



## **Jeugddetentie in Caribisch Nederland**

**Een vervolgonderzoek naar de opvolging van aanbevelingen van de Raad voor de rechtshandhaving en *the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT)*.**

# **Jeugddetentie in Caribisch Nederland**

**Een vervolgonderzoek naar de opvolging van aanbevelingen van de Raad voor de rechtshandhaving en *the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT)*.**

**Opdrachtgever: Raad voor de rechtshandhaving  
December 2024**

## Inhoudsopgave

<b>Afkortingenlijst</b> .....	4
<b>Voorwoord</b> .....	5
<b>Samenvatting en conclusies</b> .....	6
Summary and conclusions .....	10
Resúmen i konklushonnan .....	13
<b>1. Inleiding</b> .....	17
1.1 Onderzoeken Raad voor de rechtshandhaving .....	17
1.2 Aanleiding en doelstelling onderzoek 2024 .....	17
1.3 Afbakening .....	18
1.4 De centrale vraagstelling en deelvragen .....	19
1.4.1 De centrale vraagstelling.....	19
1.4.2 Deelvragen.....	19
1.5 Betrokken organisaties .....	19
1.6 Aanpak onderzoek .....	19
1.7 Toetsingskader .....	19
1.8 Leeswijzer .....	19
2.1 Aanbeveling 1: programma voor jeugdige- en jongvolwassen gedetineerden.....	20
2.1.1 Aanleiding en beleidsreacties .....	20
2.1.2 Stand van zaken 2024 .....	21
2.1.3 Beoordeling .....	24
2.2 Aanbeveling 2: scheiding tussen jeugd en (jong)volwassenen .....	24
2.2.1 Aanleiding en beleidsreacties .....	24
2.2.2 Stand van zaken 2024 .....	26
2.2.3 Beoordeling .....	27
2.3 Aanbeveling 3: wetgeving voor speciale jeugdinrichting.....	27
2.3.1 Aanleiding en beleidsreacties .....	27
2.3.2 Stand van zaken 2024 .....	28
2.3.3 Beoordeling .....	29
<b>3. Sturing</b> .....	30
3.1 Stand van zaken.....	30
3.2 Beoordeling .....	32
<b>4. Overkoepelend beeld en (hoofd)conclusies</b> .....	33
4.1 Beantwoording deelvragen .....	33
4.2 Beantwoording centrale onderzoeksvraag: hoofdconclusie .....	34
Bijlage I: cijfers .....	35
Bijlage II: Overzicht geïnterviewde functionarissen .....	35

## Afkortingenlijst

BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
CPT	The European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
DGSenB	Ministerie van Justitie en Veiligheid - Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen
DJFC	Ministerie van Justitie en Veiligheid - Directie Jeugd, familie en Aanpak Criminaliteitsfenomenen
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
EN	Europees Nederland
JenV	Ministerie van Justitie en Veiligheid
JGCN	Jeugd en Gezin Caribisch Nederland
JICN	Justitiële Inrichting Caribisch Nederland
KB	Korpsbeheerder
SGB	Scholengemeenschap Bonaire
SRCN	Stichting Reclassering Caribisch Nederland
VRCN	Voogdijraad Caribisch Nederland

## Voorwoord

*The European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* (hierna: het CPT) bezocht in mei 2014 de Justitiële Inrichting Caribisch Nederland (hierna: JICN) en bracht daarover in 2015 een rapport uit.<sup>1</sup> Het CPT formuleerde een aantal aanbevelingen, waaronder met betrekking tot de detentie van jeugdigen en jongvolwassenen. Op verzoek van de ministers van Justitie (en Veiligheid) heeft de Raad voor de rechtshandhaving (hierna: de Raad) sindsdien de monitoring van deze CPT-aanbevelingen op zich genomen. In zowel een reviewonderzoek van de Raad bij de JICN in 2017 als in een gezamenlijk onderzoek van de Raad met het College voor de Rechten van de Mens in 2019 bleken aanbevelingen voor wat betreft de detentie van jeugdig- en jongvolwassenen gedetineerden nog niet te zijn opgevolgd.<sup>2</sup> <sup>3</sup>Het vervolgonderzoek bij de JICN in 2021 ging niet specifiek in op jeugddetentie.<sup>4</sup>

In augustus 2018 werd de nieuwbouw van de justitiële inrichting in gebruik genomen. En in augustus 2020 trad in Caribisch Nederland het Jeugdstrafrecht BES in werking. Daarmee werd een fundamentele basis gelegd voor de strafrechtelijke aanpak van minderjarigen. Het bood onder meer de mogelijkheid om maatwerk te leveren in geval van wetsovertreding door minderjarigen, met daarbij aandacht voor pedagogische aspecten.<sup>5</sup> Met de invoering van het jeugdstrafrecht werd uiteindelijk wetgeving gerealiseerd die de detentie van jeugdigen in speciale inrichtingen mogelijk maakte.

