



## **AANPAK DRUGSCRIMINALITEIT**

*Inspectieonderzoek van de Raad voor de rechtshandhaving naar de wijze waarop de aanpak van drugscriminaliteit in Curaçao en tussen de landen binnen het Koninkrijk is vormgegeven*



## **Aanpak drugscriminaliteit**

*Inspectieonderzoek van de Raad voor de rechtshandhaving naar de wijze waarop de aanpak van drugscriminaliteit in Curaçao en tussen de landen binnen het Koninkrijk is vormgegeven*

## Colofon

Uitgever: Raad voor de rechtshandhaving

Jaar: 2020

Maand: Mei

Plaats: Willemstad, Curaçao

Vindplaats Internet: [www.raadrechtshandhaving.com](http://www.raadrechtshandhaving.com)

## Inhoudsopgave

Colofon	2
Inhoudsopgave	3
Lijst van afkortingen	5
Voorwoord	7
Samenvatting en aanbevelingen	8
1. Inleiding	15
1.1. Aanleiding	15
1.2. Doelstelling	16
1.3. Centrale vraag	16
1.4. Reikwijdte en afbakening van het onderzoek	17
1.5. Toetsingskader	17
1.6. Onderzoeksaanpak en -methode	19
1.7. Leeswijzer	19
2. Wettelijk kader en beleid	20
2.1. Inleiding	20
2.2. De aard en omvang van drugscriminaliteit in het Caribisch gebied	20
2.3. Algemene inzichten over de aanpak van drugscriminaliteit	21
2.4. De internationale regelgeving	23
2.5. Regelgeving Koninkrijk der Nederlanden en interregionale afspraken	26
2.5.1 Het statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden	26
2.5.2 Rijkswetten	26
2.5.3 Protocollen	28
2.6. Nationale wet- en regelgeving Curaçao	28
3. Onderzoeksresultaten	29
3.1. Inleiding	29
3.2. De aard en omvang van de drugsproblematiek op Curaçao	29
3.3. De lokale aanpak van drugscriminaliteit	33
3.3.1 De betrokken organisaties	33

3.3.2. Wetgeving	35
3.3.3. Samenwerking tussen de organisaties	36
3.3.4. Personeel	37
3.3.5. Middelen	41
3.3.6. Informatiepositie	43
3.4. De interregionale aanpak van drugscriminaliteit	45
3.5. De internationale aanpak van drugscriminaliteit	48
4. Analyse	50
4.1. De aard en omvang van drugscriminaliteit in het Caribisch gebied en het wettelijk kader en beleid	50
4.2. De aard en omvang van de drugsproblematiek op Curaçao	51
4.3. De lokale aanpak van drugscriminaliteit	52
4.3.1. Wetgeving	52
4.3.2. Samenwerking	52
4.3.3. Personeel	52
4.3.4. Middelen	54
4.3.5. Informatie	54
4.4. De interregionale en de internationale aanpak drugscriminaliteit	54
5. Aanbevelingen	56
Aanbevelingen aan de Minister	56

## Lijst van afkortingen

ACOC	Actie Centrum Ondermijning Curaçao
DEA	Drug Enforcement Administration
DGC	Divisie Georganiseerde Criminaliteit
FIU	Financial Intelligence Unit Curaçao
IBIS	Integrated Ballistics Identification System
ICC	Intelligence Center Curaçao
JRCC	Joint Rescue Coordination Center
JVO	Jusitieel Vierpartijen Overleg
KMar	Koninklijke Marechaussee
KPC	Korps Politie Curaçao
OCPK	Opleiding Caribisch Politie en Kustwacht
OM	Openbaar Ministerie in Curaçao
PG	Procureur Generaal
Raad	Raad voor de rechtshandhaving
RST	Recherche Samenwerkings Team
TCI	Team Criminele Inlichtingen
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
UOCB	Uitvoeringsorganisatie Controle en Beveiliging



## Voorwoord

De Raad voor de rechtshandhaving (de Raad) stelt jaarlijks in zijn jaarplannen de onderzoeken voor dat kalenderjaar vast. Volgens het jaarplan 2019 verricht de Raad een inspectieonderzoek naar de aanpak van drugscriminaliteit.

De Raad heeft uit diverse hoeken vernomen dat er behoefte is om de aanpak en bestrijding van drugscriminaliteit in kaart te brengen.

De Rijkswet Openbare Ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba benoemt de samenwerking in de bestrijding van drugshandel. Drugshandel wordt genoemd als één van de vormen van grensoverschrijdende criminaliteit. De bestrijding daarvan vergt samenwerking tussen de landen en samenwerking tussen de organisaties op zowel landelijk als interlandelijk niveau. In dat kader heeft de Raad een onderzoek verricht naar de aanpak en de bestrijding van drugscriminaliteit.

De Raad is onder meer van oordeel dat ondanks de stelling van de betrokken organisaties dat de aanpak van drugscriminaliteit de nodige prioriteit heeft, onvoldoende wordt geïnvesteerd in de benodigde middelen om verdovende middelen te detecteren met als gevolg dat interventie minimaal is.

Evenals bij alle eerdere onderzoeken het geval was, werkten de betrokken organisaties en personen op constructieve wijze mee aan het onderzoek. De Raad is de personen die zijn benaderd zeer erkentelijk voor hun medewerking.

De Raad spreekt de hoop en de verwachting uit dat deze inspectie zal bijdragen aan de benodigde aanpak voor de bestrijding van drugscriminaliteit.

DE RAAD VOOR DE RECHTSHANDHAVING

*mr. Th.P.L. Bot, voorzitter*

*mr. M.R. Clarinda en*

*mr. L.M. Virginia*



## Samenvatting en aanbevelingen

De Raad voor de rechtshandhaving (hierna: de Raad) is belast met de algemene inspectie van de organisaties van de justitiële keten in Curaçao, Sint Maarten en Nederland voor wat betreft de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Voorts is de Raad belast met de algemene inspectie van de kwaliteit en effectiviteit van de justitiële samenwerking tussen de landen.

De Raad maakt de keuze voor de inspecties vanuit het maatschappelijk belang en het belang van een goed functionerende rechtshandhaving in de landen. In dit rapport doet de Raad onder meer onderzoek naar de aanpak van drugscriminaliteit.

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

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

De deelvragen zijn de volgende:

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

De Raad onderzoekt niet alleen de aanpak van drugscriminaliteit in de afzonderlijke landen, maar onderzoekt conform zijn bevoegdheid zoals opgenomen in artikel 3, derde lid, van de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving ook de samenwerking tussen de landen. In het kader van het onderzoek naar de aanpak van drugscriminaliteit neemt de Raad de volgende aspecten in ogenschouw: wetgeving, samenwerking, personeel, middelen en informatie.

### **De aard en omvang van drugscriminaliteit in het Caribisch gebied**

De precieze aard en omvang van drugscriminaliteit in het Caribisch gebied is moeilijk vast te stellen. In verschillende (internationale) onderzoeken zijn er wel relevante bevindingen geconstateerd ten aanzien van drugshandel en -gebruik in het Caribisch gebied. Kenmerkend voor de groep van 32 eilanden in de Caribische zee waartoe Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland behoren zijn hun lange, moeilijk controleerbare kustlijnen, wat de eilanden mede aantrekkelijk maakt voor de

internationale drugshandel. Daarbij gaat het primair om de handel in cocaïne en op de tweede plaats cannabis. De 'Caribbean route' wordt vaak gebruikt door criminele drugsorganisaties uit Colombia en Venezuela, als ook Jamaicaanse en Dominicaanse bendes met sterke banden in zowel het vasteland van Spanje als de Canarische eilanden.

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

### **Algemene inzichten over de aanpak van drugscriminaliteit**

De aanpak van drugscriminaliteit en de daaraan gerelateerde problematiek is verankerd in verschillende internationale verdragen. Drugscriminaliteit vereist een veelzijdige, multidisciplinaire aanpak, waarbij rekening wordt gehouden met de diverse aspecten van zowel de vraag- als de aanbodzijde van de markt. Niet alleen vanuit het perspectief van publieke veiligheid, maar onder andere ook vanuit gezondheids- en sociaal-economisch perspectief moet gecoördineerd beleid gevoerd worden. De partijen bij de verdragen, waaronder ook het Koninkrijk der Nederlanden (Caribisch Nederland, Sint Maarten en Curaçao) erkennen dat de uitroeiing van sluikhandel een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle Staten is, en dat hiertoe gecoördineerde maatregelen in het kader van internationale samenwerking nodig zijn. Zowel de beleidsstrategie van de EU, als die van de VS zijn opgebouwd rond het verminderen van vraag en aanbod door rechtshandhaving, preventie en behandeling, informatie en kennisvergroting, monitoring en evaluatie. Daarbij is de samenwerking en coördinatie tussen en binnen wetshandavingsinstanties op nationaal en internationaal niveau een rode draad in beide strategieën, met oog voor georganiseerde criminaliteit die verband houdt met drugscriminaliteit. Voor een effectieve integrale aanpak van georganiseerde criminaliteit, zoals drugscriminaliteit, wordt veelal gebruik gemaakt van het barrièremodel. Het barrièremodel maakt inzichtelijk welke stappen een crimineel moet zetten om een delict te kunnen plegen. Ook belicht het model welke partijen en gelegenheden het delict mogelijk maken, en welke een rol kunnen spelen bij het bemoeilijken of sanctioneren daarvan, oftewel welke barrières kunnen worden opgeworpen. Hierop kunnen gecombineerde maatregelen getroffen worden met een bestuurlijk, strafrechtelijk, fiscaal of privaatrechtelijk karakter.

### **De internationale en interregionale regelgeving**

Voor de voorkoming en bestrijding van drugscriminaliteit zijn tussen tal van landen internationale verdragen gesloten. Op grond van artikel 38 van het Statuut kunnen

Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten onderling regelingen treffen. Er zijn verschillende rijkswetten die zien op de samenwerking tussen de landen. Daarnaast zijn er tussen en binnen de organisaties die een rol spelen in de drugsbestrijding in het Caribisch deel<sup>1</sup> van het Koninkrijk verschillende protocollen opgesteld.

### **De aard en omvang van de drugsproblematiek op Curaçao**

De verdovende middelen die in Curaçao worden verhandeld zijn (in volgorde van hoeveelheid) voornamelijk cocaïne, marihuana, hash en xtc.

De omvang van de drugscriminaliteit en de daarmee samenhangende criminaliteit, zoals mishandeling, doodslag, illegale vuurwapenbezit en diefstal op Curaçao is volgens respondenten onnoemelijk groot. De uiteindelijke bestemming van deze drugs is vaak doorvoer naar andere landen. De grootste aantallen drugs worden via containers/schepen verstuurd richting Europa.

De Raad is van oordeel dat het onder meer voor de statistieken van belang is dat de registratie van cijfers van in beslag genomen verdovende middelen door de verschillende organisaties betrokken bij de aanpak van drugscriminaliteit op eenduidige wijze plaatsvindt.

Uit het onderzoek is gebleken dat het OM in de jaarplannen 2018 en 2019 geen aandacht heeft besteed aan drugscriminaliteit.

### **De lokale aanpak van drugscriminaliteit**

De justitiële organisaties betrokken bij de aanpak van drugscriminaliteit zijn voornamelijk:

- het Openbaar Ministerie (OM);
- het Korps Politie Curaçao (KPC);
- de Kustwacht;
- het Recherche Samenwerkingsteam (RST).

### **Wetgeving**

Uit het onderzoek is gebleken dat het Wetboek van Strafvordering in tegenstelling tot het Nederlandse Wetboek van Strafvordering (Titel V: artikel 126o tot en met artikel 126ui) geen mogelijkheid biedt om onderzoek in te stellen op grond van de verdenking dat in georganiseerd verband ernstige misdrijven worden beraamd of gepleegd.

### **Samenwerking tussen de organisaties**

Er is een Actie Centrum Ondernijning Curaçao (ACOC) opgericht van waaruit thema's worden geprioriteerd. Het ACOC wordt aangestuurd door het Ministerie van Justitie. Medewerkers van de Kustwacht, de Belastingdienst, het OM, de Douane, het KPC, en

---

<sup>1</sup> Met 'Caribisch deel van het Koninkrijk' wordt in dit rapport bedoeld op Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland.

de KMar maken deel uit van het actiecentrum. Er is ook een Informatie Centrum Curaçao (ICC), bestaande uit vertegenwoordigers van het KPC, het RST, de Kustwacht, de Koninklijke Marechaussee, de Douane, de Veiligheidsdienst Curaçao en de Belastingdienst. In het ICC wordt alle informatie ten behoeve van de ACOC gebundeld. Op managementniveau zijn het KPC en het RST verantwoordelijk voor het ICC. De KMar zou, aldus de respondenten op Curaçao, kunnen 'twinnen' met de Douane en het KPC bij drugsgerelateerde onderzoeken.

### **Personeel**

De teamleden van de Divisie Georganiseerde Criminaliteit (DGC) van het KPC, belast met de aanpak van drugscriminaliteit worden niet continu bijgeschoold. Vanwege de financiële beperkingen kunnen zij, aldus een geïnterviewde, de noodzakelijke cursussen om hun kennis op peil te houden niet volgen. Ook kampt de DGC met een tekort. Van de bezetting conform het formatieplan, te weten 58 fte's zijn er slechts 31 fte's ingevuld.

De Kustwacht heeft meer dan 18 procent openstaande vacatures, veelal in de executieve functies.

Het RST kent een veranderend personeelsbestand dat vanwege het uitzendingskarakter met jaarlijkse doorloop te maken heeft.

De respondenten van de Douane geven de Raad te kennen dat de Douane thans in tegenstelling tot vroeger minder personeel ter beschikking heeft om controles naar verboden goederen te verrichten. De teams waren vroeger samengesteld uit 16-17 medewerkers, tegenwoordig bestaan de teams uit amper 8-9 medewerkers.

### **Middelen**

De preciaire financiële situatie van het land vindt ook zijn weerslag in de financiële situatie van de justitiële organisaties. Mede als gevolg hiervan kunnen de nodige apparaten voor de bestrijding van drugscriminaliteit niet worden aangeschaft.

Uit het onderzoek is gebleken dat onder andere cellen om de zogenaamde bolletjesslikkers op te sluiten en een plaats om in beslag genomen verdovende middelen veilig te bewaren, ontbreken. Ook de Douane kampt volgens respondenten met een fors tekort aan middelen voor de opsporing van verboden goederen.

### **Informatie**

Diverse opsporingsinstanties hebben hun eigen infodesk ten behoeve van de informatievergaring. Deze opsporingsinstanties komen dagelijks bijeen bij het ICC. Het OM heeft een coördinerende informatie-officier (voor Caribisch Nederland, Curaçao en

Sint Maarten) en een Team Criminele Inlichtingen (TCI) officier. Beide officieren hebben zicht op de informatieprocessen en dragen zorg voor de sturing.

