrek aan betrouwbare cijfers lastig is om harde uitspraken te doen over de omvang van veiligheidsproblemen op de BES, kan wel worden geconcludeerd dat de BES-eilanden veilig zijn in vergelijking met veel andere eilanden of landen in de Caribische regio. Toch zijn er ontwikkelingen op het terrein van criminaliteit die aandacht verdienen. Hieronder worden die ontwikkelingen op een rij gezet.

In de algemene beschouwingen in het vorige veiligheidsbeeld werd gesteld dat een groot deel van de criminaliteit op de BES-eilanden een structureel karakter heeft en dat dit zowel geldt voor lokale veiligheidsproblematiek als voor grensoverschrijdende problematiek. Tijdens de onderzoeksperiode voor het VHB 2013 was er redelijk goed zicht op de speerpunten van destijds, zoals geweld, vermogenscriminaliteit en jeugd, aldus de onderzoekers. Minder goed zichtbare thema's, waaronder fraude, witwassen en grensoverschrijdende smokkel van drugs, kregen weinig structurele aandacht en er was sprake van een beperkte informatiepositie voor alle onderwerpen die buiten de basispolitiezone vallen.

De conclusies van het Veiligheidsbeeld 2018 zijn vergelijkbaar met die van het VHB 2013, met het verschil dat het zicht op thema's als geweld, zeden en jeugd minder goed lijkt te zijn dan destijds. Hoewel alle respondenten die in de praktijk werken met deze problematiek aangeven dat de situatie op deze terreinen is verslechterd, laten de cijfers dat niet zien. Dit kan natuurlijk te verklaren zijn door het gegeven dat de subjectieve beleving van de omvang van criminaliteit niet altijd overeenkomt met de objectieve veiligheid. Uit recente cijfers van het CBS blijkt echter dat de bevolking op Bonaire zich niet onveiliger voelt dan een paar jaar geleden.⁴¹ Uiteraard zijn dit twee verschillende dingen. Onveiligheidsgevoelens worden door veel zaken beïnvloed, zoals berichten in de media en de vraag of mensen zelf tot een risicogroep behoren of slachtoffer zijn geweest, maar het gat tussen de interviewresultaten en de cijfers geeft toch te denken.

Ondanks alle inspanningen van de veiligheidspartners is nog steeds sprake van een beperkte informatiepositie op het gebied van fraude, witwassen en allerlei vormen van smokkel en handel in contrabande. Veiligheidsproblemen op de BES-eilanden lijken inderdaad niet structureel te

worden opgelost. Tijdens het onderzoek voor het VHB 2018 zijn grotendeels dezelfde problemen actueel als in 2013 en zijn dezelfde schommelingen waargenomen. Als er gerichte aandacht is voor bijvoorbeeld woninginbraken of diefstal uit auto's, lukt het de cijfers omlaag te brengen. Dit is echter vaak slechts van tijdelijke aard. Het blijvend terugdringen van criminaliteitsproblemen vraagt een probleemgerichte benadering waarbij de oorzaken worden aangepakt en niet alleen de symptomen.

Interventies op de BES hebben vaak het karakter van symptoombestrijding en dat is niet verwonderlijk omdat het meestal niet binnen de invloedssfeer van organisaties als KPCN ligt om de oorzaken te bestrijden. Daar zijn andere instanties voor nodig. Wat verder niet helpt, is het gebrek aan informatie over criminaliteit. Voor een effectieve probleemgerichte aanpak is gedegen inzicht nodig in het probleem en kennis van het 'gereedschap' dat ter beschikking staat van de veiligheidspartners. Aan beide voorwaarden wordt in de huidige situatie niet voldaan. Ondanks het gebrek aan cijfers en detailinformatie was het op basis van de interviews en het literatuuronderzoek mogelijk een globaal beeld te schetsen van criminaliteit en onveiligheid op de BES en de onderzoeksvragen deels te beantwoorden. Hieronder wordt ingegaan op de conclusies ten aanzien van de verkenning van de veiligheidsproblemen en de probleemaanpak.

Probleemverkenning

Uit het onderzoek voor dit VHB kwam naar voren dat Bonaire te verdelen is in vijf 'werelden' waarin relaties bestaan met criminaliteit: criminaliteit onder legale en illegale vreemdelingen, lokale armoedecriminaliteit, georganiseerde criminaliteit, organisatiecriminaliteit en ambtelijke en politieke corruptie. Overigens zijn deze werelden niet allemaal te vinden op Saba en Sint Eustatius. Er bestaan diverse verbanden tussen de verschillende werelden

⁴¹ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/11/inwoners-van-bonaire-voelen-zich-veiliger>.

en de grenzen zijn niet overal even scherp. Als het gaat om verbanden dan springt de wereld van criminaliteit onder legale en illegale vreemdelingen eruit. Deze wereld lijkt bij uitstek gerelateerd te zijn aan criminaliteit in alle andere werelden. Om te beginnen met de lokale armoedecriminaliteit. De groep illegale Venezolanen is groter is dan gedacht en groeiende. De omstandigheden waaronder deze groep leeft, zijn slecht. Ze zijn sterk afhankelijk van anderen en leven van dag tot dag. Soms hebben ze werk en soms niet. Wanneer ze zonder werk zitten, ligt het voor de hand dat ze hun toevlucht zoeken tot overlevingscriminaliteit. Dit patroon is - anders dan op Curaçao en Aruba - op Bonaire nog niet duidelijk zichtbaar, maar dat is waarschijnlijk een kwestie van tijd. Deze mensen hebben niets te verliezen. Alles wat ze ooit hadden, hebben ze al lang verloren. Daardoor zijn ze ook een gemakkelijke prooi voor iedereen die aan hen wil verdienen.

Een deel van de groep illegale vreemdelingen heeft een relatie met de wereld van de georganiseerde criminaliteit. Sommigen behoren tot criminele groeperingen of netwerken en zijn betrokken bij criminele logistieke processen waaronder smokkel van drugs, wapens en mensen. Anderen worden zelf gesmokkeld of zijn slachtoffer van mensenhandel. Hier komt de wereld van de organisatiecriminaliteit in beeld en de bedrijven die hen gebruiken of misbruiken, zoals in de bouwsector, de hospitalitysector en de illegale prostitutie bij sneks, restaurants en Chinese supermarkten. Ten slotte kom je uit bij de bovenlaag in de samenleving die dergelijke 'systemen' faciliteert of op zijn minst in stand houdt. Wanneer er meer inzicht ontstaat in wat zich afspeelt in de wereld van de illegale vreemdelingen, komt de criminaliteit in de andere werelden vanzelf in beeld.

Ten aanzien van de wereld van de lokale armoedecriminaliteit is in het VHB 2013 al geconstateerd dat kleinschaligheid voor fluctuaties zorgt. Deze constatering is nog steeds actueel. De kleinschaligheid maakt het soms erg lastig problemen effectief aan te pakken. Bij jeugdcriminaliteit, zeden en geweld lijkt het logisch te verwachten dat dergelijke criminaliteit door die kleinschaligheid zichtbaarder is en daardoor eerder ter kennis van politie en justitie komt. Het tegendeel blijkt waar. En dat heeft niet zozeer te maken met de zichtbaarheid. Mensen weten vrijwel

alles van elkaar, alleen is de sociale druk om zaken niet te melden groot. Dit verschijnsel noemt men wel de conspiracy of silence, ofwel de samenzwering om te zwijgen. Deze term wordt op veel manieren gebruikt. Bij delicten als huiselijk geweld en zedenmisdrijven komt het erop neer dat omstanders - familie, burens, leraren en vrienden - wel weten of vermoeden dat er iets niet klopt, maar allemaal zo hun eigen reden hebben om de problemen niet aan te kaarten of bij de politie te melden. De redenen hiervoor zijn uiteenlopend: variërend van ongelof, victim blaming en schaamte tot angst. Daarnaast geven respondenten aan dat het aantal bedreigingen op de BES toeneemt, waardoor mensen misstanden niet durven melden.

Ten aanzien van de georganiseerde criminaliteit werd in het VHB 2013 geadviseerd balans aan te brengen in de aanpak van lokale en grensoverschrijdende problematiek omdat de veiligheidsstrategie sterk gericht was op de lokale problematiek en er minder aandacht was voor grensoverschrijdende criminaliteit. Tijdens het onderzoek voor het huidige VHB bleek dat er meer aandacht voor georganiseerde criminaliteit is. De resultaten daarvan zijn wel wat mager. Grensoverschrijdende criminaliteit is bij opsporingsinstanties nog steeds niet goed in beeld. Er zijn aanwijzingen dat de hoeveelheid drugs die wordt vervoerd door het Caribisch gebied is toegenomen. Signalen dat er leden van georganiseerde criminele groeperingen op Bonaire zijn er eveneens, denk aan leden van Outlaw Motorcycle Gangs en andere criminelen uit Nederland. Bij deze groepen is het lastig vast te stellen wat ze precies op Bonaire doen. Zijn ze bezig met het opzetten van drugslijnen, zijn ze aan het witwassen of vieren ze gewoon vakantie? Uit een aantal opsporingsonderzoeken blijkt in ieder geval dat sommige van hen betrokken zijn bij criminele activiteiten. Daarnaast worden er leden van Caribische bendes op Bonaire gesignaleerd en kent het eiland ook een flink aantal zware criminelen van eigen bodem. Een feit is dat Venezolaanse georganiseerde groeperingen wapens, drugs en mensen naar Bonaire smokkelen. Dat gebeurde van oudsher al, maar de situatie in Venezuela gooit olie op het vuur. De aanpak van de georganiseerde criminaliteit die Bonaire raakt, vraagt om regionale en internationale samenwerking. Tot deze conclusie kwamen de onderzoekers van het VHB 2013 al en er is nog weinig voortgang te zien.

Zoals gezegd is er niet veel bekend over de georganiseerde criminaliteit op de BES. Over organisatiecriminaliteit is nog minder bekend. Organisatiecriminaliteit vindt plaats op Bonaire. Opsporings- en rechtshandavingsinstanties op de BES ondertekenden in maart 2018 een convenant om de aanpak van financieel-economische criminaliteit te versterken door de informatie-uitwisseling tussen de diensten te intensiveren.⁴² Dit zal helpen om in de toekomst een beter beeld te kunnen schetsen van deze vormen van criminaliteit. Organisatiecriminaliteit is echter niet beperkt tot financieel-economische criminaliteit. Het fenomeen kent allerlei verschijningsvormen, waaronder milieucriminaliteit, illegale tewerkstelling en misbruik maken van een economische machtspositie. Dergelijke misdrijven komen volgens respondenten voor op de BES. De schade die dat oplevert voor de BES-eilanden kan aanzienlijk zijn en niet alleen in financieel opzicht. Dergelijke delicten tasten het vertrouwen van burgers aan, er wordt verkeerd voorbeeldgedrag vertoond door mensen van aanzien en er kan reputatieschade voor de eilanden ontstaan. Deze consequenties zijn, misschien nog wel in sterkere mate, eveneens verbonden aan ambtelijke en politieke corruptie. Dat er corruptie bestaat op de BES is niets nieuws. De staatkundige wijzigingen brachten op dit terrein tot nu toe weinig verandering, getuige onder meer de situatie op Sint Eustatius. Niet ondenkbaar is dat het staatkundige proces uiteindelijk meer corruptie en integriteitsschendingen oplevert omdat er meer 'te halen valt' dan voorheen. Patronage, cliëntelisme, nepotisme worden vaak geassocieerd met lokale ambtenaren en bestuurders, maar de reputatie van de Rijksoverheid is ook niet brandschoon. Snoepreispjes van Nederlandse ambtenaren, het 'wegpromoveren' van medewerkers met een vlekje en het binnenhalen van vertrouwelingen op bepaalde posten; niets blijft ongezien op de BES.