Bij de uitvoering van het jaarplan 2024 heeft de Raad onderzocht hoe het er inmiddels voorstaat met de aanbevelingen uit 2015. In onderhavig inspectierapport doet hij hier verslag van. De Raad beschouwt de invoering van het jeugdstrafrecht BES een mijlpaal en constateert dat de JICN sindsdien grote inspanningen heeft geleverd om zorgvuldig invulling te geven aan het detentieregime voor jeugd.

De Raad heeft dit onderzoek voortvarend kunnen uitvoeren dankzij de medewerking van de JICN. Daarvoor spreekt de Raad zijn dank en waardering uit.

### DE RAAD VOOR DE RECHTSHANDHAVING

Mr. M.R. Clarinda, voorzitter

Mr. E.R.A. Morillo

Mr. M.I. Koelewijn

---

1 'Report to the Government of the Netherlands on the visit to the Caribbean part of the Kingdom of the Netherlands carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment'. Straatsburg, 25 augustus 2015.

2 'Review onderzoek Justitiële inrichting Caribisch Nederland, een quick scan van de opvolging van aanbevelingen'. Raad voor de rechtshandhaving, maart 2017.

3 '(Vervolg)onderzoek Justitiële inrichting Caribisch Nederland en nulmeting nieuwbouw'. Gezamenlijk onderzoek van de Raad voor de rechtshandhaving en het College voor de Rechten van de Mens naar de behandeling van gedetineerden en de omstandigheden in de nieuwbouw van de justitiële inrichting op Bonaire. Juli 2019.

4 'Opvolging aanbevelingen Justitiële Inrichting Caribisch Nederland'. Onderzoek naar de opvolging van de aanbevelingen uit het rapport '(Vervolg)onderzoek Justitiële Inrichting Caribisch Nederland en nulmeting nieuwbouw' (2019) en naar de sturing daarop. augustus 2021.

5 Staat van de rechtshandhaving Caribisch Nederland, Raad voor de rechtshandhaving, april 2022.

## Samenvatting en conclusies

### Aanleiding

In 2016 hebben de ministers van Justitie (en Veiligheid) van het Koninkrijk de Raad verzocht om de monitoring van de aanbevelingen van *the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* (hierna: CPT) uit te voeren en daarover aan de ministers te rapporteren. De Raad heeft op dat verzoek positief gereageerd. Sindsdien betreft de Raad de monitoring van de aanbevelingen van het CPT bij zijn reguliere werkzaamheden in de vorm van jaarlijkse detentie-onderzoeken. De Raad stelt in zijn jaarplan 2024 de opvolging van de door de Raad en het CPT geformuleerde aanbevelingen te gaan monitoren vanuit een (per land) specifiek aandachtspunt. Voor Caribisch Nederland is dit specifieke aandachtspunt 'Jeugd'.

### Onderzoeksvraag

In onderhavig onderzoek heeft de Raad onderzocht in hoeverre en op welke wijze invulling is gegeven aan de aanbevelingen inzake de detentie van jeugdigen, die het CPT in 2015 ten aanzien van de JICN heeft gedaan en die vervolgens terugkomen in het review onderzoek van de Raad bij de JICN in 2017.<sup>6,7</sup> Het gaat om de volgende aanbevelingen:

- Zorg voor een adequaat programma met onder meer opleidingsmogelijkheden, persoonlijke en sociale ontwikkeling en beroepsopleidingen voor jeugdige en jongvolwassen gedetineerden;
- Zorg ervoor, dat jeugdige gedetineerden niet samen met (jong)volwassenen worden gedetineerd;
- Zorg voor wetgeving die detentie van jeugdigen in speciale inrichtingen voorschrijft.

Aan de opvolging van de aanbevelingen kon deels uitvoering worden gegeven na de verhuizing in augustus 2018 van de JICN naar de huidige locatie. Pas ná de invoering van het jeugdstrafrecht op 1 augustus 2020 is binnen de JICN sprake van een aparte unit ingericht voor het detineren van jeugdigen tot 18 jaar en moet de JICN voldoen aan de wettelijke eisen gesteld aan jeugddetentie.