### **De interregionale aanpak van drugscriminaliteit**

De operationele diensten met een rol in de aanpak van drugscriminaliteit weten elkaar in concrete zaken waar nodig te vinden. Wanneer in een onderzoek informatie naar voren komt die relevant is voor een ander land, wordt dit (veelal) gedeeld.

In het Caribisch deel van het Koninkrijk der Nederlanden zijn vier politiekorpsen. Over het algemeen is de samenwerking tussen de vier korpsen goed. Afstemming tussen de korpschefs vindt plaats in het overleg genaamd 'College van korpschefs'.

Volgens de respondenten wordt de operationele samenwerking tussen de landen belemmerd door de beperkte capaciteit en het gebrek aan financiële- en/of materiële middelen.

### **De internationale aanpak van drugscriminaliteit**

Internationale samenwerking vormt een essentieel onderdeel van de door de landen aangegane verdragen ter voorkoming en bestrijding van drugscriminaliteit. Met landen buiten het Koninkrijk verloopt de samenwerking via operationele contacten tussen de opsporingsinstanties en Openbare Ministeries en via internationale rechtshulpverzoeken.

### **Analyse en conclusie van de Raad**

Uit de door de Raad bestudeerde bronnen blijkt vooral dat de internationale handel in cocaïne en cannabis omvangrijk is in het Caribisch gebied.

Om het drugsprobleem aan te pakken is een integrale aanpak nodig waarbij vraag en aanbod worden teruggedrongen. Hiervoor zijn zowel repressieve als preventieve maatregelen noodzakelijk, wat vraagt om samenwerking en coördinatie op nationaal en internationaal niveau. Deze aanpak is verankerd in diverse internationale verdragen waarbij de landen partij zijn. De Raad realiseert zich dat de financiële mogelijkheden van het land om de drugsproblematiek aan te pakken, zeker in deze tijden, beperkt zijn, maar dringt er wel op aan om te kijken wat er, gezien de ernst van het probleem, wel is te realiseren.

Het Wetboek van Strafvordering heeft aanpassing. Op grond van het huidige Wetboek van Strafvordering is het niet mogelijk om onderzoek in te stellen op grond van de verdenking dat in georganiseerd verband misdrijven worden beraamd of gepleegd.

Gelet op de omstandigheid dat diverse criminaliteitsvormen drugsgelateerd zijn, dient naar het oordeel van de Raad drugsbestrijding weer als één van de geprioriteerde thema's in de jaarplannen van het OM te worden opgenomen.

De Raad is van oordeel dat de diverse samenwerkingsverbanden aan de door de Raad gestelde normen voldoen. De Raad realiseert zich evenwel dat samenwerken een proces is, en dat de samenwerking moet worden voortgezet en aangepast teneinde het beoogde resultaat te blijven bereiken. De Raad is van mening dat gelet op het personeelstekort bij het KPC en de expertise van de KMar, de samenwerking, waarbij het personeel van de KMar het KPC ondersteunt bij de bestrijding van drugscriminaliteit, moet worden geïntensiveerd.

De Raad is van oordeel dat ondanks de beperkingen, door middel van prioritering en creatief omgaan met de beschikbare financiële middelen, getracht moet worden medewerkers in de gelegenheid te stellen om essentiële cursussen te volgen, opdat hun kennis op niveau kan blijven.

Gebrek aan financiële middelen met als gevolg gebrek aan personele capaciteit belemmert een effectieve aanpak van de bestrijding van de drugsproblematiek. De Raad is van mening dat hier een oplossing voor moet komen. De Raad denkt bijvoorbeeld aan herallocatie van middelen en herinrichting van bepaalde organisatieonderdelen. Ook dient naar het oordeel van de Raad de minister van Justitie overleg te plegen met de minister van Financiën teneinde de knelpunten met betrekking tot de taakuitoefening van de Douane op te lossen.

Naar het oordeel van de Raad dient de Minister zo snel mogelijk zorg te dragen voor een geschikte opslagplaats/ruimte voor verdovende middelen alsmede voor cellen ten behoeve van de opsluiting van de zogenaamde bolletjesslikkers.

Het uitgangspunt voor de bezetting van het KPC is het inrichtingsplan uit 2010. De Raad is van oordeel dat dit plan moet worden geëvalueerd en geactualiseerd. Er moet - gelet op de taken van het KPC in vergelijking met de door het KPC in de praktijk verrichte werkzaamheden - worden nagegaan in hoeverre de formatie nog houdbaar is.

Gebrek aan financiële middelen met als gevolg gebrek aan materiële middelen belemmert een effectieve aanpak van de drugsproblematiek.

De Raad is van oordeel dat de informatie-structuur adequaat is, maar benadrukt de noodzaak voor verdere samenwerking tussen de betrokken organisaties.

## **Aanbevelingen aan de Minister**

1. Actualiseer het Wetboek van Strafvordering en evalueer de Opiumlandsverordening.
2. Wijs drugscriminaliteit aan als één van de geprioriteerde thema's.
3. Intensiveer de samenwerking waarbij het personeel van de KMar het KPC ondersteunt bij de bestrijding van drugscriminaliteit.
4. Stel cellen voor de opsluiting van de zogenaamde bolletjesslikkers beschikbaar.
5. Stel de nodige materiële middelen beschikbaar ter bestrijding van drugscriminaliteit.
6. Pleeg overleg met de minister van Financiën om knelpunten met betrekking tot de taakuitoefening van de Douane op te lossen.
7. Draag zorg voor een geschikte opslagplaats/ruimte voor in beslag genomen verdovende middelen.
8. Evalueer het inrichtingsplan van het KPC van 29 januari 2010.
9. Organiseer dat de landen gezamenlijk toewerken naar het opbouwen en verder uitbouwen van een interregionale en internationale informatiepositie op het gebied van drugscriminaliteit.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> De Raad heeft een soortgelijke aanbeveling opgenomen in het rapport van Caribisch Nederland, Sint Maarten en Curaçao over de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel, alsmede in het rapport van Sint Maarten over aanpak drugscriminaliteit..

# 1. Inleiding

## 1.1. Aanleiding

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

Drugscriminaliteit en de daaraan gerelateerde problematiek kent een wereldwijde omvang. De landen van de Verenigde Naties hebben zich in 1988 in een verdrag verenigd voor de aanpak en bestrijding van drugscriminaliteit. De preambule bij dat verdrag vermeldt -kort gezegd- het volgende.

*De vraag naar en de handel in verdovende middelen vormen een ernstige bedreiging voor de gezondheid en het welzijn van mensen en tasten de economische, culturele en politieke fundamenten van de samenleving aan. De sluikhandel<sup>3</sup> in verdovende middelen weet in toenemende mate in verschillende maatschappelijke groepen binnen te dringen. De verbanden tussen sluikhandel en andere, verwante, misdadige praktijken ondermijnen de legale economie en vormen een bedreiging voor de stabiliteit en de veiligheid van de landen. Sluikhandel is een vorm van een internationale misdadige activiteit en de bestrijding ervan vereist dringende aandacht en de hoogste prioriteit.<sup>4</sup>* Ondanks de jarenlange (internationale) inspanningen in de drugsbestrijding ontwikkelt drugscriminaliteit zich continu. Binnen de drugshandel vinden niet alleen verschuivingen plaats in bijvoorbeeld smokkelroutes, maar ook de soorten drugs (en daarmee de 'oorsprong') veranderen met de tijd. De vraag naar en handel in verdovende middelen brengt bovendien verslavingsproblematiek met zich mee, wat zowel op individueel niveau, als op buurt-/samenlevingsniveau grote impact kan hebben.

Het Caribisch gebied is mede door de geografische ligging aantrekkelijk voor de handel en doorvoer van verdovende middelen. Gelet op de complexe aard van dit probleem is samenwerking van essentieel belang.<sup>5</sup> De bestrijding en voorkoming van

---

<sup>3</sup> Voor een definitie van sluikhandel zie het arrest: ECLI:NL:GHARL:2015:3684

<sup>4</sup> Preambule bij het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen. Wenen, 20-12-1988

<sup>5</sup> Zie ook: Verdrag inzake samenwerking bij de bestrijding van sluikhandel in verdovende middelen [...] stoffen over zee en door de lucht in het Caribisch gebied, San José, 10-04-2003



drugscriminaliteit vergt een aanpak op zowel lokaal, interregionaal<sup>6</sup> als internationaal niveau. Daarbij moet er oog zijn voor drugsgerelateerde problematiek, zoals verslaving en overlast.

Gezien de grote maatschappelijke impact van de vraag naar en handel in drugs zal de Raad een onderzoek verrichten naar de aanpak van drugscriminaliteit.

## 1.2. Doelstelling

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

## 1.3. Centrale vraag

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

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

Ter beantwoording van deze onderzoeksvraag zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

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

---

<sup>6</sup> Met 'interregionaal' wordt in dit rapport bedoeld op de (ei)landen binnen het Koninkrijk in het Caribisch gebied (waarover de Raad inspectiebevoegdheid heeft): Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland.

## 1.4. Reikwijdte en afbakening van het onderzoek

In dit onderzoek wordt de aanpak van drugscriminaliteit onder de loep genomen. De Raad verstaat onder drugscriminaliteit alle strafbare feiten als opgenomen in o.a. het VN-verdrag tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen<sup>7</sup>, zoals tevens vertaald in de opiumwetgeving van de landen, kort gezegd: het illegaal bereiden/verbouwen/bezitten van en/of (het faciliteren van) de handel in verdovende middelen.

De Raad onderzoekt niet alleen de aanpak van drugscriminaliteit in de afzonderlijke landen, maar onderzoekt conform zijn bevoegdheid zoals opgenomen in artikel 3, derde lid, van de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving ook de samenwerking tussen de landen. In het kader van het onderzoek naar de aanpak van drugscriminaliteit neemt de Raad de volgende aspecten in acht: wetgeving, samenwerking, personeel, middelen en informatie.

De reikwijdte van dit onderzoek kan per land verschillen naargelang de aldaar geconstateerde aard en omvang van drugscriminaliteit, de focus van de (lokale) aanpak, en eerdere onderzoeken van de Raad<sup>8</sup>.

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

## 1.5. Toetsingskader

Het toetsingskader bestaat uit de volgende onderdelen:

- **Verdragen en wetgeving**
  - Verdrag betreffende de vervaardiging en de bereiding van, alsmede de handel in verdovende middelen, Genève, 19-02-1925.
  - Verdrag tot beperking van de vervaardiging en tot regeling van de distributie van verdovende middelen, Genève, 13-07-1931.

---

<sup>7</sup> Zie artikel 3: Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen, Wenen, 20-12-1988

<sup>8</sup> Onderzoek uit 2015 van de Raad voor de Rechtshandhaving 'Behandeling van personen met verslavingsproblematiek en psychische stoornis in de strafrechtsketen', en review onderzoek uit 2018 Raad voor de Rechtshandhaving 'Behandeling van personen met verslavingsproblematiek en psychische stoornis in de strafrechtsketen'.

- Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen, zoals gewijzigd door het Protocol tot wijziging van het Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen, 1961, New York, 30-03-1961.
  - Verdrag inzake psychotrope stoffen, Wenen, 21-02-1971.
  - Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Venezuela inzake de preventie, controle en beteugeling van het misbruik van, de ongeoorloofde handel in en de ongeoorloofde produktie van verdovende middelen, psychotrope stoffen en de daarmee in verband staande chemische middelen, Oranjestad, 29-08-1988.
  - Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen, Wenen, 20-12-1988.
  - Verdrag inzake de sluikhandel over zee, ter uitvoering van artikel 17 van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen, Straatsburg, 31-01-1995.
  - Verdrag inzake samenwerking tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van de Verenigde Staten van Amerika betreffende toegang tot en gebruik van faciliteiten in de Nederlandse Antillen en Aruba voor drugsbestrijding vanuit de lucht, Oranjestad, 02-03-2000.
  - Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad, New York, 15-11-2000.
  - Verdrag inzake samenwerking bij de bestrijding van sluikhandel in verdovende middelen psychotrope stoffen over zee en door de lucht in het Caribisch gebied, San José, 10-04-2003.
  - Rijkswetten.
  - Opiumlandsverordening Sint Maarten.
  - Opiumwet BES.
  - Opiumlandsverordening Curaçao.
- **Normen en inzichten uit (wetenschappelijk) onderzoek**
    - Jaitman, L. (2017). *The Cost of Crime and Violence. New evidence and Insights in Latin America and the Caribbean*. Washington: Inter-American Development Bank.
    - Maguire, E. (2014). *A review of global and regional trends likely to impact crime in the Dutch Caribbean*. Washington DC: American University.
    - Clarke, Colin P. (2016), "The global illicit trade in illegal narcotics", in OECD, *Illicit Trade: Converging Criminal Networks*, OECD Publishing, Paris.
    - United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) World Drug reports<sup>9</sup>
    - International Narcotics Control Board (INCB) Annual reports<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> <https://www.unodc.org/unodc/en/drug-trafficking/index.html>

- **Jurisprudentie, beleid en overige relevante informatie**

- Jaarplannen van de betrokken organisaties zoals OM, Politie, Kustwacht, RST etc.
- (Meerjarige) beleidsprogramma's zoals het OM beleidsprogramma grensoverschrijdende criminaliteit 2016-2020.
- Richtlijnen voor strafvordering.
- Nota's.

## 1.6. Onderzoeksaanpak en -methode

Het onderzoek is conform onderstaande fasen uitgevoerd:

- 1) Oriëntatiefase: oriënterende gesprekken en globale verdieping in de onderwerpen ten behoeve van het bepalen van de insteek van het onderzoek.
- 2) Deskresearch: literatuuronderzoek, uitwerking van het theoretisch/juridisch kader en voorbereiding van de interviews.
- 3) Dataverzameling: uitvoeren van de interviews met portefeuillehouders, (beleids)adviseurs en medewerkers van organisaties/instanties die een (wettelijke) rol vervullen in de aanpak van drugscriminaliteit.
- 4) Analyse en rapportage: aan de hand van de hoofd- en deelvragen analyseren van de verzamelde informatie en opstellen van het concept inspectierapport.
- 5) Wederhoor en vaststelling: de respondenten worden in de gelegenheid gesteld om te reageren op de conceptrapportage, waarna eventuele opmerkingen worden verwerkt en het rapport ten slotte ter vaststelling aan de raadsleden zal worden aangeboden.

## 1.7. Leeswijzer

Na het inleidende hoofdstuk wordt in het tweede hoofdstuk het wettelijk kader en beleid uiteengezet. Het derde hoofdstuk bevat de onderzoeksresultaten en het vierde hoofdstuk behelst de analyse van de Raad. Tot slot worden de aanbevelingen in het vijfde hoofdstuk beschreven.