En dan nu de hoofdthema's, te weten vreemdeling en arbeid, criminele logistieke processen en financieel-economische criminaliteit. Deze drie thema's lopen als een rode draad door de vijf werelden heen. Dat OM BES meer wilde weten over deze onderwerpen is begrijpelijk. Ze zijn onderbelicht. Deels heeft dat met de aard van de misdrijven te maken. Het is het zogeheten haalwerk voor opsporingsinstanties, dat wil zeggen dat het vraagt om

actief verzamelen van informatie en opsporen. Criminaliteit op deze terreinen speelt zich haast per definitie in het verborgene af. Moorden, woninginbraken of geiten-diefstallen blijven waarschijnlijk niet onopgemerkt en de kans op een melding of aangifte is groter. Van illegale verblijf, illegale tewerkstelling, mensenhandel, smokkel van mensen of contrabande, witwassen, fiscale fraude en bepaalde vormen van cybercrime wordt niet vaak aangifte gedaan. Dat deze thema's onderbelicht zijn, komt tevens door een gebrek aan expertise op de BES en het feit dat diverse instanties hun rol vanuit Nederland vervullen.

Uit het onderzoek bleek in ieder geval duidelijk dat de problemen op het gebied van vreemdeling en arbeid en met name illegale migratie groter zijn dan tot nu toe verwacht en het misbruik van illegale werknemers en prostituees ernstiger is dan gedacht. Er zijn diverse netwerken die illegale migranten helpen. Sommige netwerken doen dit om eraan te verdienen en andere doen dit uit meer altruïstische motieven omdat ze de situatie in Venezuela betreuren. En het is ook niet te bevatten dat mensen verhongeren en bendes vrij spel hebben in een buurland op nog geen tachtig kilometer van Bonaire. Bovendien is het een buurland waarmee historisch gezien allerlei banden bestonden, wat niet wegneemt dat illegale migratie geen oplossing biedt en risicovol is voor de migranten.

Venezuela speelt ook een rol bij het tweede thema van OM BES. Bij vrijwel elk strafbaar feit komt een crimineel logistiek proces kijken. Venezolaanse criminele groeperingen zijn betrokken bij de smokkel van vreemdelingen, wapens en drugs. Vaak gaat het om gecombineerde ladingen. Ook zijn er andere Latijns-Amerikaanse groeperingen die contrabande vervoeren, al dan niet in samenwerking met lokale criminelen. Bonaire dient als overslagpunt en er zijn aanwijzingen dat Sint Eustatius een bescheiden hub is. Ook financieel-economische delicten zoals witwassen kennen logistieke processen, die complex kunnen zijn of verrassend eenvoudig. Bij het thema criminele logistieke processen kwam aan de orde dat facilitators van de georganiseerde criminaliteit eveneens een rol spelen bij criminele processen in de andere werelden. Op Bonaire zijn het vaak dezelfde personen die naar voren komen. Het is effectief om juist deze groep op

⁴² <https://www.bonaire.nu/2018/03/19/leden-financiele-top-x-ondertekenen-convenant/>.

de korrel te nemen omdat je dan niet alleen de facilitators raakt, maar ook de criminele logistieke processen verstoort. Uiteraard zal het vervangingsverschijnsel optreden, dat wil zeggen dat andere of nieuwe facilitators de plaats van hun voorgangers innemen. Daar staat tegenover dat de 'voorraad' van bepaalde type facilitators op de BES niet groot is. Dat geldt vooral voor degenen die een rol spelen bij financieel-economische criminaliteit; het derde OM-BES thema.

Over fraude met hypotheek, vastgoed, identiteiten of beleggingen is weinig bekend en dat is ook het geval voor financieel-economische vormen van cybercrime. De meeste informatie over financieel-economische criminaliteit op de BES heeft betrekking op witwassen. Respondenten die zich bezighouden met de bestrijding van witwassen twijfelen er niet aan dat er wordt witgewassen op Bonaire. De Caribische regio is om allerlei redenen aantrekkelijk voor witwassers en Bonaire zelf heeft diverse aantrekkelijke kanten. Het witwasbewustzijn is in sommige sectoren nog niet goed ontwikkeld. Bonaire is nog steeds een cash-economie en het is relatief eenvoudig om cash in te voeren. Er zijn veel bouwprojecten en legio andere mogelijkheden om te investeren. Op Sint Eustatius wordt relatief veel geld verplaatst via money transfers. Loterijen en casino's lenen zich eveneens goed voor witwaspraktijken. Vaststaat dat de gevolgen van witwassen voor deze kleine eilanden ernstig kunnen zijn en er uiteindelijk toe kunnen leiden dat economische macht en zelfs politieke macht in handen van criminelen komt.

Hoewel dit niet uit de beschikbare politiecijfers blijkt, lijkt de situatie op het terrein van de andere thema's van het veiligheidsbeeld, geweld, zeden, jeugd, lokale vermogenscriminaliteit en overlast te verslechteren. Wat wel uit de beschikbare gegevens blijkt, is de oplopende ernst van het geweld. Op alle BES-eilanden signaleren respondenten verontrustende trends met betrekking tot geweld in de publieke ruimte, huiselijk geweld waaronder kindermishandeling, misbruik van minderjarigen, illegale (kinder)prostitutie en incest. Respondenten vermoeden dat de cijfers achterblijven bij de werkelijkheid doordat de aangiftebereidheid afneemt onder meer vanwege het uitblijven van zichtbare actie door instanties.

Een andere zorgwekkende trend op alle BES-eilanden is het ontsporen van de jeugd. Agressie, houdingsproblemen, spijbelen, vernielen, stelen, drugsgebruik en gebrek aan respect voor autoriteit, om een paar van de problemen te noemen. De jongeren die voor de meeste problemen zorgen, komen uit gezinnen waar huiselijk geweld en alcoholgebruik aan de orde van de dag is. Er is ook een groep jongeren met een laag verstandelijk niveau of een leerstoornis. Adequate hulp voor deze doelgroepen is moeilijk te vinden. Obesitas onder jongeren is een probleem. Kinderrechten op de BES zijn onvoldoende gewaarborgd. Het ontbreekt onder meer aan ontwikkelingsmogelijkheden, naschoolse activiteiten en perspectieven. Recent criminologisch onderzoek laat zien dat armoede, achterstelling en opgroeien in een gewelddadige omgeving blijvende schade kunnen aanrichten.

Andere thema's die op de BES voor onveiligheid zorgen zijn lokale vermogenscriminaliteit en overlast, waaronder diefstal van auto's of uit auto's, woninginbraak, diefstal van geiten, verkeersovertredingen en feveren. De beschikbare cijfers lenen zich nog niet om trends goed weer te geven. Naar verwachting is dit in de toekomst wel mogelijk. Volgens respondenten neemt de leefbaarheid in de minder goede wijken af. Loslopende honden, burenruzies, overlast bij uitganggelegenheden zijn enkele van de veelvoorkomende ergernissen. Daarnaast is er plaatselijk overlast van lokale drugshandel en zijn er verslaafden die voor onveiligheidsgevoelens zorgen. Ten slotte kampen Bonaire en Sint Eustatius met milieudelicten en -overtredingen en gaat de toestand van het koraal hard achteruit.

Probleemaanpak

Wanneer je van een afstand kijkt naar criminaliteit en onveiligheid op de BES, dan zie je complexe structuren op kleine eilanden en veiligheidspartners die hun uiterste best doen de situatie het hoofd te bieden, maar ondergesneeuwd dreigen te raken. In absolute omvang zijn de problemen misschien niet groot. Op een klein eiland hoeven aantallen echter niet omvangrijk te zijn om groot te zijn. De problemen lijken de instanties boven het hoofd te groeien. Dat sommige organisaties functioneren, is niet zelden te danken aan de kracht van enkele individuen die zich met hart en ziel inzetten om er iets van te maken. Het verloop van medewerkers is groot waardoor de continuïteit voortdurend

onder druk staat en kennis weglekt. Medewerkers van de verschillende organisaties weten elkaar wel te vinden en op uitvoeringsniveau werkt men regelmatig goed samen. De 'institutionele' samenwerking laat echter te wensen over waardoor het geheel niet meer is dan de som der delen. Het is een cliché, maar de uitdrukking 'de keten is zo sterk als de zwakste schakel' is maar al te waar voor de veiligheidsketens op de BES. Diverse respondenten uit de praktijk, geven aan dat ze daadkracht, beslisvaardigheid en betrokkenheid missen van leidinggevendenden die wat verder weg staan van de uitvoering. Wat verder opvalt is dat niet alle organisaties 'taakvolwassen' zijn en kampen met een gebrek aan expertise en capaciteit.

Er is in een ingewikkelde Nederlandse structuur geëxporteerd naar kleinschalige eilandsamenlevingen. Instanties zijn niet in staat alles wat er aan interventies wordt bedacht uit te voeren, mede doordat de basis nog niet op orde is. Hierbij valt onder meer te denken aan de informatiehuishouding van de betrokken organisaties, de uitwisseling van informatie en het kunnen beschikken over de juiste expertise en voldoende capaciteit. Over het laatste punt valt op te merken dat de sterkte van veel organisaties niet is berekend op de opgaven waarvoor de BES nu staat en de flinke toename van de bevolking op Bonaire. Met name op Bonaire zijn de ontwikkelingen zo snel gegaan dat ze bijna niet bij te benen zijn. In het VHB 2013 is al geadviseerd de samenwerking in de lokale aanpak te versterken, omdat 'politie en justitie alleen het verschil niet kunnen maken'. Gedacht werd aan het versterken van de samenwerking op allerlei gebieden, bijvoorbeeld tussen politie, justitie en bestuur, met zorginstellingen en tussen publiek en private partijen. Op dit terrein zijn er positieve ontwikkelingen te melden. De afgelopen jaren zijn zelfs zoveel samenwerkingsverbanden ontstaan, dat de balans dreigt door te slaan en medewerkers bijna meer tijd kwijt zijn aan het 'bijlopen' van alle overleggen dan aan de inhoud van het werk. Misschien dat de vruchten van de samenwerkingsverbanden daardoor nog onvoldoende worden geoogst. Volgens respondenten schort het vooral aan uitvoering van de gemaakte afspraken in de praktijk.

Een ander punt waar de samenwerking hinder van ondervindt, is de gebrekkige informatiepositie en informatie-uitwisseling. Dit is een platgetreden pad. Toch moet

het onderwerp in dit VHB weer aan de orde komen. Het probleem speelt op alle niveaus: binnen organisaties, tussen organisaties, tussen de BES-eilanden, in de regio en op het internationale vlak. In het VHB 2013 werd al aanbevolen te werken aan 'een effectieve aanpak gericht op een robuuste registratie en op merkbare monitoring van veiligheidsproblemen door alle betrokken organisaties'. De Raad voor de rechtshandhaving constateert in 2017 dat al jarenlang wordt gepleit voor verbetering van informatie-uitwisseling, maar dat de problemen op dit terrein hardnekkig zijn. Aan inzicht, voornemens en ambities ontbreekt het volgens de raad niet, er is echter slechts zeer beperkt sprake van een vertaling naar de praktijk. De raad heeft er 'vooralsnog onvoldoende vertrouwen in dat in de nabije toekomst wel substantiële vooruitgang wordt geboekt en acht het vorenstaande in het licht van het belang van effectieve criminaliteitsbestrijding in het Caribisch gebied bijzonder zorgwekkend.'