### De aanbevelingen

1. Zorg voor een adequaat programma met onder meer opleidingsmogelijkheden, persoonlijke en sociale ontwikkeling en beroepsopleidingen voor jeugdige en jongvolwassen gedetineerden.

De Raad oordeelt op basis van zijn bevindingen dat er binnen de JICN een adequaat programma is voor jeugdige en jongvolwassen gedetineerden. Er wordt structureel ingezet op onder meer beroepsopleidingen, persoonlijke en sociale ontwikkeling. Bij aanvang van de detentieperiode wordt een verblijfs- en begeleidingsplan opgesteld, dat invulling geeft aan een dagprogramma. Een

<sup>6</sup> 'Report to the Government of the Netherlands on the visit to the Caribbean part of the Kingdom of the Netherlands carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment'. Straatsburg, 25 augustus 2015.

<sup>7</sup> 'Review onderzoek Justitiële inrichting Caribisch Nederland, een quick scan van de opvolging van aanbevelingen'. Raad voor de rechtshandhaving, maart 2017.

belangrijk onderdeel is *Ban pa Kambio* ('Wij gaan voor verandering'). Het programma biedt structuur en het helpt de gedetineerden bij hun re-integratie. De nadruk ligt op het behalen van basiskwalificaties op het gebied van lezen (alfabetisering) en schrijven.

Gedetineerden kunnen doorstromen naar een MBO-1 entree-opleiding. Daarin leren zij een vak in een van de drie profielen: groenvoorziening, bouw of horeca. Gedetineerden kunnen met ingang van februari 2025 doorstromen naar MBO-2. Onderwijs op HAVO of VWO-niveau is ook mogelijk.

De jeugdafdeling heeft een eigen lokaal ingericht en het onderwijs is ingericht in samenwerking met de Scholengemeenschap Bonaire (SOB). De leerkrachten komen daarvoor naar de JICN.

- |   |
|---|
| 2. Zorg ervoor, dat jeugdige gedetineerden niet samen met (jong)volwassenen worden gedetineerd. |
|---|

De JICN heeft met de invoering van het jeugdstrafrecht een aparte unit voor jeugddetentie ingericht. Jeugdige gedetineerden worden niet samen met (jong)volwassenen gedetineerd. Er is een uitzondering bij jongvolwassenen die veroordeeld zijn onder het jeugdstrafrecht en tijdens de tenuitvoerlegging van de straf ouder zijn (of worden) dan 18 jaar. Zij vallen onder de doelgroep van het jeugddetentie-regime. Daardoor kan het voorkomen dat jeugdige (tot 18 jaar) en jongvolwassen (18-24 jaar) gedetineerden samen op de unit voor jeugddetentie verblijven.

Conform de oorspronkelijke aanbeveling van het CPT wordt er echter geen cel gedeeld:<sup>8</sup> op de unit voor jeugd heeft iedere gedetineerde een eigen cel, met eigen douche en toilet. Gelet op het feit dat iedere gedetineerde een eigen cel heeft, de lokale context en het gegeven dat de JICN niet als Justitiële Jeugdinrichting is aangewezen, is de Raad van oordeel dat het jeugddetentie-regime acceptabel is.

De Raad constateert ook dat, afhankelijk van het dagprogramma, jeugdigen en (jong)volwassenen elkaar tegenkomen bij 'gelegenheden waar men elkaar in de maatschappij ook kan ontmoeten'. Van een 'strikte scheiding' *buiten* de jeugd-unit is geen sprake. De JICN oefent echter regie uit op de 'vermenging' van doelgroepen aan de hand van zogenaamde frictielijsten. Daarmee kijkt de JICN naar wat er ten aanzien van sociaal contact wel mogelijk is, in plaats van een strikte scheiding te hanteren. Dit is met name van belang nu een jeugdige gedetineerde, gelet op de geringe aantallen (bijlage 1), mogelijk alleen op een afdeling verblijft. De Raad constateert dat de JICN daarmee oog heeft voor de kwetsbare positie van jeugdigen in detentie.

In het licht van de situatie in 2015 en de aanbeveling van het CPT van destijds, is de Raad van oordeel dat naar de strekking van de aanbeveling is gehandeld binnen de context van de JICN. De unit bestemd voor jeugd is onderdeel van een separate afdeling *binnen* een totaalinrichting, met een eigen regime voor jeugddetentie. De huidige aanpak past naar het oordeel van de Raad binnen het jeugdregime en in lijn daarmee binnen het gehele regime dat in de JICN wordt gevoerd.

- |  |
|--|
| 3. Zorg voor wetgeving die detentie van jeugdigen in speciale inrichtingen voorschrijft. |
|--|

---

<sup>8</sup> Hoofdstuk 2.2 gaat hier nader op in.