---

<sup>10</sup> <https://www.incb.org/>

## 2. Wettelijk kader en beleid

### 2.1. Inleiding

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

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

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

Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland behoren tot een groep van 32 eilanden in de Caribische Zee. Kenmerkend voor deze eilanden zijn hun lange, moeilijk controleerbare kustlijnen, wat de eilanden mede aantrekkelijk maakt voor de internationale drugshandel. Daarbij gaat het primair om de handel in cocaïne en op de tweede plaats cannabis. Vooral de oostelijke Caribische eilanden liggen relatief dicht bij elkaar en vormen een logistieke ader van transit-eilanden tussen de twee grootste cocaïne producerende landen, Peru en Colombia, en de grootste afnemer van cocaïne in de wereld, de Verenigde Staten.<sup>11</sup> De 'Caribbean route' wordt vaak gebruikt door criminele drugsorganisaties uit Colombia en Venezuela, als ook Jamaicaanse en Dominicaanse bendes met sterke banden in zowel het vasteland van Spanje als de Canarische eilanden. Cocaïnehandel langs deze route wordt vergemakkelijkt door de historische (koloniale) relatie tussen verschillende Caribische en Europese landen, wat tevens geldt voor Nederland en het Caribisch deel van het Koninkrijk.<sup>1213</sup> Daarbij is

---

<sup>11</sup> Criminaliteitsbeeldanalyse Sint Maarten 2011; UNODC World Drug Reports; INCB Annual reports; INCSR report 2019; DEA National Drug Threat Assessments

<sup>12</sup> Clarke, C.P. (2015)

<sup>13</sup> Met 'Caribisch deel van het Koninkrijk' wordt in dit rapport bedoeld op Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland.

Nederland (naast België en Spanje) één van de drie belangrijkste toegangspoorten en distributie-hubs voor cocaïnehandel in de EU.<sup>14</sup>

De geschatte omvang van de internationale drugshandel via de Caribische route verschilt per bron en meetmoment/-methode. De laatste National Drug Threat Assessment van de Drug Enforcement Administration (DEA) beschrijft in 2016 en 2017 een toename in cocaïnehandel in het Caribisch gebied. In 2017 verliep naar schatting 7% van de totale cocaïnehandel van Zuid- naar Noord-Amerika via het oostelijke Caribisch gebied.<sup>15</sup>

Actuele data over de omvang van cocaïnegebruik onder de bevolking is in geen van de Caribische landen beschikbaar.<sup>16</sup> Ingevolge het World Drug Report 2017 wordt de jaarlijkse prevalentie van cannabisgebruik onder personen in de leeftijd van 15 tot 64 jaar in het Caribisch gebied geschat op 2,1 procent van de personen van 15 tot 64 jaar. Het gebruik van opioïden wordt geschat op 0,24 procent en het gebruik van opiaten op 0,15 procent. De prevalentie van cocaïnegebruik wordt geschat op 0,61 procent in Midden-Amerika en op 0,62 procent in het Caribisch gebied. Voor amfetamine en voorgeschreven stimulerende middelen wordt de prevalentie geschat op 0,71 procent in Midden-Amerika en op 0,86 procent in het Caribisch gebied. De jaarlijkse prevalentie van het gebruik van XTC is van alle verboden middelen het laagst en wordt geschat op 0,06 procent in Midden-Amerika en op 0,16 procent in het Caribisch gebied.<sup>17</sup>

### 2.3. Algemene inzichten over de aanpak van drugscriminaliteit

De aanpak van drugscriminaliteit en de daaraan gerelateerde problematiek is verankerd in verschillende internationale verdragen (welke in de volgende paragraaf uiteengezet worden). De 'United Nations Office on Drugs and Crime' (UNODC) en de 'United Nations Commission on Narcotic Drugs' ondersteunen de lidstaten<sup>18</sup> bij de nationale, regionale en internationale aanpak van het drugsprobleem. Drugscriminaliteit vereist een veelzijdige, multidisciplinaire aanpak, waarbij rekening wordt gehouden met de diverse aspecten van zowel de vraag- als de aanbodzijde van de markt. Niet alleen vanuit het perspectief van publieke veiligheid, maar onder andere ook vanuit

---

<sup>14</sup> EU Drug Markets Report 2019

<sup>15</sup> DEA National Drug Threat Assessment 2018

<sup>16</sup> UNODC World Drug Report 2019

<sup>17</sup> UNODC World Drug Report 2017

<sup>18</sup> Het gehele Koninkrijk is lidstaat en heeft de verdragen voor drugsbestrijding geratificeerd (zie par. 2.4)

gezondheids- en sociaal-economisch perspectief moet gecoördineerd beleid gevoerd worden. Voor het terugdringen van de vraagzijde dient te worden ingezet op preventie (vergroten van kennis en bewustwording), behandeling en rehabilitatie van verslaafden (kwalitatief hoogwaardige verslavingszorg). Het terugdringen van de aanbodzijde vraagt om een stevige overheid met capaciteit om (internationale) drugshandel te onderscheppen en aan banden te leggen. Daarnaast moet gerelateerde criminaliteit waarmee gelegenheid wordt geboden aan de aanbodzijde van de drugsmarkt worden aangepakt, zoals de bestrijding van witwassen.<sup>19</sup> De partijen bij de verdragen, waaronder ook het Koninkrijk der Nederlanden (de BES-eilanden, Sint Maarten en Curaçao) erkennen dat de uitroeiing van sluikhandel een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle Staten is, en dat hiertoe gecoördineerde maatregelen in het kader van internationale samenwerking nodig zijn.

Zoals aangegeven vormen de Verenigde Staten en Europa de belangrijkste afzetmarkten (de vraagzijde) van de internationale drugshandel via het Caribisch gebied. Het is derhalve voor dit onderzoek relevant te bezien langs welke beleidslijnen de aanpak van drugscriminaliteit aldaar is vormgegeven. De DEA is verantwoordelijk voor het drugsbeleid in de VS. De Europese Unie en de lidstaten hebben het Europees drugsbeleid verankerd in de EU-drugsstrategie 2013-2020. Zowel de beleidsstrategie van de EU als die van de VS zijn opgebouwd rond het verminderen van vraag en aanbod door rechtshandhaving, preventie en behandeling, informatie en kennisvergroting, monitoring en evaluatie. Daarbij is de samenwerking en coördinatie tussen en binnen de wetshandhavinginstanties op nationaal en internationaal niveau een rode draad in beide strategieën, met oog voor georganiseerde criminaliteit die verband houdt met drugscriminaliteit.<sup>20</sup>

Voor een effectieve integrale aanpak van georganiseerde criminaliteit, zoals drugscriminaliteit, wordt veelal gebruik gemaakt van het barrièremodel. Het barrièremodel maakt inzichtelijk welke stappen een crimineel moet zetten om een delict te kunnen plegen. Ook belicht het model welke partijen en gelegenheden het delict mogelijk maken, en welke een rol kunnen spelen bij het bemoeilijken of sanctioneren daarvan, oftewel welke barrières kunnen worden opgeworpen. Hierop kunnen gecombineerde maatregelen getroffen worden met een bestuurlijk, strafrechtelijk, fiscaal of privaatrechtelijk karakter.

Per verschijningsvorm kunnen barrièremodellen verschillen.

---

<sup>19</sup> [www.unodc.org](http://www.unodc.org)

<sup>20</sup> [www.dea.gov](http://www.dea.gov); EU-drugsstrategie (2013-2020) Publicatieblad van de Europese Unie (2012/C 402/01), [eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu).

Voor wat betreft de aanpak van drugscriminaliteit kan worden gekeken naar hoe het gehele logistieke proces waarin stoffen, productielocaties, productiekennis, (internationale) vervoerslijnen en betalende klanten bij elkaar gebracht moeten worden.<sup>21</sup>

## 2.4. De internationale regelgeving

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

Verdrag	Doel/inhoud	Geldend
Verdrag betreffende de vervaardiging en de bereiding van, alsmede de handel in verdovende middelen, Genève, 19-02-1925	Op grond van dit verdrag verbinden de verdragsluitende partijen zich ertoe wet- en regelgeving vast te stellen om de effectieve controle op de productie, distributie en export van ruwe opium te waarborgen. De verdragsluitende partijen verbinden zich er ook toe om de wetten en voorschriften periodiek te evalueren, en te versterken.	Gehele Koninkrijk
Verdrag tot beperking van de vervaardiging en tot regeling van de distributie van verdovende middelen, Genève, 13-07-1931	Op grond van dit verdrag dienen de verdragsluitende partijen maatregelen te nemen ter beperking van de vervaardiging en handel in verdovende middelen.	Gehele Koninkrijk
Protocol tot wijziging van de Overeenkomsten, Verdragen en Protocollen inzake verdovende middelen, New York, 11-12-1946	De Staten die partij zijn bij dit Protocol verbinden zich ertoe dat zij onderling, met betrekking tot de documenten waarvan zij partij zijn, en in overeenstemming met de bepalingen van dit Protocol, volledige rechtskracht en effect zullen toeschrijven aan, en de wijzigingen van die documenten, welke zijn uiteengezet in de bijlage van dit Protocol, naar behoren zullen toe te passen.	Gehele Koninkrijk
Protocol tot het onder internationaal toezicht brengen van verdovende middelen, welke buiten de werking van het Verdrag van 13 juli 1931 tot beperking van de vervaardiging	De Staten die partij zijn bij dit Protocol verbinden zich ertoe dat zij onderling, met betrekking tot de documenten waarvan zij partij zijn, en in overeenstemming met de bepalingen van dit Protocol, volledige rechtskracht en effect zullen toeschrijven aan, en de wijzigingen van die	Gehele Koninkrijk

<sup>21</sup> Centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid (CCV); Tops, P., Valkenhoef, J. van e.a. (2018)



en tot regeling van de distributie van verdovende middelen, zoals gewijzigd bij het Protocol van 11 december 1946, Parijs, 19-11-1948.	documenten, welke zijn uiteengezet in de bijlage van dit Protocol, naar behoren zullen toe te passen.	
Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen, 1961, New York, 30-03-1961	Eenzijds benadrukt dit verdrag dat verslaving aan verdovende middelen een ernstig kwaad vormt voor de gezondheid en het welzijn van de mens en anderzijds stelt het verdrag, blijkens de preambule dat voldoende maatregelen moeten worden genomen om te verzekeren dat verdovende middelen uitsluitend voor het geneeskundig gebruik beschikbaar zijn.	Gehele Koninkrijk
Verdrag inzake psychotrope stoffen, Wenen, 21-02-1971	Dit verdrag is o.a. tot stand gekomen ter voorkoming en bestrijding van het misbruik van psychotrope stoffen en de sluikhandel die daarvan het gevolg is.	Gehele Koninkrijk
Protocol tot wijziging van het Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen, 1961, Genève, 25-03-1972	Dit protocol behelst de wijzigingen die de verdragsluitende landen wensen in te voeren naar aanleiding van het Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen.	Gehele Koninkrijk
Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Venezuela inzake de preventie, controle en beteugeling van het misbruik van, de ongeoorloofde handel in en de ongeoorloofde productie van verdovende middelen, psychotrope stoffen en de daarmee in verband staande chemische middelen, Oranjestad, 29-08-1988	Hierbij zijn het Koninkrijk der Nederlanden en Venezuela overeengekomen dat zij zich samen zullen inspannen ter verwezenlijking van specifieke programma's tegen het misbruik en voor de preventie en het in bedwang houden van de ongeoorloofde handel in en productie van verdovende middelen, psychotrope stoffen en chemische middelen.	Gehele Koninkrijk
Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen, Wenen, 20-12-1988	Dit verdrag heeft cfm artikel 2 als doel de samenwerking tussen de Partijen te bevorderen opdat zij ten aanzien van de verschillende aspecten van de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen, in het bijzonder de internationale aspecten, doeltreffender kunnen optreden.	Gehele Koninkrijk
Verdrag inzake de sluikhandel over zee, ter uitvoering van artikel 17 van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen, Straatsburg, 31-01-1995	Dit verdrag is tot stand gekomen door de wens van de partijen hun samenwerking zoveel mogelijk uit te breiden teneinde de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen over zee tegen te gaan, in overeenstemming met het internationale zeerecht en met volledige eerbiediging van het beginsel van vrijheid van	Europees Nederland, Caribisch Nederland en Curaçao

	scheepvaart.	
Verdrag inzake samenwerking tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van de Verenigde Staten van Amerika betreffende toegang tot en gebruik van faciliteiten in de Nederlandse Antillen en Aruba voor drugsbestrijding vanuit de lucht, Oranjestad, 02-03-2000	Op grond van dit verdrag verlenen de Nederlandse Antillen en Aruba, de Regering van de Verenigde Staten toestemming voor toegang tot en gebruik van Hato International Airport in de Nederlandse Antillen en Reina Beatrix International Airport in Aruba, alsmede daartoe aangewezen havens en bijbehorende faciliteiten, uitsluitend in verband met drugsbestrijdingstaken vanuit de lucht bestaande uit waarneming, volgen en, indien van toepassing, onderscheppen in de naburige regio. De toegang en het gebruik toegestaan ingevolge dit Verdrag zijn beperkt tot personeel van de Verenigde Staten, luchtwaarnemers, aannemers en werknemers van aannemers, alsmede vaartuigen en voertuigen gebruikt voor directe operationele en logistieke ondersteuning, en ongewapende luchtvaartuigen, ingezet door of uitsluitend ten behoeve van de Regering van de Verenigde Staten.	Caribisch Nederland, Sint Maarten, en Curaçao en Aruba
Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad, New York, 15-11-2000	Dit verdrag heeft, gelet op artikel 1, tot doel om de samenwerking te bevorderen teneinde grensoverschrijdende georganiseerde misdaad te voorkomen en doeltreffender te bestrijden.	Gehele Koninkrijk
Verdrag inzake samenwerking bij de bestrijding van sluikhandel in verdovende middelen psychotrope stoffen over zee en door de lucht in het Caribisch gebied, San José, 10-04-2003	Dit verdrag is tot stand gekomen gelet op de complexe aard van het probleem van de sluikhandel in verdovende middelen in het Caribisch gebied. Het doel van het verdrag is opgenomen in artikel 2 en luidt: "De Partijen werken zoveel mogelijk samen bij de bestrijding van sluikhandel over zee en door de lucht in de wateren van het Caribisch gebied en in het luchtruim daarboven, in overeenstemming met de beschikbare middelen voor rechtshandhaving van de Partijen en daaraan gerelateerde prioriteiten, overeenkomstig het internationale recht van de zee en toepasselijke verdragen, teneinde te waarborgen dat verdachte vaartuigen en verdachte luchtvaartuigen opgespoord, geïdentificeerd en voortdurend gevolgd worden en dat, wanneer bewijzen van betrokkenheid bij sluikhandel worden gevonden, verdachte vaartuigen worden vastgehouden zodat de verantwoordelijke rechtshandhavingsautoriteiten passende rechtshandhavingsmaatregelen kunnen nemen." Dit verdrag vormt de grondslag voor het patrouilleren buiten de eigen territoriale wateren in het Caribisch gebied.	Gehele Koninkrijk