Nog een punt waardoor samenwerking en een effectieve aanpak van criminaliteit worden gehinderd, is dat veel instanties moeten dweilen met de kraan open. Ze lossen incidenten wel op en blussen de branden wel, maar houden geen tijd over of geven geen prioriteit aan het ontwikkelen van samenhangend strategisch beleid om gezamenlijk verder te komen en problemen bij de wortel aan te pakken. Een van de doelen van het VHB 2018 was het vertalen van kennis naar betekenisvolle interventies. Bij dergelijke interventies gaat het niet om dweilen, maar om begrenzen, beschermen en bekrachtigen. De beeldvorming is, ook bij de betrokken instanties zelf, dat er te weinig wordt begrensd. De fysieke grenzen van de BES-eilanden zijn permeabel. Het is relatief eenvoudig de eilanden binnen te komen of te verlaten via de lucht of over het water. Dit geldt voor mensen, drugs, wapens en geld. Het toezicht op de grenzen laat op onderdelen te wensen over.

Ook het toezicht op andere grenzen dan geografische is beperkt. Een aantal toezichthoudende organisaties zit letterlijk ver weg en lokale organisaties komen vaak niet toe aan hun toezichthoudende taken. Ze houden wel controles en toch is het algemene idee dat op de BES veel kan en veel mag en dat er nauwelijks wordt gehandhaafd. Dit gevoel doet geen recht aan alle geleverde inspanningen.

Er wordt wel degelijk opgetreden en er worden relatief veel zaken voor de rechter gebracht. Het probleem is echter dat gevoelens moeilijk te beïnvloeden zijn. Door de kleinschaligheid is het al dan niet optreden van de instanties veel zichtbaarder dan in Nederland en door de instabiele politieke situatie is op Bonaire en Sint Eustatius het vertrouwen in de instituties al wankel. Op Saba zijn over een gebrek aan vertrouwen geen signalen ontvangen. Wel

zou men daar graag zien dat bepaalde instanties hun taken beter oppakken. Daar staat tegenover dat de capaciteit van bijvoorbeeld de politie op de eilanden beperkt is, afgezet tegen de complexiteit van de problemen en de veelheid aan taken, maar volgens sommige respondenten is de bevolking er klaar mee steeds te moeten horen dat er geen capaciteit is. Men wil gewoon een oplossing voor de problemen.

9. RISICO'S

De afgelopen jaren is er op de BES veel onderzoek gedaan naar uiteenlopende onderwerpen op het terrein van criminaliteit en onveiligheid en zijn allerlei nuttige aanbevelingen gedaan. Op de een of andere manier belanden de meeste onderzoeksrapporten uiteindelijk ongelezen in een kast of in een la. De belangrijkste onderzoeken zijn voor het VHB 2018 op een rij gezet en samengevat. Ook is een overzicht gemaakt van de conclusies en aanbevelingen uit de rapportages. Veel bevindingen en aanbevelingen zijn nog steeds actueel en de geïnteresseerde lezer wordt dan ook verwezen naar bijlage IV en V in de digitale versie van dit rapport. Waar in dit hoofdstuk wel bij wordt stilgestaan, zijn de risico's en aanbevelingen uit het VHB 2013. Wat waren destijds de risico's, hebben die zich gemanifesteerd en zijn er nieuwe bijgekomen?

In het VHB 2013 zijn benoemd als risico's: de ontwikkeling van het toerisme, de nadelige effecten van de staatkundig transitie, de ondersteuning door Nederland en de invloed van criminele netwerken bij grensoverschrijdende criminaliteit. De ontwikkeling van het toerisme werd in het VHB 2013 gezien als risico vanwege de economische afhankelijkheid van de BES-eilanden van de toeristen-sector. Om aantrekkelijk te blijven voor toeristen is het met name van belang te zorgen voor het milieu en het gevoel van veiligheid te bevorderen. Een afname van het toerisme kan leiden tot meer armoede en dat kan weer invloed hebben op vermogenscriminaliteit aangezien toeristen altijd een aantrekkelijk doelwit vormen. Toeristen zijn op veel plaatsen in de wereld een van de grootste slachtoffergroepen.

Het CBS stelt in een rapport over 2016 dat alle drie de eilanden enigszins achterblijven bij de groei van het toerisme wereldwijd en de groei van het toerisme in het Caribisch gebied in het bijzonder (CBS, 2017b). In 2017 is het toerisme licht gedaald, hoewel de eerste acht maanden veelbelovend waren.⁴³ De orkaan Irma gooide voor Saba en Sint Eustatius roet in het eten en Bonaire heeft mogelijk geleden onder problemen bij regionale luchtvaartmaatschappijen. Daar staat een spectaculaire stijging tegenover van het cruisetourisme naar Bonaire. Volgens het CBS ging het om een toename van bijna 90 procent: ruim 400.000 cruisetouristen bezochten in 2017 het eiland. Criminaliteit gericht op toeristen komt voor. Het aantal delicten is echter niet groot en op de vele reissites staat Bonaire bekend als een van de veiligste eilanden van het Caribisch gebied.⁴⁴

Ook in het onderzoek voor het VHB 2018 kwamen risico's naar voren in verband met de ontwikkeling van het toerisme. Een van de risico's is de aantasting van het koraal rond de kust van Bonaire. Stinapa signaleert dat het koraal hard achteruitgaat. Wanneer het tij niet wordt gekeerd, kunnen de koraalriffen rond het Caribische deel van het Koninkrijk binnen vijftien jaar verloren gaan.⁴⁵ Dat heeft niet alleen te maken met toerisme, al helpt onzorgvuldig handelen van toeristen en het gebruik van zonnebrandcrème niet mee.⁴⁶ Klimaatveranderingen, het lozen van stoffen en andere vormen van milieuvervuiling tasten het koraal ook aan. Een heel ander risico van het toerisme is de kwetsbaarheid van deze sector voor witwassen. De bouw van accommodaties lenen zich goed voor witwaspraktijken. De afgelopen jaren wordt er flink bijgebouwd en sommige respondenten stellen vraagtekens bij de levensvatbaarheid van deze projecten of bij de herkomst van het geld. Een laatste risico heeft te maken met illegale tewerkstelling en arbeidsuitbuiting. Respondenten bestempelen de hospitalitysector als een sector waar veel illegale vreemdelingen werken onder slechte arbeidsomstandigheden en tegen een zeer laag loon.

Een tweede risico uit het VHB 2013 waren de nadelige effecten van de transitie. Opgemerkt werd dat de transitie gemengde gevoelens teweegbracht. Destijds was nog niet goed te voorzien hoe de sociale onrust en de financiële problemen zich zouden ontwikkelen. Voorspeld werd dat de aanhoudende armoedeproblematiek een neerwaartse spiraal zou veroorzaken met sociale problemen als gevolg. Hierbij valt te denken aan een toename van inkomensongelijkheid, werkloosheid, overmatig drugs- en alcoholgebruik en geweld. Het heeft er alle schijn van

43 <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/19/toerisme-in-caribisch-nederland-in-2017-in-de-min>.

44 <http://www.vakantiearena.nl/bonaire/veiligheid>, <https://www.middenamerika.nl/bonaire/reisgids/veiligheid-bonaire/>, <http://www.landenportal.nl/bonaire.htm>.

45 www.bonaire.nu/2017/03/30/koraalriffen-nederlandse-antillen-gaan-binnen-15-jaar-verloren/.

46 <https://www.trouw.nl/home/koraal-sterft-af-door-de-zonnebrandcrème-van-toeristen~afd8484d/>.

dat deze voorspelling is uitgekomen. De bevolking is niet onverdeeld gelukkig met de veranderingen en had zich de directe band met Nederland anders voorgesteld. Volgens veel respondenten is de lokale bevolking gedesillusioneerd. Inkomens zijn niet achteruitgegaan, maar de kosten voor levensonderhoud zijn gestegen. Daarbij komt dat de keuzes van de Rijksoverheid niet altijd begrijpelijk zijn voor de bevolking. De bevolking vraagt zich bijvoorbeeld af waarom er nog steeds geen sociaal minimum is vastgesteld, maar er wel een nieuwe gevangenis is gebouwd.

Hoewel de werkloosheid onder de inwoners van de Bonaire in 2016 niet veel hoger was dan in Nederland is er sprake van een lichte stijging naar 6,7 procent (Straatmeijer, 2018).⁴⁷ Wel is de werkloosheid onder jongeren van 15 tot 25 jaar groot. Een vijfde van deze groep is werkloos. Op Sint Eustatius ligt het algemene werkloosheidspercentage iets hoger dan op Bonaire, maar het is wel gedaald ten opzichte van 2012: van 8,8 naar 7,1. Saba kent met 3,3 procent de minste werklozen. Voor Sint Eustatius en Saba geldt dat de arbeidsparticipatie van jongeren net als op Bonaire laag is. De inkomensongelijkheid is toegenomen. En dit lijkt ook het geval te zijn voor de deels aan armoede gerelateerde problemen waaronder verslavingen, psychische problemen, zedendelicten, huiselijk geweld en zowel psychische als fysieke verwaarlozing van kinderen.

De nadelige effecten van de staatkundige verandering en dan in het bijzonder de aanhoudende armoedeproblematiek zijn door allerlei instanties onderkend en er zijn veel onderzoeken verricht en plannen gemaakt. Probleem is dat het effect daarvan nog onvoldoende zichtbaar is. Daarom kondigde de Rijksoverheid in juni 2018 aan een pakket aan maatregelen te nemen om per januari 2019 inkomens te verhogen, uitgaven te verlagen en toegang tot werk te verbeteren. In 2020 wordt de impact van de genomen maatregelen gewogen om te bepalen of er extra maatregelen nodig zijn, aldus de Rijksoverheid.

Het derde risico dat in 2013 werd gesignaleerd, was de ontwikkeling van de ondersteuning door Nederland. Ten tijde van het onderzoek voor het VHB 2013 bevond

Nederland zich in een recessie en werd er flink bezuinigd waardoor ook de ondersteuning door Nederland aan de BES wellicht ter discussie zou komen te staan. Nederland is uit het dal en economisch gaat het voor de wind. Er was al extra geld uitgetrokken voor gezamenlijke meerjarenplannen van het Rijk en de eilandgebieden voor economische versterking, bestrijding van armoede en de verbetering van de rechten van kinderen.⁴⁸ De BES eilanden krijgen nog een 'impuls' van 30 miljoen om het economisch perspectief in Caribisch Nederland te verbeteren onder meer door versterking van de infrastructuur en het terugdringen van armoede.⁴⁹ Nederland is echter alleen bereid om te investeren onder 'voorwaarde dat goed bestuur en financiële verantwoording op een afdoende niveau zijn geborgd.' De vraag is of deze voorwaarde op dit moment op Bonaire te vervullen is, gezien de instabiele politieke situatie en de conclusie van de Raad voor de rechtshandhaving dat er nog flinke stappen te maken zijn op het gebied van preventie en integriteitsbeleid (Raad voor de rechtshandhaving, 2015).

Tijdens het onderzoek voor het VHB 2018 kwam aan de orde dat er in Nederland op allerlei terreinen geld beschikbaar is gesteld. Uit de interviews bleek bijvoorbeeld dat er 'potjes' bij Haagse ministeries zijn voor de aanpak van bepaalde criminaliteitsproblemen. Daar moet dan wel een degelijk plan voor komen en dat is waar het proces vaak stopt. Hoewel het begrijpelijk is dat de Rijksoverheid deze voorwaarden stelt, blijkt het voor de BES-eilanden om diverse redenen moeilijk daaraan te voldoen waardoor het geld blijft liggen. Het gevolg is uiteraard dat de problemen niet worden opgelost. Hier zie je de botsing tussen de papieren Haagse werkelijkheid en de Caribische werkelijkheid waarin de nadruk vooral ligt op van dag tot dag overleven. Soms ontbreekt het eenvoudigweg aan kennis en ervaring om degelijke plannen op te stellen. Een meer pragmatische, hands-on houding van Den Haag kan uitkomst bieden.