Het CPT noemde het wenselijk om minderjarigen binnen een specifiek op jeugd toegesneden detentiefaciliteit te detineren, gescheiden van volwassenen. De Koninkrijksregering beschouwde een aparte inrichting voor jeugdigen evenwel niet als een realistische optie. In 2020 is het Wetboek van Strafrecht BES uitgebreid met *'Titel VIIIa. Bijzondere bepalingen voor jeugdigen'*. De betreffende artikelen 79a tot en met 79w zijn per 1 augustus 2020 in werking getreden. Binnen Caribisch Nederland geldt sindsdien het Jeugdstrafrecht. Artikel 79j sub 1 WvSr BES stelt: *"Indien de straf jeugddetentie is opgelegd, draagt Onze Minister van Justitie de tenuitvoerlegging op aan een door Onze Minister van Justitie aangewezen inrichting"*. Daarmee is wetgeving gerealiseerd die detentie van jeugdigen in speciale inrichtingen voorschrijft. De aanbeveling is opgevolgd.

### **Aandachtspunt**

De Raad constateert ook een aandachtspunt: de cijfers in de bijlage bij dit rapport laten zien dat de vier cellen bestemd voor jeugddetentie voornamelijk kortdurend bewoond worden door jeugd in preventieve hechtenis. Volgens de JICN is het nog een vraag of het huidige jeugddetentieregime voldoet wanneer een jeugdige binnenkomt die een lange(re) straf moet ondergaan en/of een complexe zorgvraag heeft.

### **Sturing**

Het resultaat van zowel de nieuwbouw JICN als de invoering van het jeugdstrafrecht in Caribisch Nederland zijn- zoals ook in de Staat van de rechtshandhaving 2020 en 2021 gesteld- mijlpalen.<sup>9</sup> De betrokkenen die zich daarvoor hebben ingezet verdienen waardering. Om van (bijna) niets 'iets' te maken vergt veel inzet en coördinatie.

Vanuit de toezichthoudende functie ziet de Raad dat de sturing en coördinatie op de aanbevelingen voor verbetering vatbaar waren geweest. De Raad onderkent tegelijkertijd dat het hier gaat om de beoordeling van zaken van vijf tot acht jaar terug. Inmiddels heeft de Raad over sturing en coördinatie al veel gerapporteerd. In het licht daarvan juicht De Raad daarom het voornemen van de minister toe om voortaan één directie als trekker aan te wijzen van een onderwerp waarop de Raad aanbevelingen heeft gedaan en die zijn overgenomen door de minister.

### **Hoofdconclusie**

De Raad concludeert dat de drie onderzochte (CPT) aanbevelingen zijn opgevolgd. Het geheel overziend is de Raad positief over de manier waarop de JICN heden ten dage voorziet in de detentie van jeugdigen en jongvolwassenen en over wat in dit kader bereikt is.

### **Schema**

In onderstaand schema staan de drie aanbevelingen en in de kolom ernaast staat per aanbeveling de conclusie van de Raad voor wat betreft de opvolging. De wijze waarop invulling is gegeven aan de aanbevelingen, staat per aanbeveling beschreven in hoofdstuk 2.

---

<sup>9</sup> Zie ook Staat van de rechtshandhaving Caribisch Nederland, Raad voor de rechtshandhaving, 2020 en 2021.



<u>AANBEVELINGEN</u>	<u>OORDEEL</u>
1. Zorg voor een adequaat programma met onder meer opleidingsmogelijkheden, persoonlijke en sociale ontwikkeling en beroepsopleidingen voor jeugdige en jongvolwassen gedetineerden.	Opgevolgd
2. Zorg ervoor, dat jeugdige gedetineerden niet samen met (jong)volwassenen worden gedetineerd.	Opgevolgd
3. Zorg voor wetgeving die detentie van jeugdigen in speciale inrichtingen voorschrijft.	Opgevolgd

## Summary and conclusions

### Introduction

In 2016, the Ministers of Justice (and Security) of the Kingdom requested the Council to monitor the implementation of the recommendations made by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (hereinafter: CPT) and report on this to the ministers. The Council responded positively to this request. Since then, the Council has included monitoring the CPT's recommendations in its regular activities through annual detention investigations. In its 2024 annual plan, the Council focuses on monitoring the follow-up of recommendations formulated by the Council and CPT from a country-specific perspective. For the Caribbean Netherlands, the specific focus is on Youth.