## 2.5. Regelgeving Koninkrijk der Nederlanden en interregionale afspraken

### 2.5.1 Het statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden

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

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

### 2.5.2 Rijkswetten

Er zijn verschillende rijkswetten die betrekking hebben op de samenwerking tussen de landen:

- De Rijkswet Openbare Ministeries, en de Rijkswet Politie van Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Deze rijkswetten verwijzen expliciet naar samenwerking ter bestrijding van 'internationale drugshandel'.<sup>22</sup>

Ook in het 'Beleidsprogramma grensoverschrijdende criminaliteit 2016-2020' van het OM wordt dit onderstreept. Naast het verbeteren van de informatiepositie en het verrichten van strafrechtelijke onderzoeken wordt in dit beleidsprogramma het belang van een multidisciplinaire aanpak en barrièremodel uitgelicht. Artikel 31, tweede lid, van de Rijkswet Politie stelt dat (o.a.) dit beleidsprogramma ten grondslag ligt aan de jaarplannen en dat daarbij rekening wordt gehouden met de analyse van het criminaliteitsbeeld van de landen dat tweejaarlijks wordt opgesteld onder verantwoordelijkheid van de procureur-generaal. Op grond van artikel 57a van de Rijkswet Politie is de 'Wijziging van het Protocol inzake gespecialiseerde recherchesamenwerking tussen de landen van het Koninkrijk' op 23 januari 2019 ondertekend door de minister van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Nederland, als ook de staatssecretaris van BZK van Nederland. Door wijziging van dit protocol (oorspronkelijk daterend van 2001) is de recherche samenwerking in het Caribisch deel van het Koninkrijk hernieuwd. In het Recherche Samenwerkings Team (RST)-protocol is opgenomen dat er een tweejaarlijks criminaliteitsbeeld wordt

---

<sup>22</sup> Artikel 8 van de Rijkswet Politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba; Artikel 33 Rijkswet Openbare Ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

opgesteld, dat de basis vormt voor een meerjarig beleidsplan waarin de gezamenlijke prioriteiten van de lokale korpsen en het RST worden bepaald.<sup>23</sup>

- ❑ De Rijkswet Kustwacht voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten alsmede voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Deze rijkswet beschrijft (onder andere) de *algemene politietaken* en *grensbewaking* als toezichhoudende en opsporingstaken van de Kustwacht.<sup>24</sup> In het 'Justitieel Beleidsplan 2018-2021' en het 'Jaarplan 2019 en doorkijk 2020-2024' van de Kustwacht Caribisch gebied, zijn transporten van verdovende middelen expliciet als één van de vier beleidsspeerpunten opgenomen.

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

Tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Staten van Amerika is op 20 november 1992 een overeenkomst inzake wederzijdse samenwerking bij de opsporing, inbeslagneming en confiscatie van opbrengsten van en hulpmiddelen bij het plegen van misdrijven en de verdeling van geconfisqueerde voorwerpen, gesloten. Gelet hierop is deze Rijkswet van 17 maart 1994<sup>25</sup>, tot stand gekomen.

- ❑ Rijkswet goedkeuring en uitvoering Verdrag van San José (samenwerking bij de bestrijding van sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen over zee en door de lucht in het Caribisch gebied).<sup>26</sup>

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

---

<sup>23</sup> Wijziging van het Protocol inzake gespecialiseerde recherchesamenwerking tussen de landen van het Koninkrijk, 23 januari 2019

<sup>24</sup> Artikel 2 van de Rijkswet Kustwacht voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten alsmede voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

<sup>25</sup> Trb. 1993, 5

<sup>26</sup> Trb. 2003, 82 en Trb. 2004, 54

### 2.5.3 Protocollen

Tussen en binnen de organisaties die een rol spelen in de drugsbestrijding in het Caribisch deel van het Koninkrijk zijn verschillende protocollen opgesteld. Voor dit onderzoek is aanvullend van belang het Protocol inzake de inzet van de Koninklijke Marechaussee, waarmee Nederland, Curaçao, Sint Maarten en Aruba de samenwerking hebben vastgelegd. Met het 'Protocol inzake de inzet van personeel vanuit de flexibel inzetbare pool Koninklijke Marechaussee' bestaat er sinds 2008 een flexibel inzetbare pool van 43 fte Koninklijke Marechaussee (KMar)-personeel. De inzet van de flexpool is de afgelopen jaren steeds voor bepaalde tijd verlengd. Met de ondertekening van het nieuwe protocol in januari 2019 zijn de partijen overeengekomen de samenwerking in het kader van de flexpool per 1 januari 2020 voor onbepaalde tijd voort te zetten. Op basis van de ervaringen van de afgelopen jaren wordt een structurele inzet van de KMar noodzakelijk geacht. Deze flexpool geeft uitvoering aan grens gerelateerde politietaken, daar waar extra capaciteitsinzet of overdracht van kennis en vaardigheden nodig is. De bestrijding van drugscriminaliteit aan de grenzen is expliciet als een van de primaire taken opgenomen.<sup>27</sup>

## 2.6. Nationale wet- en regelgeving Curaçao

Op Curaçao zijn de uit o.a. het VN-verdrag voortvloeiende strafbare feiten in de Opiumlandsverordening verwerkt. Voor deze strafbare feiten kunnen diverse strafsoorten worden opgelegd, te weten levenslange gevangenisstraf, geldboete van ten hoogste drie miljoen gulden of vervangende hechtenis van ten hoogste 36 maanden. Tevens kan een combinatie van deze straffen worden opgelegd.

In de navolgende hoofdstukken beziet de Raad hoe de lokale aanpak, de interregionale en internationale aanpak, in de praktijk zijn vormgegeven en in hoeverre deze voldoen aan voormelde normen uit (inter)nationale wet- en regelgeving voor het bestrijden en voorkomen van drugscriminaliteit.

---

<sup>27</sup> Protocol inzake de inzet van personeel vanuit de flexibel inzetbare pool Koninklijke Marechaussee, 24 januari 2019.

## 3. Onderzoekresultaten

### 3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk worden de overige bevindingen van het onderzoek beschreven. Na deze inleiding wordt de aard en omvang van de drugsproblematiek op Curaçao in paragraaf 3.2. beschreven.

In paragraaf 3.3. wordt de lokale aanpak van de drugscriminaliteit behandeld door eerst een algemene beschrijving te geven van de betrokken organisaties en vervolgens de bevindingen ten aanzien van de aspecten wetgeving, samenwerking, personeel, middelen en informatie aan te duiden.

In de paragrafen 3.4 en 3.5 worden respectievelijk de aanpak tussen de landen van het Caribisch deel van het Koninkrijk en de internationale aanpak behandeld.

### 3.2. De aard en omvang van de drugsproblematiek op Curaçao

De verdovende middelen die in Curaçao worden verhandeld zijn (in volgorde van hoeveelheid) voornamelijk cocaïne, marihuana, hash en xtc.

De omvang van de drugscriminaliteit en de daarmee samenhangende criminaliteit op Curaçao is volgens verschillende respondenten onnoemelijk groot. Er zijn heel veel strafzaken waarbij drugs een rol spelen en waarbij drugs in beslag worden genomen. Het blijft lucratief voor criminelen om drugs naar Curaçao te brengen. De uiteindelijke bestemming van deze drugs is vaak doorvoer naar andere landen. De grootste aantallen drugs worden via containers/schepen verstuurd richting Europa.

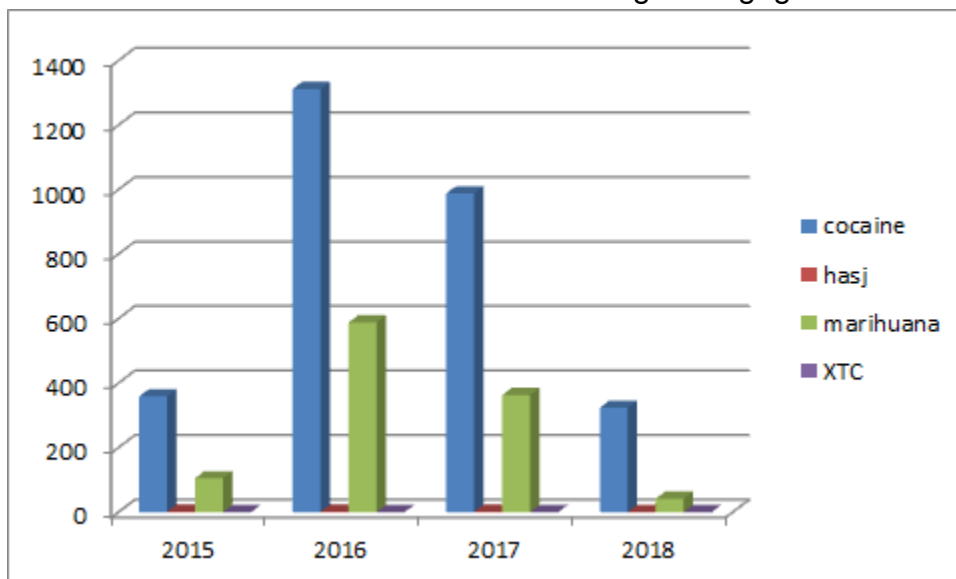
Drugs worden voor een groot deel op het land (o.a. in woningen en in auto's) in beslag genomen. Voorts worden drugs die via containers, vrachtschepen en go fasts Curaçao binnen komen op het water in beslag genomen. Ook worden drugs (met name cocaïne) op het vliegveld (HATO), voornamelijk bij het vertrek van passagiers naar Europa aangetroffen en inbeslaggenomen. Tevens worden drugs die via postpakketten op het postkantoor worden aangeboden, aangetroffen en inbeslaggenomen.

De benedenwindse eilanden liggen dichtbij Zuid-Amerika. Curaçao is qua oppervlakte en aantal inwoners het grootste eiland van de benedenwinden. Dit maakt het voor de criminelen makkelijker om op Curaçao in anonimiteit te kunnen verdwijnen. Curaçao heeft bovendien naast een luchthaven, een zeehaven terwijl de logistieke lijnen vanuit Curaçao naar andere landen beter zijn dan vanuit Bonaire of Aruba.

In 2015 heeft het Korps Politie Curaçao (KPC) nagenoeg 360 kg cocaïne in beslag genomen. Dit aantal is in 2016 bijna verviervoudigd (1312 kg), in 2017 heeft het KPC 988 kg cocaïne in beslag genomen, terwijl het KPC in 2018 een hoeveelheid van 324 kg cocaïne in beslag heeft genomen. Ook de door het KPC inbeslaggenomen marihuana in 2016 (588 kg) is flink toegenomen ten opzichte van de inbeslaggenomen hoeveelheid marihuana in 2015 (105 kg). In 2017 en 2018 was de hoeveelheid respectievelijk 363 kg en 42 kg.

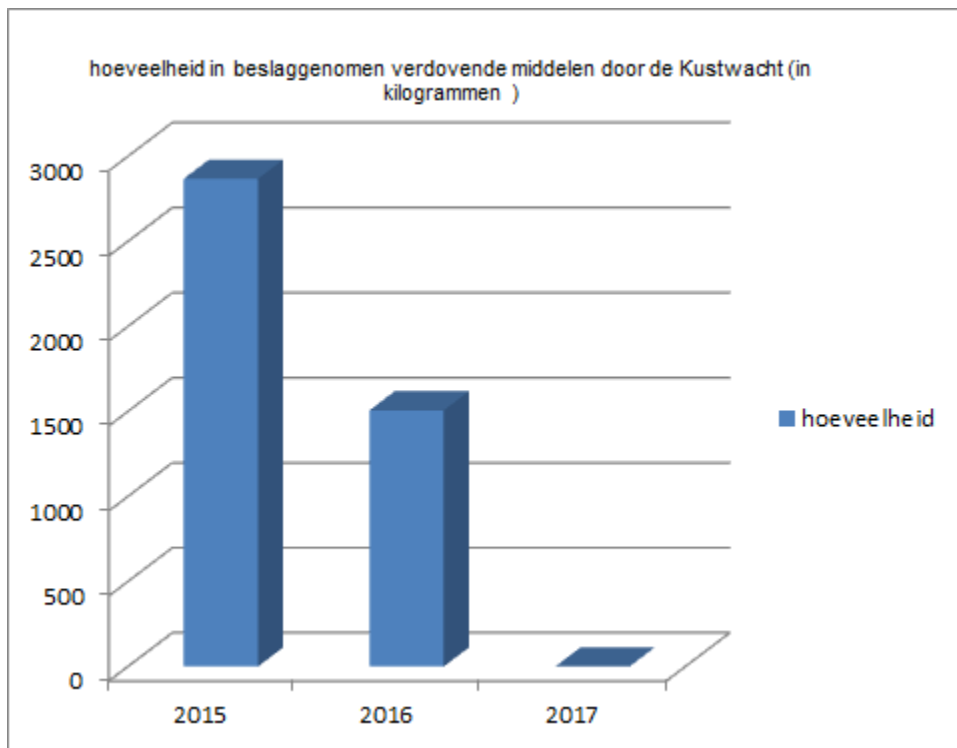
De hoeveelheid inbeslaggenomen hasj in 2015, 2016, 2017 en 2018 was respectievelijk 1.5 kg, 1,3 kg, 1,6 kg en 435 gram. In de jaren 2015, 2016, 2017 en 2018 heeft het KPC respectievelijk 81, 260, 337 en 92 XTC pillen in beslag genomen.

Het vorenstaande wordt schematisch als volgt weergegeven.



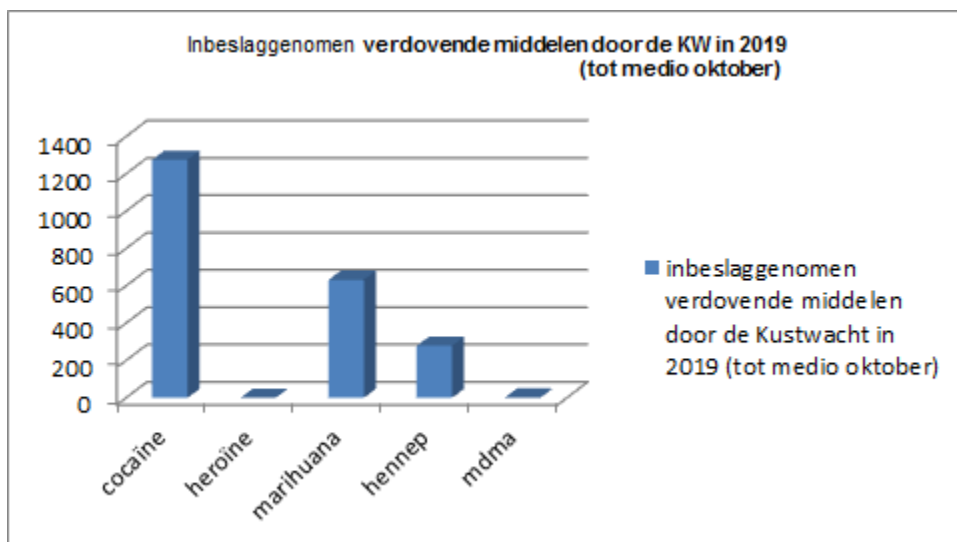
In beslag genomen cocaïne, hasj en marihuana (in kilogrammen) en XTC (in stuks) door het KPC

De Kustwacht heeft in 2015 in totaal 2868 kg verdovende middelen geconfisqueerd. In 2016 en 2017 heeft de kustwacht respectievelijk 1506.1 kg en 89,52 kg verdovende middelen in beslag genomen.