Het vierde en laatste risico uit het VHB 2013 was de ontwikkeling van de invloed van criminele netwerken bij grensoverschrijdende criminaliteit. De onderzoekers

47 Overigens is het werkloosheidspercentage in Nederland sinds die tijd afgenomen. Op 1 maart 2018 ging het om 3,9 procent.

48 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/begrotingen/2014/09/16/h-bes-fonds-rijksbegroting-2015>.

49 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/02/19/kamerbrief-regio-envelop-opgave-bes-eilanden>.

constateerden dat het nog onduidelijk was welke wervingskracht grensoverschrijdende criminele netwerken gaan hebben op jongeren met weinig toekomstperspectief. Tevens werd geconstateerd dat de BES-eilanden relatief welvarend zijn in vergelijking met de rest van het Caribisch gebied. Dit kan criminelen uit omliggende landen aantrekken. In het onderzoek voor het VHB 2018 is de wervingskracht van netwerken niet veel duidelijker geworden. Er zijn wel signalen dat netwerken jongeren rekruteren of in ieder geval gebruikmaken van jongeren voor hand- en spandiensten. Ook worden er drugscriminelen rond scholen gesignaleerd. Gezien de slechte situatie waarin veel jongeren op de BES verkeren, lijkt het niet ondenkbaar dat die wervingskracht is toegenomen of zal toenemen. Geweld, armoede, werkloosheid en gebrek aan perspectief zorgen voor een vruchtbare voedingsbodem. Verder is er op Bonaire een aanzienlijke groep lokale criminelen die op redelijk niveau meedoet in de wereld van de georganiseerde criminaliteit. Voor de aantrekkingskracht van met name Bonaire op criminelen uit de omgeving, zijn eveneens aanwijzingen gevonden. Er zijn diverse voorbeelden bekend van Curaçaose criminelen die op Bonaire misdrijven plegen. Venezolaanse criminelen zijn eveneens op Bonaire actief, vanuit Venezuela of vanuit Curaçao. Dit risico blijft actueel gezien de *trafficking revival* in het Caribisch gebied. Bonaire is in trek vanwege de uitstekende infrastructuur voor smokkel van contrabande via de zeehaven of de luchthaven. Volgens diverse respondenten ontdekten georganiseerde criminele groeperingen daarnaast dat mensensmokkel en mensenhandel bijzonder lucratief zijn. Dit fenomeen kan Bonaire in toenemende mate raken.

Met uitzondering van het risico dat de geldstroom vanuit Nederland opdroogt, zijn de risico's uit 2013 nog aanwezig. Daarnaast dienden zich nieuwe risico's aan. Allereerst is er het risico van een steeds grotere vluchtelingenstroom vanuit Venezuela en de 'doorontwikkelingen' van de netwerken die Venezolanen ondersteunen en van de netwerken die hen uitbuiten. Er zijn al aanwijzingen dat arbeidsomstandigheden verslechteren. De illegale prostitutie van Venezolaanse vrouwen is uitermate riskant voor de vrouwen zelf en het

levert ook risico's op voor de volksgezondheid vanwege onbeschermd seksuele activiteiten. Een ander risico is de opmars van Chinese ondernemers die een groot deel van de middenstand overnemen en investeren in onroerend goed. Ongetwijfeld gaat het grotendeels om bonafide, hardwerkende ondernemers, maar enkele Chinese sneks en restaurants worden wel in verband gebracht met illegale prostitutie. Op andere eilanden in het Caribisch gebied zijn opsporingsonderzoeken gedaan naar Chinese ondernemers die zich op grote schaal bezighouden met *underground banking* en witwassen. Daaruit kwamen banden met Chinese triades naar voren en er zijn relaties gevonden met Bonaire.

Bonaire en Sint Eustatius, zij het in mindere mate en op een andere manier, lijken aantrekkelijk te zijn voor witwassers. Het is relatief eenvoudig en veilig in Bonaire te investeren met zwart of crimineel geld. Voeg hier aan toe een kwetsbaar politiek systeem, gebrekkig informatie-uitwisseling en toezichhouders op afstand en de kans bestaat dat Nederland met betrekking tot de BES niet goed uit de bus komt bij de evaluatie van de Financial Action Task Force (FATF) die naar verwachting in 2020 start.⁵⁰ De FATF is een intergouvernementele organisatie met als doel het op mondiaal niveau voorkomen en bestrijden van witwassen van geld, de financiering van terrorisme en andere hieraan verwante bedreigingen voor de integriteit van het internationale financiële stelsel.⁵¹ Hiertoe heeft de FATF veertig aanbevelingen opgesteld met internationale standaarden die de aangesloten landen in hun nationale wet- en regelgeving en beleid moeten implementeren. Bij de evaluatie in 2020 beoordeelt de FATF of Nederland voldoet aan de aanbevelingen en of het beleid effectief is. Een negatieve beoordeling door de FATF kan er uiteindelijk toe leiden dat een land op de zwarte lijst van de FATF komt.⁵² Dit levert reputatieschade op voor het land en vooral voor de financiële sector wat integere investeerders kan afschrikken en het financiële verkeer kan belemmeren. Tot zo ver de risico's. In het volgende en laatste hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag wat er moet gebeuren om de BES veiliger te maken en risico's te minimaliseren.

⁵⁰ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/nds-tk-2017D36385.html>.

⁵¹ <http://www.fatf-gafi.org/home/>.

⁵² www.compliance-instituut.nl/wp-content/uploads/How-to-survive-an-FATF-assessment.pdf.



10. AANBEVELINGEN

Uit het onderzoek voor dit veiligheidsbeeld kwam naar voren dat de BES-eilanden kampen met veiligheidsrisico's die beter passen bij een land dan bij de rustige, dunbevolkte, Caribische eilanden. Mogelijk komt het daardoor dat de problemen niet altijd goed worden onderkend. Veel problemen bevinden zich ook onder de oppervlakte. Deels hebben de problemen te maken met het feit dat de BES onderdeel van Nederland is en er een ingewikkelde Nederlandse structuur is geëxporteerd naar kleine Caribische eilanden. Voor bijna elk probleem zijn er instanties, werkgroepen, stuurgroepen, taskforces of projecten. Er is geen gebrek aan onderzoeken, rapportages, plannen en ideeën. De rapporten bevatten waardevolle adviezen en leggen de vinger vaak goed op de zere plek. De vraag is alleen waarom veel van deze plannen ergens stranden en waarom de integrale aanpak onvoldoende van de grond komt. Met de resultaten van dit veiligheidsbeeld wil OM BES nieuw leven blazen in de discussie over de te nemen stappen om met behulp van een integrale aanpak veiligheidsproblemen aan te pakken. De aanbevelingen zijn bedoeld om richting te geven aan die discussie.

Houd de grenzen in de gaten

Wat de huidige risico's betreft, springt de problematiek rond illegale migratie uit Venezuela eruit. Dat is geen hypothetisch risico, maar een risico dat zich al manifesteert. De gezaghebber van Bonaire heeft dit probleem in 2017 reeds aangekaart bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en gevraagd om uitbreiding van de aanwezigheid van de Kustwacht in de wateren rondom Bonaire. Deze vraag is in het presidium van de Kustwacht besproken en de conclusie was dat extra inzet (nog) niet aan de orde is. Naar aanleiding van Kamervragen hebben de betrokken ministers aangegeven dat 'het beeld is dat de behoefte en noodzaak van Kustwachtinzet als gevolg toenemende onrust in Venezuela het grootst is op Curaçao en Aruba en in mindere mate bij Bonaire. Indien er nieuwe gegevens of gegronde redenen naar voren zouden komen, kan dat aanleiding zijn tot bijstelling van het beleid.'

Het moment lijkt aangebroken het beleid inderdaad bij te stellen. Aanbeveling van de Raad voor de rechtshandhaving in 2018 was te zorgen voor een evenrediger inzet van de Kustwacht bij Bonaire en een bredere bestuurlijke aandacht voor deze problematiek (Raad voor de rechtshandhaving, 2018). De noodzaak hiervan blijkt eveneens uit het onderzoek voor het VHB 2018 en in het bijzonder uit het onderzoek naar de situatie van Venezolanen dat verricht is ten behoeve van dit beeld. Ook lijkt het vanuit het oogpunt van de 'wetmatigheden' van criminaliteitsbeheersing, namelijk het optreden van verplaatsingseffecten, niet logisch de inzet rond Aruba en Curaçao wel te versterken en rond Bonaire niet. De aanbeveling is dan ook het verzoek van de gezaghebber om meer inzet van de Kustwacht rond Bonaire in heroverweging te nemen

en de aanbeveling van de raad over de brede bestuurlijke aandacht ter harte te nemen. De situatie in Venezuela en de gevolgen voor de ABC-eilanden lopen als een rode draad door deze rapportage. Uiteraard is het belangrijk deze situatie in de hand te houden en te voorkomen dat de kleine kwetsbare eilanden een toevluchtsoord worden voor hordes Venezolanen die ten einde raad zijn. Daarbij moet niet uit het oog worden verloren dat zich in Venezuela een humanitaire ramp aan het voltrekken is en dat oppakken en deporteren feitelijk onmenselijk is. Er moet in de regio een oplossing komen voor deze situatie. De ogen ervoor sluiten kan niet meer.

Aanbevolen wordt het toezicht te versterken op de 'natte en droge' grenzen van Bonaire, maar ook van Sint Eustatius en Saba. Het is relatief eenvoudig om de eilanden binnen te komen of te verlaten via de lucht of over het water. Dit geldt zowel voor mensen als voor drugs, wapens en geld. Door het toezicht op de grenzen te verbeteren intervenueer je in feite op alle OM-BES thema's. De informatie die dit oplevert, geeft meer inzicht in de omvang en aard van het vervoer van contrabande. Het versterken van de grenzen is ook bij de aanpak van grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit essentieel. Kenmerk van dergelijke georganiseerde groepen is immers het grensoverschrijdende karakter. Dit is een achilleshiel van de organisaties en de netwerken. Ergens moeten ze een fysieke grens over en dat zijn de momenten waarop ze met de juiste informatie te detecteren zijn. Dergelijke netwerken maken gebruik van geavanceerde technologie en zijn dermate goed georganiseerd dat geen enkel land in staat is dergelijke netwerken alleen aan te pakken. Hoewel het vanzelf spreekt dat het hierbij essentieel is

om regionaal en internationaal samen te werken, blijkt dit in de praktijk toch onvoldoende te gebeuren. In de literatuur is meer dan voldoende informatie te vinden over wat daarvoor nodig is (bijlage IV).

Aandacht voor 'niet fysieke' grenzen is ook noodzakelijk. Zoals al eerder aan de orde kwam, dweilen veel instanties met de kraan open. Wanneer je echt betekenisvol wilt interveniëren, gaat het niet om dweilen, maar om begrenzen, beschermen en bekrachtigen. De beeldvorming is - ook bij de betrokken instanties zelf - dat er te weinig wordt begrensd. Dit komt voor een deel doordat traditionele vormen van sociale controle zijn verdwenen en er nog onvoldoende alternatieven zijn. Ook zijn de organisaties die verantwoordelijk zijn voor toezicht in brede zin niet berekend op hun taak en een aantal toezichthoudende organisaties zit letterlijk ver weg. Op de BES is niet iedereen op de hoogte van de rol van deze instanties. Lokale organisaties komen door de grote werkdruk vaak niet toe aan hun toezichthoudende taken. Ze houden zeker controles en toch is het algemene idee dat er nauwelijks wordt gehandhaafd. Bij het aangeven van figuurlijke grenzen is ook de handhaving van de kleine norm essentieel. Verkeersgedrag wordt onvoldoende aangepakt, hetzelfde geldt voor kleine overtredingen en kleine criminaliteit waardoor het idee heerst dat alles kan en alles mag. Dat geldt ook voor de Europese Nederlanders die naar Bonaire komen en binnen korte tijd norm overschrijdend gedrag vertonen: rijden met te veel alcohol op, bellen achter het stuur, bouwen zonder vergunning. Bonaire lijkt een vrijplaats vergeleken met het overgereguleerde Nederlandse leven.