### Research Question

In this study, the Council examined the extent to which the recommendations regarding the detention of juveniles, made by the CPT in 2015 concerning the JICN, were implemented and addressed again in the Council's 2017 review investigation at the JICN.<sup>1011</sup> The recommendations are as follows:

- Ensure an adequate program with opportunities for education, personal and social development, and vocational training for juvenile and young adult detainees;
- Ensure that juvenile detainees are not detained together with (young) adults;
- Provide legislation prescribing the detention of juveniles in special facilities.

The follow-up to these recommendations could only partially be implemented after the relocation of the JICN to its current location in August 2018. It was not until the introduction of juvenile criminal law on August 1, 2020, that a separate unit for detaining juveniles under 18 years was established within the JICN, in compliance with the legal requirements for juvenile detention.

### The recommendations

- |  |
|--|
| 1. Ensure an adequate program with opportunities for education, personal and social development, and vocational training for juvenile and young adult detainees. |
|--|

Based on its findings, the Council concludes that the JICN provides an adequate program for juvenile and young adult detainees. Structured efforts are made to offer vocational training, personal and social development. At the start of detention, a residence and guidance plan is drawn up, outlining a daily program. A key component is Ban pa Kambio ('We strive for change'), a program that provides structure and aids in reintegration. The emphasis is on achieving basic qualifications in literacy and writing skills.

Detainees can progress to an MBO-1 entry-level course, learning a trade in one of three profiles: landscaping, construction or hospitality. From February 2025, detainees can progress to MBO-2. Education at HAVO or VWO level is also possible.

The youth department has its own classroom, and education is provided in cooperation with the Scholengemeenschap Bonaire (SOB), with teachers coming to the JICN.

<sup>10</sup> Report to the Government of the Netherlands on the visit to the Caribbean part of the Kingdom of the Netherlands carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment'. Straatsburg, 25 augustus 2015.

<sup>11</sup> 'Review research Justitiële inrichting Caribisch Nederland, een quick scan of the follow-up of recommendations'. Raad voor de rechtshandhaving, maart 2017.

2. Ensure that juvenile detainees are not detained together with (young) adults.

With the introduction of juvenile criminal law, the JICN established a separate unit for juvenile detention. Juvenile detainees are not detained together with (young) adults. An exception applies to young adults formerly sentenced under juvenile criminal law or who turn 18 during or after their sentence. They remain part of the juvenile detention regime, which may result in juveniles (under 18) and young adults (18-24) sharing the same juvenile unit.

However, in accordance with the CPT's original recommendation, no cells are shared:<sup>12</sup> each detainee in the youth unit has their own cell, including a private shower and toilet. Given that each detainee has their own cell, along with the local context and the fact that the JICN is not designated as a juvenile justice institution, the Council considers the juvenile detention regime acceptable.

The Council also notes that juveniles and (young) adults occasionally meet outside the youth unit during activities that simulate societal interactions. Strict separation outside the youth unit does not occur. However, the JICN manages this "mixing" through friction lists, evaluating possibilities for social contact rather than enforcing strict separation. This is particularly important since, given the small numbers (appendix 1), a juvenile detainee might otherwise be isolated.

Considering the 2015 situation and the CPT's recommendation, the Council believes that the spirit of the recommendation has been upheld within the JICN context. The youth unit is part of a separate section within the overall facility, with its own juvenile detention regime. The current approach aligns with the juvenile regime and the overall JICN regime.

3. Provide legislation prescribing the detention of juveniles in special facilities.

The CPT expressed the desirability of detaining minors in youth-specific facilities, separate from adults. However, the Kingdom Government did not consider a separate juvenile facility a realistic option. In 2020, the Criminal Code BES was expanded with Title VIIIa. Special Provisions for Juveniles. Articles 79a through 79w came into effect on August 1, 2020. Since then, juvenile criminal law applies in the Caribbean Netherlands. Article 79j, paragraph 1, of the WvSr BES states: "If a sentence of juvenile detention is imposed, Our Minister of Justice shall designate a facility for its execution." Thus, legislation prescribing the detention of juveniles in special facilities has been established. The recommendation has been implemented.

**Point of Attention**

The Council notes a point of attention: the figures in the appendix show that the four cells designated for juvenile detention are mainly occupied short-term by juveniles in pre-trial detention. The JICN questions whether the current juvenile detention regime would suffice for a juvenile serving a long(er) sentence and/or requiring complex care.

**Control**

The achievements of both the JICN's new facility and the introduction of juvenile criminal law in the Caribbean Netherlands represent milestones, as stated in the State of Law Enforcement 2020 and 2021.<sup>13</sup> Those who contributed deserve recognition for building "something" from virtually nothing, which required significant effort and coordination.