In beslag genomen verdovende middelen door de Kustwacht (in kilogrammen)

Onderstaand volgt een overzicht van de hoeveelheid door de Kustwacht in beslag genomen verdovende middelen, onderverdeeld in drugstypen, tussen 01 januari 2019 en 15 oktober 2019. Naast deze hoeveelheden zijn in genoemde periode ook 1070 xtc pillen in beslag genomen.

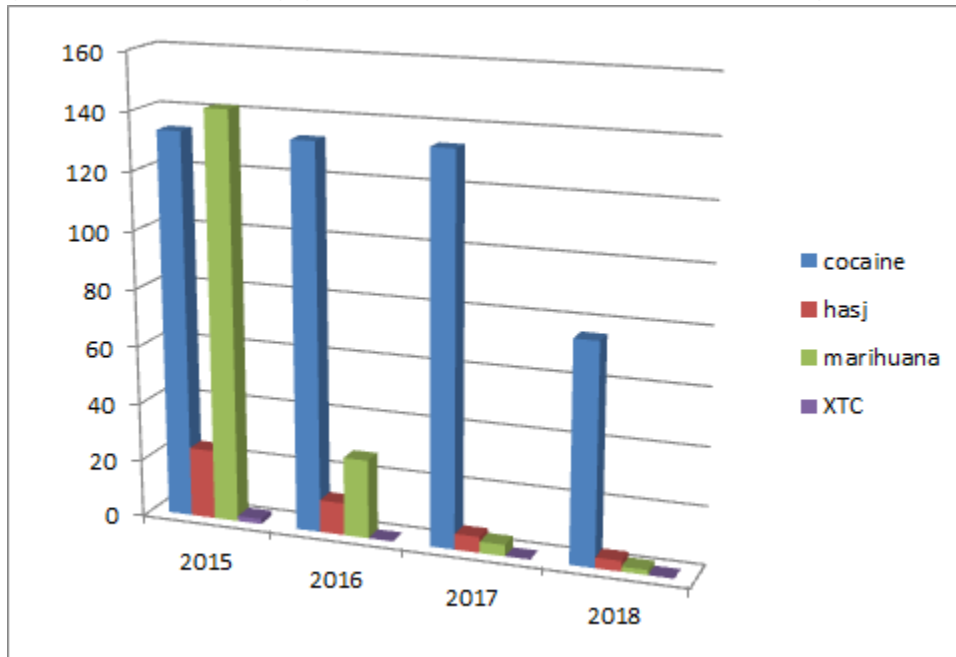


verdovende middelen door de Kustwacht in 2019

Inbeslaggenomen

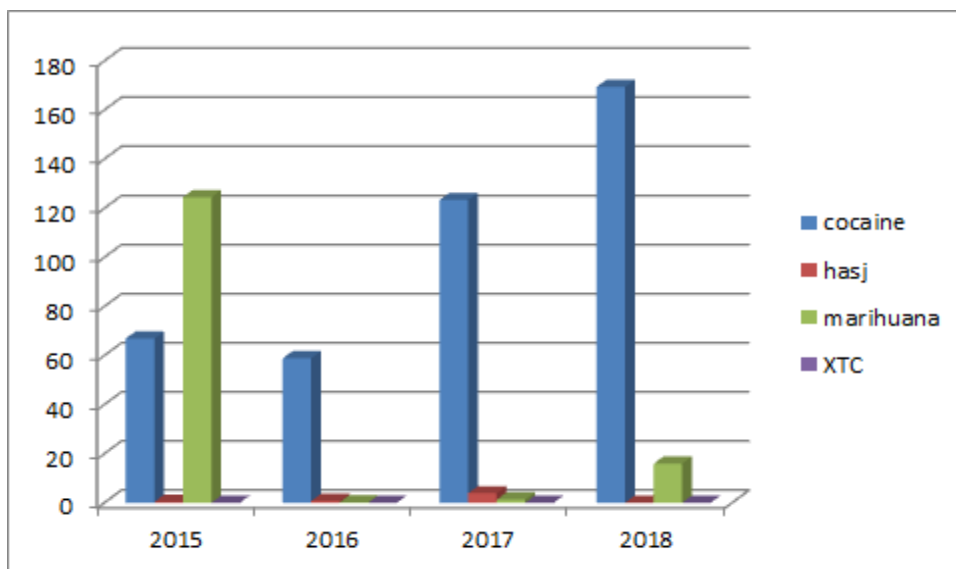


De Douane heeft in 2015 in totaal rond 140 kg marihuana in beslag genomen bij de luchthaven. In 2018 werd slechts 1,7 kg marihuana in beslag genomen. Voor wat betreft cocaïne waren de in beslag genomen hoeveelheden in 2015, 2016 en 2017 nagenoeg gelijk, ongeveer 133 kg. In 2018 is de hoeveelheid in beslag genomen cocaïne afgenomen tot 75 kg. De Douane heeft in 2015 een hoeveelheid van 24 kg hasj in beslag genomen. In 2018 bedroeg de door de Douane in beslag genomen hasj 3,7 kg. De Douane heeft in 2015, 2016 en 2018 in totaal respectievelijk 1,8 kg, 115 gram en 35 gram XTC in beslag genomen. In 2017 heeft de Douane geen XTC in beslag genomen.



In beslag genomen verdovende middelen (in kilogram) door de Douane bij de luchthaven

Terwijl de Douane in 2015 in totaal zo'n 66 kg cocaïne in postpakketten heeft onderschept en in beslag genomen, is deze hoeveelheid in 2016 afgenomen tot zo'n 59 kg. Vervolgens is deze in 2017 en 2018 toegenomen tot respectievelijk 123 en 169 kg. De door de Douane in de periode 2015-2018 inbeslaggenomen marihuana bedraagt achtereenvolgens 124 kg (2015), 0,2 kg (2016), 1,2 kg (2017) en 16 kg (2018).



Inbeslaggenomen verdovende middelen (in kilogram) door de douane in postpakketten

De omvang van drugssmokkel en drugshandel is volgens de respondenten veel groter dan hetgeen in kaart wordt gebracht. Dit kan -aldus de respondenten- mede worden geconcludeerd op basis van het feit dat de drugsprizen op de markt in de loop der jaren stabiel zijn gebleven.

In opdracht van de Procureur-Generaal van Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland is in 2014 een Criminaliteitsbeeldanalyse verricht. Daarbij is o.a. onderzocht of en welk soort en in welke mate partydrugs op Curaçao worden gebruikt. Uit het onderzoek is gebleken dat tussen de 39,1% - 41,2% van de studenten/stagiaires XTC gebruiken en dat tussen 6,9% - 13,9% van de bevroegde studenten GHB gebruiken. Verrassenderwijs is uit de analyse van rioolwatermonsters bij een partylocatie ook het gebruik van ketamine afgeleid.<sup>28</sup>

### 3.3. De lokale aanpak van drugscriminaliteit

#### 3.3.1 De betrokken organisaties

De justitiële organisaties betrokken bij de aanpak van drugscriminaliteit zijn voornamelijk:

- Het Openbaar Ministerie (OM).
- Het Korps Politie Curaçao (KPC).

<sup>28</sup> W. Faber, T. la Roi, Ch. Corpeleijn, Criminaliteitsbeeldanalyse Curaçao 2014, XTC, GHB, cocaine en ketamine, Een fenomeenonderzoek naar jongeren en partydrugs op Curaçao (pagina 43, 94 e.v., 116., 124.).

- De Kustwacht.
- Het Recherche Samenwerkingsteam (RST).

Voorts zijn ook de volgende organisaties betrokken bij de aanpak van drugscriminaliteit:

- De KMar.
- De Douane.
- De Financial Intelligence Unit Curaçao (FIU).
- De Drug Enforcement Administration (DEA).

### Het OM

Het OM is belast met de opsporing en vervolging van strafbare feiten, waaronder overtreding van de Opiumlandsverordening. In het jaarplan 2017 van het OM werd het onderwerp drugscriminaliteit als één van de prioriteiten van het OM benoemd. Volgens het OM verdient de focus op de logistieke stromen (haven en luchthaven) prioriteit en zullen voor een effectieve aanpak barrièremodellen worden opgesteld. In de jaarplannen 2018 en 2019 wordt geen aandacht besteed aan drugscriminaliteit. De respondent van het OM geeft de Raad te kennen dat ondanks het feit dat drugscriminaliteit niet in de laatste jaarplannen van het OM is geprioriteerd, deze vorm van criminaliteit toch de nodige aandacht van het OM krijgt. In 2015 is het OM met twee projecten gestart om de grenzen beter te bewaken, namelijk het project Poortwacht (op het vliegveld) en het project Grip op grenzen (de totale grenzen om Curaçao heen).

### Het KPC

Het thema drugscriminaliteit is belegd bij een team binnen de Unit Zware Criminaliteit (Unit Zwacri). Deze unit valt onder de Divisie Georganiseerde Criminaliteit (DGC).

Er zijn drie teams binnen de zwacri unit. Verder is er een unithoofd en drie teamleiders. Team 2 van de zwacri unit is naast de onderzoeken van vuurwapen- en drugshandel ook belast met mensenhandel en mensensmokkel en rechtshulpverzoeken.

### De Kustwacht

Het strafvorderlijk optreden van de Kustwacht gebeurt altijd onder het gezag van de betrokken Officier van Justitie van het land dat de rechtsmacht heeft. De Kustwacht maakt een essentieel deel uit van de rechtshandhavingssketen. Voor het uitvoeren van opsporingstaken is het operationele deel van het kustwachtpersoneel onder de Rijkswet Kustwacht bevoegd. Hiervoor vallen zij onder het bevoegd gezag. Eén van de opsporings- en toezichthoudende taken van de Kustwacht is algemene politietaken, waaronder operaties ter bestrijding van de handel en smokkel in verdovende middelen en vuurwapens. Aangehouden of staande gehouden personen worden overgedragen door de Kustwacht aan het politiekorps van het betreffende land. Het operationele

personeel van de Kustwacht heeft toezichhoudende douanebevoegdheid van de respectievelijke landen. Op basis van douanewetgeving kan de Kustwacht controles in de territoriale wateren uitvoeren. Bij geconstateerde overtredingen draagt de Kustwacht de zaak aan de douane over voor verdere afhandeling.<sup>29</sup>

### Het RST

Het RST is een samenwerkingsorganisatie tussen de verschillende landen in het Caribisch deel van het Koninkrijk der Nederlanden en heeft 3 hoofdtaken:

1. Aanpak van grensoverschrijdende criminaliteit.
2. Aanpak van misdrijven die een ernstige inbreuk op de rechtsorde maken.
3. Uitvoeren van internationale rechtshulpverzoeken m.b.t. strafbare feiten bedoeld onder 1. en 2.

### De Douane

De Douane Curaçao is een uitvoerende overheidsdienst van het ministerie van Financiën. De Douane heeft naast fiscale taken ook niet-fiscale taken. De Douane draagt in dit verband bij aan de bestrijding van in-, uit- en doorvoer van verboden goederen, waaronder verdovende middelen. Deze doelstelling behoort, conform het jaarplan 2019, tot één van de focuspunten van de Douane.<sup>30</sup>

## **3.3.2. Wetgeving**

Een basisvereiste om welke vorm van criminaliteit dan ook te bestrijden is dat de wetgeving adequaat/geactualiseerd moet zijn. Het Verdrag betreffende de vervaardiging en de bereiding van, alsmede de handel in verdovende middelen, verbindt de verdragsluitende partijen (waaronder Curaçao) ertoe wet- en regelgeving vast te stellen om de effectieve controle op de productie, distributie en export van ruwe opium te waarborgen. Tevens verbinden de verdragsluitende partijen zich er ook toe om de wetten en voorschriften periodiek te evalueren en te versterken.

De Opiumlandsverordening 1960 verkreeg op basis van de Landsverordening algemene overgangsregeling wetgeving en bestuur de staat van landsverordening van Curaçao en bij landsbesluit van april 2019<sup>31</sup> is de geconsolideerde tekst vastgesteld.

Uit het onderzoek is gebleken dat het Wetboek van Strafvordering van Curaçao in tegenstelling tot het Nederlandse Wetboek van Strafvordering (Titel V: artikel 126o tot

---

<sup>29</sup> Jaarplan 2017 - Kustwacht voor het Koninkrijk der Nederlanden in het Caribisch Gebied - Herzien begroting 2017 en Meerjarenramingen 2018-2021

<sup>30</sup> Jaarplan Post Inlichtingen en Opsporing Douane 2019

<sup>31</sup> Landsbesluit van 11 april 2019, no. 19/0757 - Ao 2019, No17

en met artikel 126ui) niet de mogelijkheid biedt om onderzoek in te stellen op grond van de verdenking dat in georganiseerd verband ernstige misdrijven worden beraamd of gepleegd. Het onderzoek, zoals opgenomen in Titel V van het Nederlandse Wetboek van Strafvordering, vereist niet dat tegen een bepaalde persoon een redelijk vermoeden van schuld moet bestaan, maar is gericht tegen het crimineel verband en alle daarbij betrokken personen.

De opname van een vergelijkbare titel V in onze wetgeving zou aldus een respondent derhalve een enorme vooruitgang betekenen voor de aanpak van criminele samenwerkingsverbanden verantwoordelijk voor wat betreft de (groot)handel in verdovende middelen. Immers is het bij deze vormen van criminaliteit cruciaal om in een zo vroeg mogelijk stadium onderzoek in te kunnen stellen.

### **3.3.3. Samenwerking tussen de organisaties**

Het is voorts van belang dat de organisaties betrokken bij de aanpak van drugscriminaliteit zich als onderdeel van het groter geheel zien en zoveel mogelijk met elkaar samenwerken. Voor een geslaagde samenwerking tussen de organisaties onderling is het onontbeerlijk dat er:

- duidelijke samenwerkingsafspraken worden gemaakt en vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst. Deze afspraken moeten ook worden nageleefd;
- een goede communicatie is tussen de organisaties. Dit is cruciaal voor het vertrouwen binnen een samenwerking;
- interactie is; elkaar regelmatig ontmoeten en zorgen dat de informatie met elkaar kan worden gedeeld;
- periodiek evaluatie plaatsvindt.