Houd het simpel en overzichtelijk

Er zijn in onderzoeken naar de BES al veel barrières voor criminaliteitsfenomenen bedacht. De vraag is waar zitten nou de barrières om de integrale aanpak niet alleen op papier te zetten, maar daadwerkelijk in de praktijk uit te voeren. Wanneer deze barrières niet worden geslecht, is elke poging gedoemd te mislukken. Uit ervaringen in andere landen blijkt dat barrières voor integrale samenwerking het beste weg zijn te nemen door op een concreet onderwerp waarvan iedereen de urgentie inziet, gewoon te beginnen, werkenderwijs de hindernissen weg te nemen en het vooral simpel te houden. Geen

ingewikkelde structuren opzetten. Gezamenlijk sturen op de processen van toezicht, handhaving en opsporing met interventies gericht op alle vijf fasen van de veiligheidsketen: proactie, preventie, preparatie, repressie en nazorg. Gezien de beperkte capaciteit van de instanties op Bonaire, de situatie in Venezuela en de dreiging van grote stromen vluchtelingen naar de Benedenwindse eilanden is het voorstel de focus in het kader van integrale samenwerking op Bonaire in eerste instantie te richten op het thema vreemdeling en arbeid. Hierbij is het zaak te zorgen voor coördinatie tussen de instanties en de processen. Aanbevolen wordt daar iemand voor aan te stellen, bijvoorbeeld een implementatiemanager die los staat van de instanties, doorzettingsmacht krijgt en over draagvlak beschikt.

Voor Saba en Sint Eustatius lijkt de integrale aanpak van lokale problematiek, waaronder geweldsmisdrijven, zedenmisdrijven en lokale drugshandel, voorrang te verdienen. Overigens wil dit niet zeggen dat deze problemen op Bonaire niet dringend om aandacht vragen. Tijdens het onderzoek voor het VHB 2018 is het beeld ontstaan dat er op het terrein van lokale problemen veel versnippering bestaat. Er is een wildgroei aan organisaties en stichtingen waardoor onduidelijkheid bestaat over wie nu eigenlijk wat moet doen. Het gevolg is dat er te weinig voortgang is en dat sommige organisaties elkaar meer lijken te concurreren dan dat ze samenwerken. De ervaringen met het Veiligheidshuis op Bonaire laten zien dat het werkt als je organisaties op een meer gestructureerde manier bij elkaar brengt. Knelpunten worden daarmee zichtbaar en oplossingen zijn vaak niet zo moeilijk wanneer alle betrokken organisaties de samenwerking serieus nemen. Aanbevolen wordt de sociale kaart van de BES onder de loep te nemen en te zorgen voor betere afstemming op beleidsniveau en op uitvoeringsniveau.

Het devies 'houd het simpel' is ook van toepassing op de uitwisseling van informatie tussen de organisaties op de BES en de uitwisseling in de regio of op het internationale vlak. Dit informatieproces lijkt te stokken en de kans is klein dat dit op korte termijn verandert. Door met elkaar te focussen op één thema en een manier te vinden op dat thema het informatieproces te verbeteren en het vooral niet te moeilijk te maken, kunnen de partners

gezamenlijk een nieuwe impuls geven aan de integrale aanpak. Misschien is het tijd een oude tegelwijsheid toe te passen: als het niet kan zoals het moet, dan moet het maar zoals het kan. Voor de uitwisseling van informatie tussen BES-organisaties valt bijvoorbeeld te denken aan de zogeheten digitale checklist die de directie Toezicht en Handhaving van het OLB gebruikt. Dit is een simpel en gebruiksvriendelijk systeem dat de samenwerking tussen diensten kan ondersteunen.

Ook op andere terreinen is het mogelijk pragmatischer te werken en de grenzen van de mogelijkheden op te zoeken. Een veelgehoorde klacht is dat wetgeving ontbreekt of niet up-to-date is. Dat is echt een probleem en het is niet de bedoeling om dit te bagatelliseren. Wachten tot alle wetgeving in place is en dan pas handelen, is gezien de huidige problematiek echter geen optie. Wetgevingsprocessen kunnen jaren duren. Binnen de bestaande regelgeving zijn er vaak andere mogelijkheden of routes om problemen aan te pakken. Daar is enige creativiteit voor vereist. Zo lang wordt vastgehouden aan het idee dat zaken alleen op te lossen zijn met de juiste wetgeving komt er geen ruimte voor die creativiteit.

Naast dat het belangrijk is met elkaar de integrale samenwerking vorm te geven, is het ook zaak taken goed te verdelen. De indruk bestaat dat te veel instanties een rol krijgen toebedeeld bij de verschillende werkgroepen, taskforces en ketenoverleggen waardoor medewerkers meer bezig zijn met het bijlopen van deze bijeenkomsten dan met het uitvoeren van de afspraken en hun overige taken. Verdelen van de taken kan aan de hand het 'vijf-wereldenmodel' uit hoofdstuk 4. Bij elke wereld horen sleutelinstanties met een cruciale rol bij het aanpakken van de problemen die spelen in de verschillende werelden. Zo hebben KPCN en de directie Toezicht & Handhaving van het OLB een sleutelpositie bij het aanpakken van lokale criminaliteit en onveiligheid. Samen met de Arbeidsinspectie, de Douane en de KMar hebben zij ook een taak op het gebied van de wereld van de illegale vreemdelingen. Het RST heeft een sleutelpositie bij de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit. De Belastingdienst, de FIOD en het Combiteam zijn op hun beurt weer essentieel bij financieel-economische delicten in onder meer

de wereld van de organisatiecriminaliteit. Gaat het om corruptie en andere vormen van ondermijnende criminaliteit, ligt het primaat bij de Rijksrecherche en het Team Bestrijding Ondermijning (TBO). Het vijf wereldenmodel is op deze manier te gebruiken als ordeningsinstrument om taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden te verhelderen en te verdelen, waarbij de thema's van het veiligheidsbeeld als verbindende aangrijpingspunten voor gezamenlijk interventies kunnen dienen.

Houd de BES schoon

In het vorige VHB is al gesignaleerd dat de economische ontwikkeling van de BES-eilanden grotendeels afhankelijk is van het toerisme. Het behoud van het milieu en in het bijzonder het koraal is voor het toerisme essentieel. Hiervoor is aandacht voor milieudelicten en -overtredingen de komende jaren noodzakelijk. Ook kan een verantwoordelijke overheid er tegenwoordig niet meer omheen om prioriteit te geven aan het behoud van het milieu en de bescherming van de natuur. Bijkomend effect is dat de leefbaarheid daardoor toeneemt en de bevolking zich veiliger voelt in een schone en opgeruimde omgeving.

Houd de BES schoon geldt niet alleen voor de natuur. Hierboven kwam al aan de orde dat er signalen zijn dat er met name op Bonaire op allerlei manieren wordt witgewassen in diverse bedrijfssectoren en dat illegale tewerkstelling en uitbuiting van werknemers door bedrijven voor komt in bijvoorbeeld de bouw, de hospitalitysector en de prostitutiebranche. Uiteindelijk zorgen bedrijven die zich inlaten met dergelijke praktijken dat de eilanden in een negatieve spiraal terechtkomen. Het leidt tot inflatie van prijzen voor onroerend goed, oneerlijke concurrentie, vergroting van ongelijkheid en corruptie. Het geldt dat dit soort bedrijven verdienen, belandt niet in de belastingkas van de eilanden en de lokale bevolking wordt er op geen enkele wijze beter van. Om de BES-eilanden en in het bijzonder Bonaire aantrekkelijk te houden voor toeristen en kansen te bieden voor de lokale bevolking verdient het aanbeveling de eilanden letterlijk schoon te houden door meer aandacht te besteden aan milieudelicten en -overtredingen en ook te zorgen voor een 'schone' toeristensector. Ten slotte geldt 'houd de BES schoon' ook voor het bestuur. De problemen op de BES zijn niet onoverkomelijk. Ze vragen wel om goed

governance en een heldere visie. Daarbij gaat het niet alleen om een integere, verantwoordelijke en betrouwbare lokale overheid, maar ook om een Rijksoverheid die deze waarden hoog in het vaandel draagt.

Houd iedereen verantwoordelijk

Uit de interviews bleek dat criminaliteit op de BES vooral wordt gezien als het probleem van politie en justitie. Politie en justitie hebben inderdaad een rol. Het strafrecht is echter bedoeld als laatste redmiddel. Het is het ultimatum remedium voor als al het andere niet werkt. Criminaliteit is geen natuurverschijnsel. Aan misdrijven gaan vaak een lange weg vooraf waarbij verschillende partijen op allerlei momenten kunnen ingrijpen. Wanneer politie en justitie eraan te pas moeten komen, is het te laat. Het leed is al geleden. Uiteraard is het noodzakelijk dat het strafrecht bestaat, maar uiteindelijk lost het problemen niet op. Recidivecijfers spreken voor zich en voor slachtoffers brengt het strafrecht vaak niet de genoegdoening die men ervan hoopt. Om criminaliteit op de BES-eilanden structureel aan te pakken moet de focus liggen op de dieperliggende oorzaken. In het beeld van de instanties kwam al aan de orde dat vrijwel alle departementen daarbij een rol hebben.

Het is niet alleen de overheid die aan zet is op het terrein van criminaliteit. De particuliere sector kan eveneens bijdragen. De overheid moet meer dan nu het geval is een beroep doen op het bedrijfsleven en met de particuliere sector samenwerken. Het bedrijfsleven heeft net zo goed belang bij veiligheid. Ten slotte mag van de inwoners van de BES worden verwacht dat ze meer verantwoordelijkheid nemen. Naar aanleiding van een paar recente gevallen van fataal huiselijk geweld op Aruba riep de Arubaanse Premier de samenleving op de 'stiltecultuur' te doorbreken en vermoedens van geweld en misbruik te melden en hulp te zoeken.⁵³ De oproep was bestemd voor slachtoffers en iedereen met informatie over dergelijke situaties. Ook op de BES is het zaak dat het zwijgen stopt. Hoe moeilijk het ook is dit te doorbreken, het is de enige manier om goed zicht te krijgen op de omvang van dit soort ernstige misdrijven om te voorkomen dat kinderen die in dergelijke gezinssituaties opgroeien hun leven lang slachtoffer blijven of zich ontwikkelen tot daders.