<sup>12</sup> Hoofdstuk 2.2.

<sup>13</sup> Staat van de rechtshandhaving Caribisch Nederland, Raad voor de rechtshandhaving, 2020 en 2021.

In its supervisory role, the Council notes that the Minister of Justice and Security's response to the recommendations has been insufficient. At the same time, the Council acknowledges that this evaluation concerns matters from five to eight years ago. The Council has since reported extensively on coordination. In this light, the Council welcomes the Minister's intention to designate a single directorate to lead on issues where the Council has made recommendations adopted by the Minister.

**Main Conclusion**

The Council concludes that the three (CPT) recommendations have been implemented. Overall, the Council is positive about how the JICN currently manages the detention of juveniles and young adults and what has been achieved in this regard.

<b>RECOMMENDATIONS</b>	<b>COUNCIL NOTE</b>
Ensure an adequate program with opportunities for education, personal and social development, and vocational training for juvenile and young adult detainees.	Succeeded
Ensure that juvenile detainees are not detained together with (young) adults.	Succeeded
Provide legislation prescribing the detention of juveniles in special facilities.	Succeeded

## Resúmen i konklushonnan

### Motibu

Na 2016 e ministernan di Hustisia (i Seguridat) di Konseho di Reino a pidi pa ehekutá monitoreo di e rekomendashonnan di *the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* (despues nos ta referí na: CPT) i raportá tokante esaki na e ministernan. E Konseho a reakshoná positivo riba e petishon ei. For di e tempu ei e Konseho ta embolbí e monitoreo di e rekomendashonnan di CPT na su aktividatnan regular den forma di investigashon di detenshon anual. Den su plan anual di 2024 e Konseho ta bisa ku e lo monitóriá kumplimentu ku e rekomendashonnan formulá pa e Konseho i CPT for di un punto di atenshon spesífiko (pa kada pais). Pa Hulanda Karibense e punto di atenshon spesífiko aki ta ‘Hubentut’.

### Pregunta di investigashon

Den e investigashon en kuestion, e Konseho a investigá te na ki grado i di ki manera a kumpli ku e rekomendashonnan tokante detenshon di hóbenan, ku CPT a hasi na 2015 pa loke ta trata JICN i ku despues ta regresá den e investigashon di revishon di e Konseho na JICN na 2017.<sup>14 15</sup> Ta trata di e siguiente rekomendashonnan:

- Sòru pa un programa adekuá ku entre otro mas posibilidat di estudio, desaroyo personal i sosial i preparashon profeshonal pa detenidonan hóben i adulto hóben;
- Sòru pa no detené detenidonan hóben huntu ku detenidonan adulto (hóben);
- Sòru pa legislashon ku ta preskribí detenshon di hóbenan den institutonan spesial

Por a ehekutá e rekomendashonnan parsialmente despues ku JICN a muda pa su lokalidat aktual na ougùstùs 2018. Te despues di introdukshon di lei penal hubenil dia 1 di ougùstùs 2020, a lanta un unidat separá na JICN pa detenshon di hóbenan te ku edat di 18 aña i JICN mester a kumpli ku e eksigensianan legal fihá pa ku detenshon hubenil.

### E rekomendashonnan

2. Sòru pa un programa adekuá ku entre otro mas posibilidat di estudio, desaroyo personal i sosial i preparashon profeshonal pa detenidonan hóben i adulto hóben.

A base di su resultadonan, e Konseho ta opiná ku tin un programa adekuá pa detenidonan hóben i adulto hóben na JICN. Ta hasi esfuerso struktural pa entre otro preparashon profeshonal, desaroyo personal i sosial. Na komienso di e periodo di detenshon ta formulá un plan di residensia i di guia, ku ta duna kontenido na e programa di dia. Un parti importante ta *Ban pa Kambio*. E programa ta brinda struktura i ta yuda e detenido ku su reintegrashon. Énfasis ta riba logra kualifikashonnan

14 ‘Report to the Government of the Netherlands on the visit to the Caribbean part of the Kingdom of the Netherlands carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment’. Straatsburg, 25 di ougùstùs 2015.

15 ‘Review onderzoek Justitiële inrichting Caribisch Nederland, een quick scan van de opvolging van aanbevelingen’. Konseho pa Aplikashon di Lei, mart 2017.

básiko riba tereno di lesamentu (alfabetisashon) i skirbimentu. E detenidonan por sigui progresá i hasi e estudio di *entree* riba nivel 1 di MBO. Den e programa ei nan ta siña un materia / profeshon den un di e tres sektoran: sektor bèrdè, konstrukshon òf horeca. Entrante febrüari 2025 detenidonan por sigui ku estudio riba nivel 2 di MBO. Enseñansa riba nivel di HAVO i VWO tambe ta posibel.