De KMar op Curaçao verricht naast zijn specifieke taken, taken op verzoek van de lokale autoriteiten. Een aantal flexpool KMar medewerkers zijn werkzaam bij het KPC en vallen onder het gezag van de korpschef.

Voor het uitvoeren van strafrechtelijke onderzoeken met betrekking tot drugscriminaliteit heeft het OM en het KPC, naast de KMar, ook regelmatig overleg met de Drug Enforcement Administration. De Douane werkt samen met de justitiële organisaties, met name het KPC en de Kustwacht.

Het KPC is een samenwerkingsverband aangegaan met de Kustwacht en de Douane. De Kustwacht, de KMar en de Douane hebben hiervoor personeel beschikbaar gesteld. Dit team zal in een later stadium ook aangevuld worden met medewerkers van het RST.

Er is een Actie Centrum Ondernijning Curaçao (ACOC) opgericht van waaruit thema's worden geprioriteerd. Medewerkers van de Kustwacht, de Belastingdienst, het OM, de Douane, het KPC, en de KMar maken deel uit van het actiecentrum. Het ACOC wordt aangestuurd door het Ministerie van Justitie. Er is ook een Informatie Centrum Curaçao (ICC) waarbij alle informatie ten behoeve van de ACOC wordt gebundeld. In het ICC komen zeven instanties bij elkaar, te weten het KPC, het RST, de Kustwacht, de Koninklijke Marechaussee, de Douane, de Veiligheidsdienst Curaçao en de Belastingdienst. (zie ook: paragraaf 3.3.1e). Op managementniveau zijn het KPC en het RST verantwoordelijk voor het ICC. De leden van de ACOC en de ICC hebben duidelijke afspraken, communiceren goed met elkaar en voeren periodiek overleg.

Een ander voorbeeld van samenwerking is de samenwerking tussen justitiële organisaties en de FIU voor wat betreft informatie-uitwisseling. De FIU zou de samenwerking met de justitiële organisaties willen intensiveren opdat meer informatie met elkaar kan worden uitgewisseld.

De respondenten van de KMar zijn van mening dat zij op Curaçao zouden kunnen 'twinnen' met de douane en het KPC bij drugsgerelateerde onderzoeken. De KMar is niet bevoegd om bagage te doorzoeken. In samenwerking met douane zou het personeel van de KMar namens het KPC bijvoorbeeld de reizigers kunnen ondervragen en vragen naar hun paspoort en zou de douane de bagages kunnen doorzoeken.

### **3.3.4. Personeel**

Voor een gedegen aanpak van drugscriminaliteit is het van belang dat het personeel over voldoende kennis en ervaring (expertise) beschikt om drugsonderzoeken te verrichten. Daarbij valt te denken aan met name de specialismen als observanten, informanten, tactische rechercheurs, informatierechercheurs, CIE-runners (Criminele Inlichtingen Eenheid), tactische rechercheurs en analisten. Tevens dient het aantal beschikbare medewerkers toereikend te zijn.

Het OM werkt met een streefformatie. Door een goede strategische personeelsplanning te hanteren, kan het parket in eerste aanleg op Curaçao veel beter anticiperen op de realisatie van de streefformatie.<sup>32</sup> Naar de mening van de respondent zijn de betreffende medewerkers van het OM over het algemeen voldoende bekwaam om drugs gerelateerde strafbare feiten aan te pakken.

---

<sup>32</sup> Jaarplan 2017 en Jaarplan 2018 - Openbaar Ministerie Curaçao

De teamleden van de DGC van het KPC, belast met de aanpak van drugscriminaliteit worden niet continu bijgeschoold. Vanwege de financiële beperkingen kunnen zij de noodzakelijke cursussen om hun kennis op peil te houden niet volgen, aldus een geïnterviewde.

Het inrichtingsplan van het Korps Politie Curaçao van 29 januari 2010 heeft, voor de beschreven taken, een formatie van 847 fte's, waarvan 555 fte's ten behoeve van executieve ambtenaren van politie. Met de integratie van de uitvoeringsorganisatie Controle en Beveiliging (UOCB) per 1 januari 2014 is, in verband met overname van een aantal taken van de UOCB, de formatie van het KPC verhoogd tot 901 fte's waarvan 609 fte's ten behoeve van executieve politieambtenaren.

In plaats van de voorziene 901 medewerkers heeft het KPC 603 medewerkers inzetbaar voor het reguliere politiewerk.<sup>33</sup>

Hierna volgt een schematische weergave, volgens het formatieplan, van de bezetting van de DGC.

#### Divisie Georganiseerde Criminaliteit

Divisie Hoofd DGC	1
Divisie assistent	1
Goederen beheerder	1
Unithoofd expertise	1
Financieel specialist = Teamleider	1
Senior Financieel rechercheur	4
Financieel rechercheur	7
Recherche assistent A	1
Digitaal specialist = Teamleider	1

<sup>33</sup> Jaarverslag KPC 2017

Senior Digitaal rechercheur	1
Digitaal rechercheur	3
Recherche assistent A	1
Unithoofd Zwacri	1
Teamleider Zwacri	3
Senior Tactisch rechercheur	7
Tactisch rechercheur	14
Recherche assistent B	6
Recherche assistent A	4
<b>Totaal – minimaal</b>	<b>58<sup>34</sup></b>

Het tekort werkt door in de gehele politie-organisatie, aldus respondenten. In de praktijk kampt het DGC met een tekort aangezien er slechts 31 fte's zijn ingevuld.

De Kustwacht heeft meer dan 18 procent openstaande vacatures, veelal in de executieve functies. Ook is met de komst van de Metal Shark interceptiecapaciteit, als vervanger van de SuperRHIB, het bemanningsconcept veranderd van vier naar zes executieven. Dit alles heeft geleid tot een onderbezetting in de interceptiecapaciteit die resulteert in ongeveer 16/7 beschikbaarheid van de interceptiecapaciteit op zee. Die 16/7 beschikbaarheid kan slechts gegarandeerd worden doordat de Kustwacht tijdelijk ondersteund wordt door het ministerie van Defensie met personeel van de Curaçaose militie (9 personen van de Curaçaose militie ondersteunen het steunpunt Curaçao). Het Joint Rescue and Coordination Center (JRCC) van de Kustwacht is 24/7 bemand en

---

<sup>34</sup> Inrichtingsplan KPC d.d. 29 januari 2010



coördineert de inzet van de Kustwachteenheden. Daarnaast bewaakt het JRCC continu de territoriale wateren met de walradar. Het streven van de Kustwacht is haar formatie uit te breiden om zelfstandig 24/7 Intelligence Gestuurd Politieoptreden in het maritieme domein uit te kunnen voeren. Hiertoe wordt in opdracht van het Presidium van de Kustwacht een studie uitgevoerd die in 2020 gereed zal zijn.

De Kustwacht heeft in 2018 veel inspanning verricht voor het werven van zowel kandidaten voor de Opleiding Caribisch Politie en Kustwacht (OCPK) als voor zij-instromers voor de meer technische of anderszins specifieke functies. In 2018 zijn tal van individuele opleidingen aangeboden. De Kustwacht heeft o.a. verder geïnvesteerd in trainingen voor het personeel op de cutters. De executieve medewerkers van steunpunt Curaçao zijn in 2018 getraind in het varen met de Metal Shark. Het technisch personeel is getraind in het onderhouden van deze interceptors. De Kustwacht heeft de OCPK 2018-2020 gevuld met o.a. vijf aspiranten voor Curaçao.<sup>35</sup>

De duur van de aanstelling, inclusief de Opleiding Caribisch Politie en Kustwacht (OCPK), was vijf jaar. Dat betekende dat de Kustwacht na de opleiding van twee jaar slechts drie jaar profijt had van haar werknemers. Daarom wilde de Kustwacht de OCPK loskoppelen van de aanstellingsduur. De Landen zijn in 2018 akkoord gegaan met het voorstel en onderzoeken op welke wijze daarvoor in een wettelijke grondslag kan worden voorzien.

Het RST kent een veranderend personeelsbestand dat vanwege het uitzendingskarakter met jaarlijkse doorloop te maken heeft. Het nieuwe recherche zet in op bredere samenwerking. Er wordt gekeken of vanuit de verschillende taakaccenten en expertises gezamenlijk tussen de lokale korpsen (het KPC en de korpsen van Sint Maarten en Caribisch Nederland) en het RST kan worden gewerkt. In de nieuwe situatie vormen RST-ers in elk van de politiekorpsen samen met een onderdeel van dat korps een eenheid ter versterking van de Zwacri teams.

De respondenten van de Douane geven de Raad te kennen dat de Douane thans in tegenstelling tot vroeger minder personeel ter beschikking heeft om controles naar verboden goederen te verrichten. De teams waren vroeger samengesteld uit 16-17 medewerkers, tegenwoordig bestaan de teams uit amper 8-9 medewerkers. Vanwege dit tekort worden ook geen nachtdiensten gedraaid.

Onderstaand schema geeft de formatie van de Post Inlichtingen & Opsporing alsmede de huidige bezetting, weer.

---

<sup>35</sup> Jaarverslag 2018- Kustwacht voor het Koninkrijk der Nederlanden in het Caribisch Gebied

<b>Functie</b>	<b>Formatie</b>	<b>Bezetting</b>
Hoofd van de Post	1.0	1.0
Team Fraude: Teamleider	1.0	1.0
Verificateur	6.0	1.0
Hoofdkommies	4.0	2.0
Team Opsporing: Teamleider	1.0	1.0
Verificateur	1.0	0
Hoofdkommies	14.0	3.0
Kommies	10.0	6.0
Hondeninstructeur	2.0	1.0
Hondengeleider	9.0	4.0
<b>Totaal</b>	<b>39.0</b>	<b>20.0</b>

### **3.3.5. Middelen**

Voor een geslaagde aanpak van drugsriminaliteit is het van belang dat:

- de financiële middelen toereikend zijn;
- de materiële middelen toereikend en deugdelijk zijn om de organisaties in staat te stellen de drugsriminaliteit effectief aan te pakken.

Belangrijk zijn onder meer body scanner, containerscan, slikkerstoiletten, scanner op het postkantoor, voldoende en goed getrainde drugshonden, vaartuigen, kogelvrije vesten, een Integrated Ballistics Identification System (IBIS) apparaat, een analysetool en het geografisch informatie systeem (GIS).

Een veilige bewaarplaats voor in beslag genomen verdovende middelen is essentieel.

De precaire financiële situatie van het land vindt ook zijn weerslag in de financiële situatie van de justitiële organisaties. Mede als gevolg hiervan kunnen de nodige apparaten voor de bestrijding van drugscriminaliteit niet worden aangeschaft. De respondent van het OM geeft aan dat het OM geen behoefte heeft aan materiële middelen, maar geeft aan dat de navolgende middelen van belang zijn voor de opsporingsdiensten voor de aanpak van drugscriminaliteit: digitale apparatuur en licenties om het Integrated Ballistics Identification System (IBIS) te vernieuwen.

Het KPC kampt met een tekort aan financiële middelen, waardoor bijvoorbeeld auto's niet kunnen worden gehuurd en dienstreizen in verband met lopende onderzoeken niet kunnen worden afgelegd. Forensische onderzoeken lopen stroef aangezien het Nederlands Forensisch Instituut niet kan worden betaald. Het KPC kampt ook met gebrek aan materiële middelen zoals technische hulpmiddelen voor het opnemen van vertrouwelijke communicatie.

Voor de uitvoering van de Kustwachttaken beschikt de Kustwacht over diverse middelen. De kern van de operationele inzet bestaat uit varende en vliegende capaciteit. Naast de eigen middelen stelt het ministerie van Defensie het stationsschip gedurende 92 vaardagen per jaar ter beschikking van de Kustwacht voor de uitvoering van rechtshandhavingstaken. Er is een Lange Termijn Plan (LTP) opgesteld voor de vervanging. De financiering van dit LTP, dat vervangingsprojecten kent tot en met 2028, is nog niet geborgd.

Het RST beschikt over de nodige middelen voor de aanpak van drugscriminaliteit waaronder de technische middelen die in het kader van BOB-wetgeving ingezet kunnen worden. Bovendien kan het RST apparatuur vanuit Nederland invliegen als dat nodig is.

Ten tijde van het onderzoek beschikte de Douane over honden (in totaal 7) voor het opsporen van verdovende middelen. Het komt regelmatig voor dat het KPC, de KMar en de Sentro di Detenshon Korekshon Kòrsou een beroep doen op de Douane voor de inzet van deze honden. Naast de inzet van deze honden vindt het opsporen van verboden goederen plaats door middel van eigen waarneming van de Douanebeambten die op grond van hun ervaring het vermoeden krijgen dat er sprake is van in-, uit- of doorvoer van verboden goederen en als gevolg daarvan overgaan tot nadere controle van de betrokken personen of goederen. De Douane kampt volgens respondenten met een fors tekort aan middelen voor de opsporing van verboden goederen. Binnengekomen containers worden steekproefsgewijs gecontroleerd omdat de containerscan al enige tijd buiten werking is. De Douane beschikt nog niet over een

vaartuig. Het ligt in de verwachting om een in beslag genomen boot ter beschikking te stellen van de Douane. De Douane heeft verder behoefte aan de volgende middelen:

- A. een bagagescanner bij het postkantoor;
- B. een backscatter scanner;
- C. nog (4) honden en meer hondengeleiders;
- D. verrekijkers (night vision);
- E. bulletproof vesten;
- F. een geschikt voertuig om langs de kuststrook te rijden.

Respondenten geven aan dat vanwege het feit dat het Hato-team niet meer functioneert en vanwege het gebrek aan cellen om de zogenaamde bolletjesslikkers op te sluiten, de pakkans voor personen die verdovende middelen in-, uit- of doorvoeren gering is. Door het tekort aan mankracht en middelen zoals een geldtelmachine op de luchthaven, wordt maar een beperkt deel van het crimineel vermogen afkomstig van de drugscriminaliteit onderschept, aldus een respondent.

### **3.3.6. Informatiepositie**

Om zoveel mogelijk informatie te verzamelen is het essentieel dat de diensten verschillende bronnen raadplegen. Informatie kan onder andere worden verkregen door het raadplegen van datasystemen, sociale media en partners. Integratie van de computersystemen, integratie in de samenleving en samenwerking met partners in de veiligheid moeten als strategie worden gehanteerd. Er moet een degelijk registratiesysteem aanwezig zijn en het registratie gedrag moet continu worden bevorderd.

Bij het verzamelen en verwerken van informatie is het van belang dat de analyse voldoende inhoud moet hebben, nieuwe inzichten oplevert en plausibele, heldere en goed onderbouwde stellingen moet bevatten. Het analyseren, interpreteren en rapporteren moet leiden tot het samenvoegen van gegevens zodat bruikbare informatie ontstaat. Om de verzamelde informatie bruikbaar te maken is het van belang dat de informatie op een degelijke manier, volgens gestructureerde processen, wordt veredeld om vervolgens verstrekt te worden.