Houd het welzijn van de jeugd in de gaten

Vaak wordt gezegd 'de jeugd heeft de toekomst', maar dat gaat niet vanzelf. Ze moeten die toekomst wel eerst krijgen. De realiteit voor veel kinderen op de BES is dat er weinig perspectief is en dat ze kampen met problemen op tal van terreinen. Iedereen draagt verantwoordelijkheid voor de zorg voor de jeugd. In de eerste plaats zijn dat de ouders en als die hun taken niet aan kunnen dan is de sociale omgeving aan zet of scholen of welzijnsorganisaties en pas in de laatste plaats politie en justitie. Van diverse kanten is gepleit voor de invoering van jeugdstrafrecht. Dit is zeker belangrijk. Het is alleen geen echte oplossing. Wanneer het jeugdstrafrecht eraan te pas moet komen, heeft het systeem gefaald. Collectief moet worden gezorgd dat het jeugdstrafrecht overbodig is. De oplossingen zijn gelegen in het aanpakken van huiselijk geweld waardoor kinderen in een veilige omgeving kunnen opgroeien, begeleiding van ouders die moeite hebben met de opvoeding, zorgen voor goede scholing, een zinvolle vrijetijdsbesteding, gezonde voeding en haast maken met het waarborgen van kinderrechten zoals allerlei rapportages aanbevelen. Uit het onderzoek voor dit veiligheidsbeeld komt naar voren dat de zorg voor de jeugd met stip op nummer één moet staan. Samenhangend beleid op alle terreinen is noodzakelijk om jeugdcriminaliteit te voorkomen in plaats van te bestrijden.

Ten slotte

De trends op het gebied van criminaliteit en veiligheid op de BES zijn te keren. Dat vergt een versterking van de organisaties die verantwoordelijk zijn voor de aanpak van de problemen. Natuurlijk is het ideaal als sommige organisaties meer capaciteit krijgen. Dat doet recht aan de veelheid aan risico's waaraan de BES-eilanden blootstaan en aan de consequenties van deze risico's. Het toevoegen van menskracht is echter niet de enige manier om organisaties te versterken. Te denken valt ook aan het investeren in kennis en expertise en uiteraard aan het op orde brengen van de informatiehuishouding en de uitwisseling van informatie. Wat naast het versterken van de organisaties van essentieel belang is, is het slechten van de barrières tot samenwerking en het aanbrengen van focus. Niet met z'n allen alles half doen, maar gezamenlijk een paar dingen goed doen, te beginnen bij de integrale

⁵³ Stiltecultuur' maakt misbruik mogelijk. Premier: samenleving moet huiselijke geweld melden, Amigoe, 13 augustus 2018.

aanpak van het thema vreemdeling en arbeid. De aanpak van criminaliteit is een gedeelde verantwoordelijkheid. De veelsoortigheid van de problematiek op de BES vraagt een relatief hoog niveau van interdisciplinaire samenwerking. En dat vergt besef van wederzijdse afhankelijkheid, flexibiliteit, collectief eigendom van doelen, vertrouwen in elkaar en natuurlijk commitment om daadwerkelijk wat te veranderen (Bronstein, 2003). Deze voorwaarden zijn niet eenvoudig te vervullen. Daar is een bewust proces voor nodig waarin men naar elkaar toe groeit en dat kost tijd, aandacht en energie.



LITERATUURLIJST

- Alvaredo, F., Chancel, L., Pikkety, T., Saez, E., & Zucman, S. (2017). *World Inequality Report 2018*. World Inequality. BC en BZK. (2018, 11 14). *Bestuursakkoord Bonaire 2018 - 2020*. Retrieved from Rijksoverheid.nl: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/11/14/bestuursakkoord-bonaire-2018-2022>
- Berg, E. A. (2002). *Organisatiecriminaliteit; aard, achtergronden en aanpak*. Den Haag: WODC.
- Blair, C., & Raver, C. (2016). Poverty, Stress and Brain Development: New Directions for Prevention and Intervention. *Academic Pediatrics*, 30 - 36.
- Bouman, G., & Jopp, L. (2016). *Korps Politie Caribisch Nederland. Focus, prioriteren, doen*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Broek, A. (2011). *De geschiedenis van de politie op de Nederlands - Caribische eilanden, 1893 - 2010. Geboeid door macht en onmacht*. Amsterdam, Leiden: Boom, KITLV Uitgeverij.
- Bronstein, L. (2003). A model for interdisciplinary collaboration. *Social Work*, 297 - 306.
- CBS. (2015). Bevolkingstrends: *Sociaal en institutioneel vertrouwen in Nederland*. Den Haag, Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS. (2017a). *Jaarrapport 2017 Landelijke Jeugdmonitor*. Den Haag/Heerlen/Bonaire: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS. (2017b). *Toerisme in Caribisch Nederland 2016*. Kralendijk: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS. (2017c). *Trends in the Caribbean Netherlands 2017*. The Hague/Heerlen/Bonaire: Statistics Netherlands.
- CBS. (2018a). *Trends in the Caribbean Netherlands 2018*. Den Haag: Statistics Netherlands.
- CBS. (2018b). *Toerisme in Caribisch Nederland 2017*. Kralendijk: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- College voor de Rechten van de Mens. (2013). *Advies: Gelijke behandeling bij de toepassing van het Kinderrechtenverdrag in Caribisch Nederland*. College voor de Rechten van de Mens.
- College voor de Rechten van de Mens. (2016a). *Armoede, sociale uitsluiting en mensenrechten*. Utrecht: College voor de Rechten van de Mens.
- College voor de Rechten van de Mens. (2016b). *Naar een mensenrechtelijk aanvaardbaar voorzieningenniveau voor Caribisch Nederland*. College voor de Rechten van de Mens.
- Commissie Spies. (2015). *Vijf jaar verbonden: Bonaire, Sint Eustatius, Saba en Europees Nederland*. Den Haag.
- Commissie van den Emster. (2017). *De toekomst van de strafrechtspleging: ambities voor gezamenlijke versterking. Een oproep aan het nieuwe kabinet*. Politie Openbaar Ministerie en Rechtspraak.
- Commissie van Wijzen. (2018). *Nabijheid of distantie; een wereld van verschil*. Wassenaar en Santa Cruz.
- De Bruin, J., Kriek, F., & De Vaan, K. (2014). *De aanpak van huiselijk geweld op de BES-Eilanden*. Regioplan. Amsterdam: Regioplan.
- Den Bak, R., Popma, A., Nauta-Jansen, L., Nieuwbeerta, P., Marchena-Slot, A., Koenraadt, F., & Jansen, J. (2018). *Psychosociale criminogene factoren en neurobiologische kenmerken van mannelijke gedetineerden in Caribisch Nederland*. Den Haag: WODC, Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Denters, E., Donner, J., Popma, M., & Van Spijk, J. (2006). *De relatie tussen goed overheidsbestuur en sociaal-economische ontwikkeling in het Caribisch gebied*. Amsterdam: Amsterdam Institute for International Development (AIID).
- Directie Samenleving en Zorg. (2015). *Integraal Jeugdbeleidsplan Bonaire 2015 - 2016*. Openbaar Lichaam Bonaire. Kralendijk: OLB.
- Durrant, R., & Ward, T. (2015). *Evolutionary Criminology: Towards a Comprehensive Explanation of Crime*. Elsevier: Amsterdam.
- Europol, F. I. (2015). *Why cash is still king*. Den Haag: Europol.
- Evaluatiecommissie justitiële rijkswetten. (2015). *Eindverslag evaluatiecommissie justitiële rijkswetten*. Den Haag: Evaluatiecommissie justitiële rijkswetten, WODC.
- Faber, W., & Van Nunen, A. A. (2004). *Uit onverdachte bron. Evaluatie van de keten ongebruikelijke transacties*. Meppel: Boom Juridische uitgevers.
- Fajnzylber, P., Ledermand, D., & Loayza. (2002). Inequality and Violent Crime. *Journal of Law and Economics*.
- Financial Intelligence Unit-Nederland. (2013 - 2017). *Jaaroverzichten*. Zoetermeer: FIU.