E departamento hubenil a muebla un lokal propio i e enseñansa duná ta organisá den kolaborashon ku Scholengemeenschap Bonaire (SGB). E dosentenan ta bini spesialmente pa esaki na JICN.

## 2. Sòru pa no detené detenidonan hóben huntu ku detenidonan adulto (hóben)

Ku introdukshon di e lei penal hubenil JICN a ekipá un unidat separá pa detenshon hubenil. No ta detené detenidonan hóben huntu ku adulto hóben. Tin un eksepsion pa adultonan hóben ku a risibí kondená bou di lei penal hubenil i ku ta (òf ta bira) mas bieu ku 18 aña di edat durante ehekushon di e sentensia. Nan ta kai bou di e grupo di enfoke di régimen di detenshon hubenil. P’esei esaki por evitá ku detenidonan hóben (te 18 aña) i adultonan hóben (18 – 24 aña) ta detení huntu den e unidat pa detenshon hubenil.

Konforme e rekomendashon original di CPT, sinembargo no ta kompartí sèl<sup>16</sup>: den e unidat pa hóben tur detenido tin su propio sèl, ku propio baño. Ku atenshon riba e echo ku kada detenido tin su propio sèl, e Konseho ta di opinion ku e konteksto lokal i e echo ku JICN no a keda designá komo un Fasilidat di Detenshon Hubenil, e Konseho ta di opinion ku e régimen di detenshon hubenil ta aseptabel.

Tambe e Konseho a konstatá ku dependiendo di e programa di dia, hóbenan i adultonan (hóben) ta topa otro na ‘okashonnan kaminda na lo por topa otro den sosiedat tambe’. No por papia di un ‘separashon estrikto’ *pafo* di e unidat di hóben. Sinembargo, JICN ta ehersé guia riba ‘meskla’ di gruponan di enfoke pa medio di asina yamá listanan di frikshon. Hasiendo esaki, JICN ta wak kiko ta posibel pa loke ta trata kontakto sosial, na lugá di apliká separashon estrikto.

Esaki ta partikularmente importante awor ku un detenido hóben, ku atenshon pa e kantidatnan chikitu (anekso 1), ku posiblemente ta keda den un departamentu so. E Konseho a konstatá ku JICN tin bista pa e posishon vulnerabel di hóbenan den detenshon.

En bista di e situashon di 2015 i e rekomendashonnan di CPT di e tempu ei, e Konseho ta di opinion ku a aktua riba e rekomendashon den konteksto di JICN. E unidat destiná pa hóben ta parti di un departamentu separá *den* e instituto kompletu, ku su propio régimen pa detenshon hubenil. Na opinion di e Konseho e aserkamentu aktual ta pas denter di e régimen hubenil i ta kuadra ku henter e régimen ku ta ehekutá den JICN.

## 3. Sòru pa legislashon ku ta preskirbí detenshon di hóbenan den institutonan spesial

<sup>16</sup> Kapítulo 2.2 ta bai den esaki den mas detaye.

CPT a mensioná ku ta deseabel pa detené menornan di edat den un facilidad di detenshon spesífikamente adaptá na hóbenan, separá di adulto. Gobierno di Reino a konsiderá un instituto separá pa hóbenan sinembargo komo un opshon no realístiko. Na 2020 a amplia e Kódigo Penal di BES ku *'Titel VIIIa. Bijzondere bepalingen voor jeugdigen'*. Promé di ougùstùs 2020 e artíkulonon konserní 79a te ku 79w a drenta na vigor. For di e momentu ei Lei Penal Hubenil ta konta na Hulanda Karibense. Artíkulo 79j sup 1 WvSr BES ta bisa: *"Si imponé sentensia di detenshon hubenil, Nos Minister di Hustisia lo asigná ehekushon na un institushon designá pa Nos Minister di Hustisia"*. Ku esei legislashon di detenshon di hóbenan ku ta preskribí detenshon di hóbenan den institutonan spesial ta realisá. A kumpli ku e rekomendashon.

### **Punto di atenshon**

E Konseho a konstatá un punto di atenshon tambe: e sifranan den e anekso huntu ku e rapòrt akí ta laga mira, ku e kuater sèlnan destiná pa detenshon di hóben ta prinsipalmente habitá pa un periodo kòrtiku pa hóbenan den detenshon preventivo. Segun JICN ainda ta un pregunta si e régimen di detenshon hubenil ta kumpli na momentu ku un hóben drenta ku mester sinta un kastigu(mas) largu i / òf tin un demanda di kuido kompleho.