Diverse opsporingsinstanties hebben hun eigen infodesk ten behoeve van de informatievergaring. Deze opsporingsinstanties komen dagelijks bijeen bij het Informatie Centrum Curaçao (ICC). Het OM maakt ook deel uit van het ICC (maar niet dagelijks) door de verzamelde informatie te toetsen en toe te zien op uitgifte van informatie voor tactische aanpak. De meeste opsporingsinstanties kunnen informatie van o.a. het

Bevolkingsregister en de Kamer van Koophandel raadplegen. Het OM heeft een coördinerende informatie-officier (voor Caribisch Nederland, Curaçao en Sint Maarten) en een Team Criminele Inlichtingen (TCI) officier. Beide officieren hebben zicht op de informatieprocessen en dragen zorg voor de sturing.

Het KPC probeert steeds meer informatiegestuurd op te treden. Er wordt eerst informatie verzameld, vervolgens wordt de informatie veredeld en daarna pas gaan de uitvoerende rechercheurs aan het werk.

Het KPC heeft een Recherche Informatie Dienst (RID) die onderverdeeld wordt in twee units te weten: Unit Ondersteuning en Unit Informatie. De criminele inlichtingen eenheid (CIE) sinds kort aangeduid als Team Criminele Inlichtingen (TCI) en de Infodesk zijn onderdeel van de Unit Informatie. De TCI is belast met de verwerking van criminele informatie en de Infodesk is belast met het verwerken van de algemene politie-informatie. De infodesk levert start, sturings- en bewijsinformatie.<sup>36</sup> Het KPC maakt ook deel uit van het Informatie Centrum Curaçao (ICC).

De Kustwacht werkt informatiegestuurd. Gelet op de grote, open grens die de wateren rondom de eilanden vormen staat of valt het succesvol opereren van de Kustwacht met de informatiepositie. Hierbij wordt gebruik gemaakt van zowel informatie van lokale, regionale en internationale partners als van informatie die door de Kustwacht zelf is ingewonnen. Ook patrouilles worden bij voorkeur informatiegestuurd uitgevoerd. De Kustwacht werkt samen met de verschillende politiekorpsen, de KMar en de douane. De Kustwacht verricht staande houdingen/aanhoudingen op zee, maakt processen verbaal op en draagt subjecten vervolgens over aan het politiekorps dat het vervolgonderzoek doet.

Als de Kustwacht een boot onderschept met contrabande worden de personen aan boord aangehouden en na het opmaken van het proces-verbaal door de Kustwacht, samen met de contrabande, overgedragen aan de politie. De politie ontfermt zich over het verdere onderzoek.

Het Team Criminele Inlichtingen (TCI) van de Kustwacht verzamelt informatie die relevant is voor de taakuitoefening van de Kustwacht en over misdrijven die passen binnen de taakstelling van het RST. De belangrijkste bronnen hierbij zijn de informanten; personen die heimelijk informatie verstrekken aan de politie. De ingewonnen informatie wordt middels een proces-verbaal verstrekt voor tactische opvolging binnen de Kustwacht of andere diensten. De informatie wordt daarnaast gebruikt om tactische en strategische analyses op criminaliteitstrends te maken. Deze

---

<sup>36</sup> Onderzoek uit 2016 van de Raad voor de Rechtshandhaving 'De justitiële informatiepositie'.

producten hebben een signalerende functie voor zowel het OM als diverse opsporingsdiensten.<sup>37</sup>

Alle operationele informatie binnen het RST wordt bijeengebracht bij het team Informatie & Analyse (TI&A). Van hieruit worden er analyses gemaakt ten behoeve van het tactische proces en vindt de zaaks- en informatiecoördinatie plaats. Door dit proces worden de tactische teams en (internationale) externe partners ondersteund en wordt er dagelijks een bijdrage aan de bestrijding van de criminaliteit geleverd. Daarnaast wordt er in nauwe samenwerking met de andere afdelingen van Informatie en Expertise en externe partners zoals de lokale politiekorpsen, KMar en Kustwacht, nieuwe onderzoeken voorbereid en lopende onderzoeken ondersteund.

De FIU vraagt in verband met regelmatig oponthoud van haar (nationale en internationale) onderzoeken snelle aandacht voor capaciteitsversterking van de informatievoorziening bij KPC.

### **3.4. De interregionale aanpak van drugscriminaliteit**

In paragraaf 2.5.2 zijn de verschillende rijks wetten die in de loop der jaren tot stand zijn gekomen en die betrekking hebben op de samenwerking tussen de landen van het Caribisch deel van het Koninkrijk reeds opgesomd.

De Raad stelt vast dat ten tijde van dit onderzoek in opdracht van het College van Korpschefs en het Hoofd RST (in navolging van het vernieuwde protocol recherchesamenwerking) gewerkt wordt aan een eerste regionaal beeld.

In juni 2019 is er een coördinerend informatie-officier begonnen bij het OM Parket Procureur-Generaal. Dit is een nieuwe functie gericht op de optimalisering en borging van de informatieorganisatie voor het gehele OM Carib en de verbinding van de verschillende (in ontwikkeling zijnde) intelligence-centra. De nieuwe inrichting van het RST wordt in het kader van de operationele samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de landen, door verschillende respondenten als positief bestempeld. RST medewerkers zijn werkzaam in de lokale en centrale teams en informatie-knooppunten en het RST biedt vanuit een centrale locatie in Curaçao technische, digitale en interceptie ondersteuning aan de korpsen, de centrale teams van het RST en andere opsporingspartners. Respondenten geven aan dat het resultaat hiervan nog moet worden afgewacht. De Kustwacht streeft ernaar informatiegestuurd op te treden, maar

---

<sup>37</sup> RST jaarverslag 2018

om dat optimaal te kunnen moeten er nog veel stappen gezet worden. Uit vrees te veel informatie te delen dan (privacy technisch) toegestaan, wordt tussen de landen en de verschillende organisaties te weinig informatie gedeeld, aldus een respondent. Dit is volgens de respondent problematisch, aangezien het opereren van de Kustwacht staat of valt met de beschikbare informatie, gelet op de grote, open grens die de wateren rondom de eilanden vormen.

De operationele diensten met een rol in de aanpak van drugscriminaliteit weten elkaar in concrete zaken waar nodig te vinden. Wanneer in een onderzoek informatie naar voren komt die relevant is voor een ander land, wordt dit (veelal) gedeeld.

Geïnterviewden op diverse niveaus geven aan dat de informatie-uitwisseling tussen Nederland en de landen in het Caribisch deel van het Koninkrijk voor verbetering vatbaar is. Een recente wijziging van de Nederlandse Wet Politiegegevens, voortkomend uit de Algemene Verordening Gegevensbescherming, heeft volgens hen de informatie-uitwisseling tussen Nederland en de landen in het Caribisch deel van het Koninkrijk per januari 2019 ernstig bemoeilijkt. Met deze wijziging zijn aan de verstrekking van politiegegevens aan een derde land, waaronder Aruba, Curaçao en Sint Maarten, strenge eisen gesteld. Het uitgangspunt voor verstrekking aan deze landen binnen het Koninkrijk is nu 'Nee, tenzij aan allerlei voorwaarden is voldaan'. Hier moet per geval een afweging in gemaakt worden en dit belemmert een efficiënte informatie-uitwisseling.

De samenwerking is versterkt in het Platform Hoofden Informatie Organisaties voor de hoofden van de informatieorganisaties van de politiekorpsen in het Caribisch deel van het Koninkrijk. Daarnaast zijn ook de hoofden van de informatieorganisatie van andere rechtshandhaving partners, zoals het Recherche Samenwerkingsteam, de Koninklijke Marechaussee, de Kustwacht, alsmede de Openbare Ministeries en de liaison van de Nederlandse politie aangesloten.

In opdracht van het JVO, onder regie van de PG, is een werkgroep opgericht die een baseline moest opstellen om grip op grenzen te borgen. Deze werkgroep, waarin de verschillende diensten van de landen van het Caribisch deel van het Koninkrijk zijn vertegenwoordigd, heeft verbetervoorstellen gepresenteerd in het JVO. Het JVO heeft besloten om een implementatieteam in te stellen dat de baseline en de verbetervoorstellen uit moet werken in projectplannen.

In het Caribisch deel van het Koninkrijk der Nederlanden zijn vier politiekorpsen, te weten het Korps Politie Caribisch Nederland, het Korps Politie Aruba (KPA), het Korps Politie Curaçao (KPC) en het Korps Politie Sint Maarten (KPSM). Over het algemeen is de samenwerking tussen de vier korpsen goed. Afstemming tussen de korpschefs vindt

plaats in het overleg genaamd 'College van korpschefs'.<sup>38</sup>

Zoals in paragraaf 3.3.2. reeds is aangegeven kent het wetboek van Strafvordering van Curaçao geen grondslag om bijzondere opsporingsmethoden in te zetten naar het in georganiseerd verband beramen of plegen van ernstige misdrijven. Ook de wetboeken van strafvordering van Sint Maarten, Bonaire, Saba en Sint Eustatius hebben deze grondslag niet. Hierdoor wordt het uitvoeren van fenomeenonderzoeken naar bijvoorbeeld internationale drugshandel bemoeilijkt, aldus een geïnterviewde. In Europees Nederland bestaat die mogelijkheid sinds 2000. Daarnaast ontbreekt het in de landen aan digitale opsporingsbevoegdheden, terwijl in Europees Nederland de wet Computercriminaliteit III reeds in werking is getreden.<sup>39</sup> Hierdoor is de opsporing in de Cariben sterk afhankelijk van human intelligence. Mede door de kleinschaligheid van de eilanden zitten hier beperkingen aan. In kleinere, gesloten gemeenschappen is het lastiger om de nodige contacten te leggen en het vertrouwen op te bouwen om inlichtingen in te winnen.

Tussen de OM parketten van Sint Maarten, Curaçao, Bonaire, Saba en Sint Eustatius verloopt de operationele samenwerking vrij soepel.

De respondenten van de justitiële organisaties geven aan dat de samenwerking tussen de landen binnen het Koninkrijk op operationeel niveau in ontwikkeling is. Zij omschrijven de samenwerking tussen de landen momenteel als 'ad hoc'. De operationele diensten met een rol in de aanpak van drugscriminaliteit weten elkaar in concrete zaken waar nodig te vinden.

Respondenten geven daarnaast aan dat de operationele samenwerking tussen de landen belemmerd wordt door de beperkte capaciteit en het gebrek aan financiële en/of materiële middelen. Zij geven aan dat de justitiële organisaties, vooral op Curaçao en Sint Maarten, hun handen vol hebben aan de lokale criminaliteitsbestrijding. Ook ontbreekt het aan het nodige materieel of is dit sterk verouderd en aan vervanging toe, bijvoorbeeld radarinstallaties die van belang zijn voor het grenstoezicht en dus ook voor de bestrijding van drugssmokkel.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> G.L. Bouman en L. Jopp, Korps Politie Caribisch Nederland, Focus, prioriteren, doen, 1 november 2016.

<sup>39</sup> Dit is reeds opgenomen in het nieuwe Wetboek van Strafvordering voor Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland dat onlangs hernieuwd is aangeboden aan de Staten.

<sup>40</sup> Kustwacht hebben inmiddels mobiele walradars operationeel op de bovenwindse eilanden, in aanloop naar permanente capaciteit vanaf 2021.



### 3.5. De internationale aanpak van drugscriminaliteit

In 1988 hebben het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Venezuela een overeenkomst gesloten waarbij het Koninkrijk der Nederlanden en Venezuela zich jegens elkaar verbinden zich te zullen inspannen ter verwezenlijking van specifieke programma's tegen misbruik en voor de preventie en het in bedwang houden van de ongeoorloofde handel in en productie van verdovende middelen, psychotrope stoffen en chemische middelen.

Ook in 2000 is een verdrag inzake samenwerking tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Staten betreffende toegang tot en gebruik van faciliteiten in de Nederlandse Antillen en Aruba voor drugsbestrijding vanuit de lucht, gesloten.

De teams van de DGC hebben geen direct contact met justitiële organisaties in het buitenland. Het is de Infodesk die, met name via rechtshulpverzoeken, contacten onderhoudt met deze organisaties.

Een respondent geeft aan dat het gebrek aan direct contact door de teams van de DGC met de buitenlandse autoriteiten als een knelpunt wordt ervaren, aangezien deze situatie de voortgang van de onderzoeken belemmert. Rechtstreekse contacten met buitenlandse onderzoekspartners heeft in het verleden tot betere samenwerking geleid, aldus deze respondent.

Internationale samenwerking vormt een essentieel onderdeel van de door de landen aangegane verdragen ter voorkoming en bestrijding van drugscriminaliteit. In de verdragen waarbij de landen partij zijn voor de voorkoming en bestrijding van drugscriminaliteit, is internationale samenwerking als essentieel onderdeel van de aanpak opgenomen. Uit het onderzoek blijkt dat op operationeel niveau, naar aanleiding van een concreet onderzoek, onder andere contact plaatsvindt met de omliggende (ei)landen en de VS.

Volgens verschillende respondenten is er meer verwevenheid tussen de landen en zijn de criminele netwerken veel meer fluïde geworden. Dit is voor de opsporingsdiensten gelet op de wetgeving en de technieken een uitdaging. De opsporingsinstanties beginnen hierdoor altijd met een vertraging/achterstand. Het juridische instrumentarium (m.n. rechtshulpverzoek) zou op termijn versoepeld kunnen worden.

Een van de hoofdtaken van het RST is het uitvoeren van internationale rechtshulpverzoeken. Volgens de respondent van het RST gaan rechtshulpverzoeken meestal niet snel en vaak ook niet effectief, als gevolg waarvan de opsporingsinstanties met een vertraging/achterstand starten.

Bij het OM is er een officier van Justitie belast met de portefeuille rechtshulpverzoeken.

Het OM heeft in zowel 2018 als in 2019 31 opium gerelateerde rechtshulpverzoeken ontvangen.

In het Justitieel Vierpartijen Overleg (JVO) van 11 juli 2017 is besloten om met de landen binnen het Caribisch deel van het Koninkrijk, onder regie van de Procureur Generaal (PG), een 'baseline' grensveiligheid op te stellen. In januari 2019 zijn de baseline en verbetervoorstellen gepresenteerd in het JVO. De baseline beschrijft de processen die ingericht moeten worden om, met alle organisaties die een rol hebben rond de grensbewaking en grensoverschrijdende criminaliteit, te werken aan weerbare lucht- en zeegrenzen. Het JVO heeft besloten om een implementatieteam in te stellen dat de baseline en verbetervoorstellen verder uit moet werken in projectplannen inclusief budget en tijdlijn. De welwillendheid van de organisaties die betrokken zijn bij de grensveiligheid en de totstandkoming van de baseline is groot. Van belang is de politiek-bestuurlijke urgentie en bereidwilligheid tot de nodige financiering.