- George, C. (2015). *E bèrdat di Boneiru. De waarheid van Bonaire*. Kralendijk, Bonaire: Nectar publishing.
- Hantrais, L. (2008). *International comparative research. Theory, methods and practice*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
- Hoebé, D. (2015). *Procesanalyse Bonaire International Airport (BIA)*. Koninklijke Marechaussee, Brigade Caribisch gebied. Utrecht: Ministerie van Defensie.
- Hoebe, D. (2015). *Procesanalyse Bonaire International Airport*. Een onderzoek naar de processen van verschillende organisaties/bedrijven op de luchthaven Bonaire International Airport .
- Huisman, W., & Kleemans, E. (2017). Organisatiecriminaliteit, georganiseerde criminaliteit en ondermijning. In R. Staring, R. Van Swaaningen, & K. v. Van Wingerden, *Over de muren van stilzwijgen* (pp. 535 - 548). Den Haag: Boom Criminologie.
- Ijsbeer, G. (2018). *Undocumented and legal Venezuela migration to Bonaire*. vertrouwelijk, ongepubliceerd document.
- INL. (2018a). *International Narcotics Control Strategy Report. Drug and Chemical Control Volume II*. United States Department of State. Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs.
- INL. (2018b). *International Narcotics Control Strategy Report. Money Laundering Volume II*. Washington: United States Department of State.
- Inspectie Justitie en Veiligheid. (2014). *Nulmeting organisatie rampenbestrijding Sint Eustatius*. Den Haag: Ministerie van Justitie .
- Jaitman, L. (2017). *The Cost of Crime and Violence. New evidence and Insights in Latin America and the Caribbean*. Washington: Inter-American Development Bank.
- Kloosterboer, K. (2013a). *Kind op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Kinderrechten in Caribisch Nederland*. Unicef.
- Kloosterboer, K. (2013b). *Kind op Saba. Kinderrechten in Caribisch Nederland*. Unicef.
- Kloosterboer, K. (2013c). *Kind op Sint Eustatius. Kinderrechten in Caribisch Nederland*. Unicef.
- Kloosterboer, K., & Esser, A. (2017). *Met het oog op de kinderen. Naar een monitoringsinstrument voor kinderrechten op de BES-eilanden*. Kind met recht!
- Kloosterbroer, K. (2013d). *Kind op Bonaire. Kinderrechten op Bonaire*. Unicef.
- KLPD-Dienst IPOL. (2009). *Criminaliteitsbeeldanalyse Bonaire 2008*. Zoetermeer: Dienst IPOL.
- Kolthoff, E. (2016). *Basisboek criminologie*. Den Haag: Boom Criminologie.
- Koolen, K. (2010). *Nos dushi Boneiru! Zoeken naar authenticiteit in een tijdperk van mondialisering, mobiliteit en de staatkundige hervorming op Bonaire*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Korsten, A. (2008). *Internationaal - vergelijkend onderzoek. Typen onderzoek, methodologische aspecten en voorbeelden op het terrein van vergelijking van overheidsbeleid, culturen, organisaties en management*.
- Kustwacht. (2018). *Jaarverslag 2017*. Kustwacht voor het Koninkrijk der Nederlanden in het Caribisch Gebied.
- Leertouwer, E., & Zaalberg. (2015). *Achtergronden van de detentieratio in Caribisch Nederland*. Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum. Ministerie van Veiligheid en Justitie. Den Haag: WODC.
- Lindert, J., & Levav, I. e. (2015). *Violence and Mental Health: its Manifold Faces*. Dordrecht, Heidelberg, New York, London: Springer.
- Lum, C., & Koper, S. (2017). *Evidence-based Policing. Translating Research into Practice*. Oxford: Oxford University Press.
- Maguire, E. (2014). *A review of global and regional trends likely to impact crime in the Dutch Caribbean*. Washington DC: American University.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2014). *Meerjarenprogramma Caribisch Nederland 2015-2018*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van Justitie en Veiligheid, ministerie van VWS, VNG. (2018). *Geweld hoort nergens thuis. Aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid, ministerie van VWS, VNG.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie. (2016). *Verdere ontwikkeling van de de veiligheids- en justitieketen in Caribisch Nederland*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2016). *Beleidsdoorlichting gezondheidszorg, jeugdzorg en publieke gezondheidszorg in Caribisch Nederland*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2016). *Inventariserend onderzoek maatregelen huiselijk geweld en kindermishandeling BES-eilanden*. KST-28345-170, Den Haag.
- Mooij, A., Tijssens, I., & Van der Mark, J. (2013). *Veiligheidsbeeld BES-eilanden 2013*. Zoetermeer: DLIO.
- Nauta, O. (2007). *Checks-and-balances in Caribische bestuurssystemen. Een evaluatie van Aruba, de Nederlandse Antillen, Barbados, Anguilla en Saint Martin*. Amsterdam: Nauta & Van Gennip. Onderzoek en advies.
- Nauta, O. (2015). *Vijf jaar Caribisch Nederland. Werking van de nieuwe bestuurlijke structuur*. Amsterdam: DSP-groep.
- Nauta, O., & Van Egmond, P. (2015). *Inrichting en organisatie Brandweerkorps en Korps Politie Caribisch Nederland*. DSP-groep. Amsterdam: DSP-groep.
- NRC. (2010, oktober 11). *Antillen begroeten nieuwe status met gemengde gevoelens*. NRC Handelsblad.
- Oostindie, G. (2016, februari). *Geschiedenis en betekenis van Antilliaanse migratie. Demos, bulletin over bevolking en samenleving*, 32, 5 - 7.
- Openbaar Lichaam Bonaire. (2014). *Startnotitie integraal en geïntegreerd veiligheidsbeleid Bonaire 2015 - 2019*. Kralendijk, Bonaire: Openbaar Lichaam Bonaire.
- Openbaar Ministerie. (2016). *Perspectief op de criminaliteitsbestrijding 2016 - 2021*. Willemstad, Curacao: Parket Procureur-Generaal Curacao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius & Saba.
- Openbaar Ministerie BES. (2017). *Jaarplan 2018*. Kralendijk, Bonaire: Openbaar Ministerie Bonaire, Sint Eustatius & Saba.
- Pommer, E., & Bijl, R. (2015). *Vijf jaar Caribisch Nederland. Gevolgen voor de bevolking*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Pro facto. (2018). *Evaluatie van de Wet toelating en uitzetting BES*. Den Haag: WODC, ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Raad voor de rechtshandhaving. (2013). *Het opsporingsproces door de recherche op Bonaire Sint Eustatius en Saba. Inspectieonderzoek van de Raad voor de rechtshandhaving naar het functioneren van het opsporingsproces van de recherche van het Korps Politie Caribisch Nederland*. BES: Raad voor de rechtshandhaving.
- Raad voor de rechtshandhaving. (2015). *Infrastructuur corruptiebestrijding op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Inspectieonderzoek van de Raad voor de rechtshandhaving*. Kralendijk, Bonaire: Raad voor de rechtshandhaving.
- Raad voor de rechtshandhaving. (2016a). *Preventie van jeugdcriminaliteit in Bonaire, Sint Eustatius en Saba*. BES: Raad voor de rechtshandhaving.
- Raad voor de rechtshandhaving. (2016b). *Onderzoek aanpak van de bestrijding van atrako's op Bonaire*. BES: Raad voor de rechtshandhaving.
- Raad voor de rechtshandhaving. (2016c). *Opvang en behandeling van personen met een gedragsstoornis of een verslaving in de strafrechtshandhaving op Bonaire, Sint Eustatius en Saba*. 2016: Raad voor de Rechtshandhaving.
- Raad voor de rechtshandhaving. (2016d). *Review-onderzoek opsporingsproces recherche op Bonaire Sint Eustatius en Saba*. BES: Raad voor de Rechthandhaving.
- Raad voor de rechtshandhaving. (2017a). *Review-onderzoek Justitiële Inrichting Caribisch Nederland (JICN). Een quick scan van de opvolging van aanbevelingen*. Bonaire: Raad voor de Rechtshandhaving.
- Raad voor de rechtshandhaving. (2017b). *De staat van de rechtshandhaving 2016*. BES: Raad voor de rechtshandhaving.
- Raad voor de rechtshandhaving. (2017c). *Vreemdelingbeleid Caribisch Nederland. Toezicht en handhaving*. BES: Raad voor de rechtshandhaving.
- Raad voor de rechtshandhaving. (2017d). *De uitwisseling van politieke en justitiële gegevens binnen het Koninkrijk met het accent op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Inspectieonderzoek van de Raad voor de rechtshandhaving naar de uitwisseling van gegevens in het kader van de opsporing*. Raad voor de rechtshandhaving.
- Raad voor de rechtshandhaving. (2017e). *De staat van de rechtshandhaving 2016*. BES: Raad voor de rechtshandhaving.
- Raad voor de rechtshandhaving. (2018). *De staat van de rechthandhaving Caribisch Nederland 2017*. BES: Raad voor de rechthandhaving.
- Reijntjes, J. (2002). *Bestrafing op de Antillen; hoge strafmaat, harde strafexecutie*. Justitiële Verkenningen(01), 67-78.
- Rowlingson, K. (2011). *Does income inequality cause health and social problems?* Joseph Rowntree Foundation.
- Ruitenbeek, D. v. (2018). *Huntu kontra kriminalidad na Boneiru. De mogelijkheden van integrale samenwerking in de aanpak van criminaliteit op Bonaire (scriptie)*. Apeldoorn: Politieacademie.

- Sapolsky, R. (2017). *Behave: the Biology of Humans at our Best and Worst*. New York: Penquin Books.
- Selten, J., Van der Ven, E., Rutten, B., & Cantor-Graae, E. (2013). The Social Defeat Hypothesis of Schizophrenia: An Update. *Schizophrenia Bulletin*, 39(6), 1180 - 1186.
- Sherman, L., Gottfredson, D., MacKenzie, D., Eck, J., Reuter, P., & Bushway, S. (1997). *Preventing crime: What Works, What doesn't, What's promising: A report to the United States Congress*. Rockville: National Institute of Justice/NCJRS.
- Soudijn, M. R. (2017). *Witwassen: criminaliteitsbeeldanalyse 2016*. Zoetermeer: Politie, Landelijke Eenheid, Dienst Landelijke Informatieorganisatie.
- Straatmeijer, J. (2018). *Onderzoek naar een ijkpunt voor het sociaal minimum in Caribisch Nederland*. Amsterdam: Regioplan.
- Sutton, P. (1999). What are the Priorities for Small States in the International System? *The Round Table*, 397-402.
- Tannenbaum, B. (2018, april 3). *Filling the Void: China's Expanding Caribbean Presence*. Retrieved from Coha.org: <http://www.coha.org/filling-the-void-chinas-expanding-caribbean-presence/>
- Tierolf, B., Lünemann, K., & Steketee, M. (2014). *Doorbreken geweldspatroon vraagt gespecialiseerde hulp. Onderzoek naar de effectiviteit van de aanpak van huiselijk geweld in de G4*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Unicef. (2018). *Jaarverslag 2017*. Unicef Nederland.
- UNODC. (2010). *The Threat of Transnational Organized Crime*. Vienna: United Nations Office On Drugs and Crime.
- UNODC. (2012). *Transnational Organized Crime in Central America and the Caribbean*. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime.
- UNODC. (2017). *The drug problem and organized crime, illicit financial flows, corruption and terrorism*. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime.
- UN-OHRLS. (2011). *Small Island Developing States. Small Island Big(ger) Stakes*. New York: United Nations.
- Van Bennekom, T. (2012). *De tragiek van Bonaire. Nederlands onvermogen op een eiland waar niets is wat het lijkt*. Leersum: Village/VanDorp Educatief.
- Van Bennekom, T. (2018). *Abraham: kroniek van een politieke dynastie*. Leersum: Uitgeverij Village/VanDorp Uitgevers.
- Van der Kooi, C., De Jong, A., Kalverboer, D., & Vreeburg, E. (2017). *Als je het ons vraagt. De Kinderombudsman op Kinderrechtentour in Caribisch Nederland*. Den Haag: De Kinderombudsman.
- Van der Laan, F. (2017). *Transnational organised crime. Thematic Study Clingendael Strategic Monitor 2017*. Den Haag: Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'.
- van der Molen et al., I. (2017). *Verkenning doelrealisatie communicatiemiddelen Caribisch Nederland*. Den Haag: WODC.
- Van der Veen, H., & Heuts, L. (2018). *National Risk Assessment Witwassen en Terrorismedinanciering Bonaire Sint Eustatius en Saba*. Den Haag: WODC, Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Van Dijk, J., Huisman, W., & Nieuwbeerta, P. (2014). *Actuele Criminologie*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Van Hoecke, M. (2015, december). Methodology of comparative legal research. *Law and Method*.
- Walsh, A., & Beaver, K. (2009). Biosocial criminology. In M. Krohn, A. Lizotte, & G. (. Hall, *Handbook on Crime and Deviance* (pp. 79 - 97). Dordrecht: Spinger.
- Walsh, A., & Beaver, K. (2009). *Biosocial Criminology. New Directions in Theory en Research*. New York: Routledge.
- Weijer, S. G. (2014). *The intergenerational transmission of violent offending*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Wilkinson, R., & Pickett, K. (2009). *Why Greater Equality Makes Societies Stronger*. New York, Berlin, London, Sydney: Bloomsbury Press.
- Winter, H. e. (2015). *Vijf jaar Caribisch Nederland. De werking van wetgeving*. Groningen: Pro Facto.

BIJLAGE I
GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

| | |
|---------------------|----------------------------------|
| Bennekom, T. van | <i>Journalist/schrijver</i> |
| Benschop, W. | <i>KMar</i> |
| Berens, V. | <i>KPCN</i> |
| Boekhoudt, L. | <i>SGB</i> |
| Boer, F. de | <i>FIOD/politie</i> |
| Bogers, G. | <i>J&V</i> |
| Bonheur, M. | <i>OM</i> |
| Braaf, A. | <i>KPCN</i> |
| Brewster, J. | <i>OLB</i> |
| Cado, A. | <i>KPCN</i> |
| Caper, J. | <i>Reclassering</i> |
| Celestijn, M. | <i>Douane</i> |
| Cicilia, B. | <i>Radiostation</i> |
| Cristina, O. | <i>OLB</i> |
| Croes, G. La | <i>KPCN</i> |
| Djamin, M. | <i>Slachtofferhulp</i> |
| Dungen, G. van den | <i>Gemeenschappelijk Hof</i> |
| Emerenciana, O. | <i>OLB</i> |
| Francees, M. | <i>Slachtofferhulp</i> |
| Frans, G. | <i>Krusada/opvanghuis</i> |
| George, C | <i>Voogdijraad</i> |
| Giessen, E. van der | <i>KPCN</i> |
| Graaf, P. de | <i>IND</i> |
| Granville, E. | <i>KPCN</i> |
| Groot, H. | <i>KvK/horeca ondernemer</i> |
| Groot, M. de | <i>RCN</i> |
| Hambeukers, H. | <i>OM</i> |
| Haseth, N. | <i>KPCN</i> |
| Hassel, R. | <i>OL Sint Eustatius</i> |
| Heiden, E. van der | <i>Kustwacht</i> |
| Hendriks, N. | <i>RST</i> |
| Hermans, A. | <i>Saba comprehensive school</i> |
| Heuts, L. | <i>WODC</i> |
| Hodge, R. | <i>KPCN</i> |
| Hof, J. van 't | <i>KMar</i> |
| Hofsink, A. | <i>KMar</i> |
| Huisman, M. | <i>KMar</i> |
| Irvine-Skinner, C. | <i>Saba comprehensive school</i> |
| Jack, C. | <i>OL Sint Eustatius</i> |
| Johnson, J. | <i>OLS</i> |
| Jong, L. de | <i>Rijksdienst</i> |
| Jong, R. de | <i>Belastingdienst</i> |
| Koopman, L. | <i>CBS</i> |
| Krijn Pons | <i>OLS</i> |
| Larmonie, M. | <i>KvK</i> |
| Lee, A. | <i>KPCN</i> |
| Loo, G. van | <i>KMar</i> |
| Lopez, J. | <i>KPCN</i> |

| | |
|--------------------|--------------------------------|
| Lukassen, R. | <i>JICN</i> |
| Mark, J. van der | <i>OLB</i> |
| Mark, P van de | <i>Krusada</i> |
| Martina, N. | <i>Belastingdienst</i> |
| Martis, J. | <i>OLB</i> |
| Meerloo, T. van | <i>KMar</i> |
| Melfor, G. | <i>OL Sint Eustatius</i> |
| Mensche, G. | <i>IND</i> |
| Menting, D. | <i>RST</i> |
| Mertens, S. | <i>OM</i> |
| Minguel, | <i>Kustwacht</i> |
| Molina, D. | <i>KPCN</i> |
| Neissen, I | <i>Mental Health Caribbean</i> |
| Nuijten, R. | <i>Afpakteam</i> |
| Paas, L. | <i>Belastingdienst</i> |
| Putten, van | <i>Vreemdelingendienst</i> |
| Quandt, J. | <i>KPCN</i> |
| Raphaëla, C. | <i>KPCN</i> |
| Reina, E. | <i>OLB</i> |
| Righart, E. | <i>DJI</i> |
| Rosales, J | <i>KPCN</i> |
| Ruitenbeek, D. van | <i>Politie</i> |
| Schleper, R. | <i>KPCN</i> |
| Sealy, A. | <i>Historicus</i> |
| Sealy, I. | <i>JGCN</i> |
| Sealy, R. | <i>Pedagogie</i> |
| Seraus, J. | <i>Douane</i> |
| Simmons, M. | <i>OLS</i> |
| Sinke, E. | <i>Reclassering</i> |
| Smith, G. | <i>RST</i> |
| Soeter, D. | <i>RST</i> |
| Starrenburg, H. J. | <i>OM</i> |
| Statie, I | <i>KPCN</i> |
| Swarte, F | <i>OLS</i> |
| Terborg, F. | <i>FIU NL</i> |
| Trip, H. | <i>Rijksrecherche</i> |
| Veen, H. van der | <i>WODC</i> |
| Veire, P. | <i>JGCN</i> |
| Velden, H. van de | <i>CBS</i> |
| Velzen, M. van | <i>KMar</i> |
| Verschoor, J. | <i>Veiligheidshuis</i> |
| Vlotter, I. | <i>Reclassering</i> |
| Vos, F. | <i>RST</i> |
| Vries, W. de | <i>JICN</i> |
| Wanga, T. | <i>BIA</i> |
| Winter, P. de | <i>FIU NL</i> |
| Wolf, W. de | <i>Stinapa</i> |

BIJLAGE II
DEELNEMERS BRAINSTORMSESSIES
KLANKBORDGROEP

DEELNEMERS BRAINSTORMSESSIES KLANKBORDGROEP

| | |
|--------------------|------------------------|
| Brewster, J. | <i>OLB</i> |
| Cristina, O. | <i>OLB</i> |
| George, C | <i>Voogdijraad</i> |
| Hambeukers, H. | <i>OM</i> |
| Hof, J. van 't | <i>KMar</i> |
| Janga, C | <i>JICN</i> |
| Jong, L. de | <i>Rijksdienst</i> |
| Jong, R. de | <i>Belastingdienst</i> |
| Lopez, J. | <i>KPCN</i> |
| Lukassen, R. | <i>JICN</i> |
| Mark, J. van der | <i>OLB</i> |
| Martina, N. | <i>Belastingdienst</i> |
| Mensche, G. | <i>IND</i> |
| Mertens, S. | <i>OM</i> |
| Reina, E. | <i>OLB</i> |
| Rosales, J | <i>KPCN</i> |
| Ruitenbeek, D. van | <i>Politie</i> |
| Sinke, E. | <i>Reclassering</i> |
| Terborg, F. | <i>FIU NL</i> |
| Velden, H. van de | <i>CBS</i> |
| Vries, W. de | <i>JICN</i> |
| Wanga, T. | <i>BIA</i> |
| Wolf, W. de | <i>Stinapa</i> |

BIJLAGE III
VRAGEN OM BES

VRAGEN OM BES

Vreemdelingen en arbeid

binnen vreemdelingen en arbeid kunnen een aantal aspecten aan bod komen; mensenhandel en mensensmokkel, arbeidsuitbuiting, illegale prostitutie, ongeregelde met tewerkstellings-vergunningen of verblijfsvergunningen. Om inzichtelijk te krijgen welke speler op welke plek in het proces de mogelijkheid heeft aan een van deze zaken iets te doen, zouden de volgende vragen gesteld kunnen worden:

- Welke beroepen worden gekozen (bijv. als denkmantel voor illegaliteit) en waarom juist die? Als het zo zou zijn dat er altijd kappers gekozen worden als denkmantel voor illegale prostitutie, waarom kiezen ze dat beroep? Is dat makkelijk qua inschrijving, controles, verhulling?
- Uit welke landen komen de vreemdelingen en waarom juist die landen? Waarom kiezen zij Bonaire uit? Is het makkelijker om hier te vestigen? Of goedkoper? Of anoniemer? En hebben de overige eilanden in de regio eenzelfde problematiek? Of kiezen Bolivianen bijv. voor Bonaire, Venezolanen voor Aruba en Peruanen voor Curaçao?
- Als er gewerkt wordt, hoe krijgen ze verdiensten? Is dit contant? Sluit men een rekening af?
- Als ze hier verblijven, verblijven ze op eigen initiatief, of zijn er appartementencomplexen/ woningen/wijken die speciaal voor hen worden geregeld? Wie regelt dit dan? En waarom daar? Is er daar minder sociale cohesie/controle? Is er een andere reden om juist daar te verblijven?
- Hoe regelen ze vervoer? Medische zorg? Advocaten? Inschrijving bij IND/SZW?

Criminele logistieke processen

- Waarom kiezen ze Bonaire uit om aan te landen? Kommen ze enkel met drugs/wapens aan? Welke contracten hebben ze?
- Waarom kiezen ze bepaalde momenten uit? Als het zou zijn dat ze altijd 's nachts komen, is dit dan omdat er minder patrouille bij politie en kustwacht is? Of zou er een andere reden zijn om 's nachts aan te meren?
- Waarom kiezen ze welke plek uit? Soms gebeurt het bijv. bij Lac Bay en soms bij de slavenhuisjes in het Zuiden. Waarom kiezen ze dan die plek en dan die plek uit?

- Waarom kiezen ze welk vervoersmiddel? Kiezen ze een barkje omdat de kans op controle klein is? Laden ze over in een kleiner bootje omdat ze dan minder zichtbaar zijn op de radar? Kiezen ze een go fast omdat ze dan sneller weg komen? En als ze aangeland zijn, hoe vervoeren ze de goederen (drugs/wapens) over land in Bonaire?
- Waar worden de goederen opgeslagen? En hoe worden opslagplaatsen gekozen? Zijn dit locaties bij "bekende criminelen"? Of juist bij familieleden en waarom kiezen ze juist hen uit? Welke eisen zijn er t.o.v. een opslagplaats? Waarom kies je juist die plek?
- Hoe wordt er gecommuniceerd tussen de verschillende partijen en waarom op die manier? Bellen ze bewust niet omdat ze weten dat ze getapt worden? Als ze niet bellen, gebruiken ze dan WhatsApp? Of nog lastiger te traceren sociale media?
- Wie heeft welke rol, maar vooral ook hoe wordt deze gekozen? Hoe wordt bepaald wie de opdrachten geeft, wie de bootjes regelt, wie feitelijke loopjongen is etc.?
- Om te voorkomen dat criminelen ontdekt worden, hoe voorkom je dat je ontdekt wordt en wie heb je daarvoor nodig? Hoe kies je die mensen?
- In geval gebruik gemaakt wordt van bestaande legale structuren, zoals containervervoer van en naar het eiland hoe kies je dan welke container/welke plek in de container? Hoe voorkom je dat je gecontroleerd gaat worden? Wie heb je daarvoor nodig en hoe kies je die mensen?
- Welke cover gebruik je? Wie misleid je en waarom kies je die manier?
- Zowel voor de invoer als de uitvoer, waar gaat het goed naartoe en waarom daar? Waar op het eiland wordt het opgeslagen? Gaat cocaïne bijv. naar NL omdat we daar goede afzetmarkt hebben? Omdat de connecties er zijn en we bekend zijn met logistieke processen? Of kiezen we juist de VS omdat de verkoopprijs daar hoger ligt/meer vraag is? Wat is de relatie tussen bestemmingsland/Bonaire?
- Wat is het logistiek proces van de brengers? Is er een specifieke route die ze volgen? Is Bonaire eerste eiland op de route en varen ze daarna door? Hoe voorkom je dat je opvalt bij de diensten van de andere eilanden?

Financieel-economische criminaliteit

Op het gebied van financieel-economische criminaliteit (Finec) zouden wij graag een tweetal vormen willen splitsen, namelijk Finec binnen onroerend goed en Finec binnen bedrijfsinvesteringen. Op het gebied van onroerend goed zouden de volgende vragen gesteld kunnen worden:

- Welke vervelende vragen zou ik kunnen krijgen bij de aanschaf van onroerend goed en hoe omzeil ik die?
- Waar dien ik een hypotheek te kunnen krijgen en bij welke bank zou ik die dan nemen? Waarom juist die bank? Zijn ze minder streng? Kan ik er contant mijn hoge hypotheekbedrag storten elke maand?
- Welke partijen heb ik nog meer nodig voor de aanschaf van een woning en wie kies ik dan? En waarom specifiek die? Als mijn huis getaxeed moet worden, waarom kies ik dan die taxateur? Of een specifieke notaris?
- Als er sprake is van erfpacht, hoe zorg ik dan dat ik voorrang krijg en het perceel op mijn naam komt te staan? Welke mensen heb ik hiervoor nodig en hoe kies ik deze mensen?
- Als ik een pand zou gaan bouwen, welke aannemer/ werkmensen kies ik dan om dit voor mij te realiseren en waarom kies ik juist deze?
- Welke fiscaal toezicht is er op onroerend goed-transacties?

In het geval van bedrijfsinvesteringen:

- Welke juridische constructies kent de BES (in het bijzonder) voor bedrijfsconstructies en welke zijn in het bijzonder geschikt voor afscherming van economisch eigenaars en financiering?
- In welke bedrijfstakken zijn het bestaan van een grotendeels contante economie en het bestaande fiscale systeem in het bijzonder aantrekkelijk bij malafide voornemens? Waarom?
- Welke facilitators spelen (vaak) een rol bij twijfelachtige constructies en waarom worden zij gekozen?
- Welk toezicht is aanwezig op de integriteit van investeringen en van bedrijfsvoering? Hoe kan dat toezicht worden omzeild?
- Wat is een reden om op een van de BES-eilanden te investeren als de keuze ook op andere eilanden in de regio uit kan vallen?
- Welke soort buitenlandse rechtspersonen/ constructies zien we terug in bedrijfsinvesteringen en waarom worden juist die ingezet?
- Welke fiscaal toezicht is er op financiële stromen in bedrijven en waar zitten knelpunten voor dat toezicht?
- Hoe kunnen bedrijfswinsten op de BES buiten zicht van de overheid worden weggesluisd? En wie of wat is daarvoor nodig?