## 4. Analyse

In dit hoofdstuk analyseert de Raad de bevindingen en geeft de Raad in paragraaf 4.1 antwoord op de eerste en de tweede deelvraag. De derde deelvraag wordt vanwege het beschrijvend karakter ervan hier verder buiten beschouwing gelaten. In paragraaf 4.2 geeft de Raad antwoord op de vierde deelvraag.

### 4.1. De aard en omvang van drugscriminaliteit in het Caribisch gebied en het wettelijk kader en beleid

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

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

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

De Raad constateert dat in verschillende wet- en regelgeving en beleidsstukken aandacht wordt besteed aan drugsbestrijding binnen het Caribisch deel van het Koninkrijk. Het belang van interregionale en internationale samenwerking wordt hierin steeds benadrukt.

## 4.2. De aard en omvang van de drugsproblematiek op Curaçao

De verdovende middelen die in Curaçao worden verhandeld zijn (in volgorde van hoeveelheid) voornamelijk cocaïne, marihuana, hash en xtc.

De verschillende organisaties betrokken bij de aanpak van drugscriminaliteit houden elk op eigen manier de cijfers betreffende de hoeveelheid in beslag genomen verdovende middelen bij. De Raad is van oordeel dat het onder meer voor de statistieken van belang is dat de registratie van cijfers van in beslag genomen verdovende middelen door de verschillende organisaties betrokken bij de aanpak van drugscriminaliteit op eenduidige wijze plaatsvindt.

De grafieken opgenomen in paragraaf 3.1 vertonen bijna allemaal een dalende trend voor wat betreft de hoeveelheden inbeslaggenomen verdovende middelen. Alleen uit de grafiek *'Inbeslaggenomen verdovende middelen (in kilogram) door de douane in postpakketten'* is er een toename van inbeslaggenomen cocaïne te constateren.

Hieruit zou ten onrechte de conclusie kunnen worden getrokken dat er in de loop der jaren minder verdovende middelen worden verhandeld. De werkelijkheid is helaas anders. Het feit dat de prijs op de markt de laatste jaren constant is gebleven duidt aan dat de vraag naar verdovende middelen niet is verminderd. Alhoewel de betrokken organisaties stellen dat de aanpak van drugscriminaliteit de nodige prioriteit heeft, stelt de Raad vast dat er onvoldoende wordt geïnvesteerd in de benodigde middelen om verdovende middelen te detecteren met als gevolg dat interventie minimaal is. Dit heeft tot gevolg dat personen die verdovende middelen willen in-, uit- of doorvoeren daarvoor ruimte hebben.

Uit het onderzoek is gebleken dat het OM in de jaarplannen 2018 en 2019 geen aandacht besteedt aan drugscriminaliteit. De Raad is van oordeel dat drugsbestrijding weer als één van de geprioriteerde thema's in de jaarplannen van het OM moet worden opgenomen, aangezien diverse criminaliteitsvormen drugsgerelateerd zijn.

De Raad komt echter tot de conclusie dat de huidige aanpak niet in voldoende mate bijdraagt aan het bestrijden en voorkomen van drugscriminaliteit. Mede gelet op de open grenzen rond Curaçao is het een onmogelijke taak om bijvoorbeeld alle drugsaanlandingen tegen te houden.

Dit vergroot de noodzaak om de adequate middelen in te zetten om drugscriminaliteit te bestrijden.

## 4.3. De lokale aanpak van drugscriminaliteit

### 4.3.1. Wetgeving

Ondanks dat de Opiumlandsverordening actueel is, is de Raad van oordeel dat de noodzaak tot periodieke evaluatie onverkort blijft gelden.

Op grond van het huidige Wetboek van Strafvordering is het niet mogelijk om onderzoek in te stellen op grond van de verdenking dat in georganiseerd verband misdrijven worden beraamd of gepleegd. De Raad deelt de mening van de respondent dat het Wetboek van Strafvordering aanpassing behoeft opdat artikelen vergelijkbaar met de artikelen in Titel V van het Nederlandse Wetboek van Strafvordering in het wetboek kunnen worden opgenomen.

### 4.3.2. Samenwerking

Uit het onderzoek blijkt dat de verschillende organisaties betrokken bij de aanpak van drugscriminaliteit samenwerken. Uit het onderzoek blijkt ook dat er een ACOC en een ICC is, waarbinnen de organisaties die betrokken zijn bij de aanpak van drugscriminaliteit samenwerken. De Raad juicht deze samenwerkingsverbanden toe. De Raad is van oordeel dat deze samenwerkingsverbanden aan de normen vermeld in paragraaf 3.3.3 voldoen. De Raad realiseert zich evenwel dat het samenwerken een proces is en dat de samenwerking moet worden voortgezet en waar nodig bijgesteld teneinde het beoogde resultaat te bereiken.

Grensbewaking is de 'core business' van de KMar. De respondent van de KMar heeft aangegeven dat de KMar zou kunnen 'twinnen' met de douane en het KPC bij drugsgerelateerde onderzoeken. De Raad is van mening dat gelet op het personeelstekort bij het KPC en de expertise van de KMar, de samenwerking, waarbij het personeel van de KMar het KPC ondersteunt bij de bestrijding van drugscriminaliteit, moet worden geïntensiveerd.

### 4.3.3. Personeel

Uit het onderzoek blijkt dat de medewerkers van het KPC belast met de aanpak van drugscriminaliteit, vanwege de financiële beperkingen, onvoldoende worden bijgeschoold. De Raad is van oordeel dat ondanks de beperkingen, door middel van prioritering en creatief omgaan met de beschikbare financiële middelen getracht moet worden medewerkers in de gelegenheid te stellen om essentiële cursussen te volgen, opdat hun kennis op niveau kan blijven.

Gebrek aan financiële middelen met als gevolg gebrek aan personele capaciteit belemmert een effectieve aanpak van de bestrijding van de drugsproblematiek. De

Raad is van mening dat hier een oplossing voor moet komen. Bijvoorbeeld herallocatie van de middelen en herinrichting van bepaalde organisatie-onderdelen zouden kunnen leiden tot kwaliteitsverbetering van de taakuitoefening.

Het uitgangspunt voor de bezetting van het KPC is het inrichtingsplan uit 2010. De Raad is van oordeel dat dit plan moet worden geëvalueerd en geactualiseerd. Er moet, gelet op de taken van het KPC in vergelijking met de door het KPC in de praktijk verrichte werkzaamheden, worden nagegaan in hoeverre de formatie nog houdbaar is. Het OM en het RST beschikken over de conform hun plannen vastgestelde hoeveelheid medewerkers om de werkzaamheden met betrekking tot onder andere de aanpak van drugscriminaliteit te verrichten. Bij het KPC, de Kustwacht en de Douane is er sprake van personeelstekort. Gebrek aan financiële middelen met als gevolg gebrek aan personele capaciteit belemmert een effectieve aanpak van de bestrijding van de drugsproblematiek. De Raad is van mening dat hier een oplossing voor moet komen. De Raad heeft reeds in het verleden gewezen op mogelijke organisatorische aanpassingen en mogelijke alternatieve verwerving danwel aanwending van de financiële middelen.

De Raad heeft onder meer het volgende voorgesteld:

- Entiteiten moeten geformaliseerde samenwerkingsovereenkomsten met zowel de private sector als met de publieke sector aangaan. Uitgaande van het idee van samenwerking tussen de private- en de publieke sector moeten ook de fondsen afkomstig zijn uit beide sectoren.<sup>41</sup>
- Er moet een integraal financieel beleid worden opgesteld, zodat de beperkte financiële middelen zo doelmatig mogelijk kunnen worden aangewend.<sup>42</sup>
- De integrale aanpak moet worden bevorderd.<sup>43</sup>

De Raad is van oordeel dat de organisatorische inbedding van de ministeries flexibel moet zijn om een integrale aanpak te bevorderen. Waar organisatorische wijzigingen van ministeries noodzakelijk zijn, moeten die worden doorgevoerd. De Staatsregeling van Curaçao biedt hiervoor een wettelijke grondslag. Voorzover organisatorische wijzigingen noodzakelijk zijn, kunnen die overeenkomstig de staatsregeling middels landsbesluit worden doorgevoerd.<sup>44</sup>

---

<sup>41</sup> Onderzoek uit 2018 van de Raad voor de Rechtshandhaving 'Politur Curaçao'.

<sup>42</sup> Onderzoek uit 2018 van de Raad voor de Rechtshandhaving 'Aanpak jeugdcriminaliteit'.

<sup>43</sup> Staat van de rechtshandhaving Curaçao 2018.

<sup>44</sup> Staat van de rechtshandhaving Curaçao 2017.

#### **4.3.4. Middelen**

De Raad constateert dat vanwege de slechte financiële situatie waarin het land thans verkeert, de begrotingen van de organisaties niet toereikend zijn en de organisaties daardoor onvoldoende in staat zijn om de voor de aanpak van drugscriminaliteit benodigde middelen aan te schaffen. Dit brengt met zich mee dat de controle naar in-, uit- en doorvoer van verdovende middelen, geld en op geldwaardeerbare goederen (dure sieraden, polshorloges etc.) amper kan worden uitgevoerd. Ondanks de financiële beperkingen is de Raad van mening dat de aanpak van de drugsproblematiek prioriteit moet krijgen.

De Raad constateert dat zelfs cellen om de zogenaamde bolletjesslikkers op te sluiten en een plaats om in beslag genomen verdovende middelen veilig te bewaren, ontbreken. De Raad is van oordeel dat de Minister zo snel mogelijk moet zorgdragen voor een geschikte opslagplaats/ruimte voor verdovende middelen, ter voorkoming van onder anderen drugsroof zoals in 2018 in het politiecomplex te Rio Canario heeft plaatsgevonden. Daarnaast dient de Minister naar het oordeel van de Raad cellen voor de opsluiting van de zogenaamde bolletjesslikkers beschikbaar te stellen.

Het ontbreken van de nodige (technische) middelen en het gebrek aan voldoende personeel bij de betrokken organisaties belemmeren een geslaagde aanpak van de drugscriminaliteit.

De Raad is van oordeel dat de minister van Justitie overleg met de minister van Financiën moet plegen teneinde de in paragraaf 3.3.5 genoemde knelpunten met betrekking tot de taakuitoefening van de Douane op te lossen.

#### **4.3.5. Informatie**

De Raad is van oordeel dat de informatie-structuur adequaat is, maar benadrukt de noodzaak voor verdere samenwerking tussen de betrokken organisaties.

### **4.4. De interregionale en de internationale aanpak drugscriminaliteit**

De Raad juicht de nieuwe inrichting van het RST, waarbij de RST medewerkers werkzaam zijn in de lokale en centrale teams en in de informatie-knooppunten, toe. Deze werkwijze is naar het oordeel van de Raad bevorderlijk voor de operationele samenwerking en biedt het KPC de nodige personele en materiële ondersteuning. De nieuwe inrichting van het RST komt vanwege de samenhangende structuur om

informatie te delen tussen de landen ook de informatie-uitwisseling tussen de landen ten goede.

De hoofden van de informatieorganisaties van de politiekorpsen in het Caribisch deel van het Koninkrijk en de hoofden van de informatieorganisatie van andere rechtshandhaving partners werken samen in het Platform Hoofden Informatie Organisaties. De Raad juicht deze samenwerking toe en is van oordeel dat deze samenwerking bijdraagt aan het vertrouwen tussen de organisaties onderling, hetgeen de samenwerking ten behoeve van de informatie-uitwisseling versterkt.

De Raad is van oordeel dat de informatiepositie tussen de landen een belangrijk aspect is voor de bestrijding van drugscriminaliteit gezien dit thema een land overstijgend karakter heeft.

Uit het onderzoek is gebleken dat de vier politiekorpsen in het Caribisch deel van het Koninkrijk der Nederlanden over het algemeen goed met elkaar samenwerken en dat afstemming tussen de korpschefs in het overleg genaamd 'College van korpschefs' plaatsvindt. Deze samenwerking komt naar het oordeel van de Raad ten goede aan de criminaliteitsbestrijding en op grond van deze samenwerking kunnen onder meer afspraken worden gemaakt over de aanschaf van middelen. Eveneens kunnen relevante thema's door de korpsen worden opgepakt en kan de aandacht worden gevestigd daar waar het noodzakelijk is.

Uit het onderzoek volgt dat de samenwerking tussen de landen binnen het Koninkrijk op operationeel niveau in ontwikkeling is en dat de operationele diensten betrokken bij de aanpak van drugscriminaliteit elkaar, zonodig, in concrete zaken weten te vinden. Volgens de respondenten wordt de operationele samenwerking tussen de landen belemmerd door de beperkte capaciteit en het gebrek aan financiële- en/of materiële middelen.

De Raad juicht de bereidheid van de operationele diensten om in concrete zaken met elkaar samen te werken toe, maar is van oordeel dat de operationele samenwerking verder moet worden voortgezet en dat deze samenwerking niet beperkt moet blijven tot concrete zaken. Door krachten te bundelen zoals bijvoorbeeld in het 'College van korpschefs' zoals hiervoren vermeld, kunnen de landen binnen het Koninkrijk middelen aan elkaar ter beschikking stellen.



## 5. Aanbevelingen

### Aanbevelingen aan de Minister

1. Actualiseer het Wetboek van Strafvordering en evalueer de Opiumlandsverordening.
2. Wijs drugscriminaliteit aan als één van de geprioriteerde thema's.
3. Intensiveer de samenwerking waarbij het personeel van de KMar het KPC ondersteunt bij de bestrijding van drugscriminaliteit.
4. Stel cellen voor de opsluiting van de zogenaamde bolletjesslikkers beschikbaar.
5. Stel de nodige materiële middelen beschikbaar ter bestrijding van drugscriminaliteit.
6. Pleeg overleg met de minister van Financiën om knelpunten met betrekking tot de taakuitoefening van de Douane op te lossen.
7. Draag zorg voor een geschikte opslagplaats/ruimte voor inbeslaggenomen verdovende middelen.
8. Evalueer het inrichtingsplan van het KPC van 29 januari 2010.
9. Organiseer dat de landen gezamenlijk toewerken naar het opbouwen en verder uitbouwen van een interregionale en internationale informatiepositie op het gebied van drugscriminaliteit.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> De Raad heeft een soortgelijke aanbeveling opgenomen in het rapport van Caribisch Nederland, Sint Maarten en Curaçao over de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel, alsmede in het rapport van Sint Maarten over aanpak drugscriminaliteit..

## Colofon

Raad voor de rechtshandhaving  
Schouwburgweg 1, unit B, Willemstad, Curaçao  
[www.raadrechtshandhaving.com](http://www.raadrechtshandhaving.com)

Mei 2020