### **Guia**

Resultado di tantu konstrukshon nobo di JICN komo introdukshon di e Lei Penal Hubenil na Hulanda Karibense - manera tambe ta indiká den e Estado di Aplikashon di Lei 2020 i 2021 - logronan.<sup>17</sup> Esnan enbolbí ku a hasi esaki posibel meresé apresio. Pa traha 'algu' for di (kasi) nada ta rekerí hopi esfuerso i kordinashon.

For di e funshon di supervishon e Konseho ta mira ku por a mehorá guia i kordinashon di e rekomendashonnan. E Konseho ta rekonosé na mes momentu ku den e kaso aki ta trata di evaluashon di kasonan di sinku te ocho aña atras. Entretantu e Konseho a raportá hopi kaba tokante guia i kordinashon. P'esei den e quadro aki e Konseho ta aploudí e intenshon di minister ku pa for di awor apuntá un direktorado komo esun ku ta trèk e tópiko riba kua e Konseho a duna rekomendashon i ku e minister a tuma nan bou di su enkargo.

### **Konklushon prinsipal**

E Konseho ta konkluí ku a kumpli ku tur e tres rekomendashonnan investigá (CPT). Mirando e totalidat e Konseho ta positivo pa ku e manera riba kua JICN awendia ta brinda detenshon di hóbenan i adulto hóben i loke a logra den e quadro aki

### **Skema**

Den e skema ku ta sigui tin e tres rekomendashonnan i den e kolòm na banda tin pa kada rekomendashon konklushon di e Konseho pa loke ta trata kumplimentu. E manera riba kua a kumpli ku e rekomendashonnan, ta deskribí segun rekomendashon den kapítulo 2.

---

<sup>17</sup> Wak tambe Estado di Aplikashon di Lei di Hulanda Karibense, Konseho pa Aplikashon di Lei, 2020 i 2021

<b><u>REKOMENDASHONNAN</u></b>	<b><u>OPINION</u></b>
4. Sòru pa un programa adekuá ku entre otro mas posibilidat di estudio, desaroyo personal i sosial i preparashon profeshonal pa detenidonan hóben i adulto hóben	Kumplí
5. Sòru pa no detené detenidonan hóben huntu ku detenidonan adulto (hóben)	Kumplí
6. Sòru pa leglashon ku ta preskirbí detenshon di hóbennan den institutonan spesial	Kumplí



# 1. Inleiding

## 1.1 Onderzoeken Raad voor de rechtshandhaving

De Raad voor de rechtshandhaving (hierna: de Raad) is belast met de algemene inspectie van de organisaties van de justitiële keten in Curaçao, in Sint Maarten en in Nederland voor wat betreft Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De Raad kijkt daarbij naar de effectiviteit en de kwaliteit van de taakuitvoering, het beheer en de justitiële samenwerking binnen en 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. De Raad heeft in de afgelopen jaren in zijn inspectierapporten aanbevelingen opgenomen, gericht aan de betrokken minister van Justitie (en Veiligheid) en/of aan de betrokken minister van Justitie ten behoeve van de uitvoeringsorganisaties. Met die aanbevelingen beoogt de Raad een bijdrage te leveren aan onder andere de verbetering van de kwaliteit van de taakuitvoering door de betrokken organisaties.

De Raad heeft in 2020 een monitor ingericht om op hoofdlijnen zicht te krijgen en te houden op de opvolging van zijn aanbevelingen. Daartoe is een overzicht opgesteld waarin per onderzoek de opvolging van aanbevelingen wordt bijgehouden. Daardoor ontstaat een overzicht van, en inzicht in, de (uit)werking van de maatregelen naar aanleiding van aanbevelingen. Informatie over de voortgang biedt ook input voor de jaarlijks op te leveren Staat van de rechtshandhaving. Daarnaast kan monitoring van de opvolging van aanbevelingen een bijdrage leveren aan risico-gestuurd toezicht. Gesignaleerde risico's en/of knelpunten kunnen namelijk aanleiding geven voor een vervolgonderzoek of voor een nieuw thematisch onderzoek.

## 1.2 Aanleiding en doelstelling onderzoek 2024

In 2016 hebben de ministers van Justitie (en Veiligheid) van het Koninkrijk de Raad verzocht om de monitoring van de aanbevelingen van *the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* (hierna: CPT) uit te voeren en daarover aan de ministers te rapporteren. De Raad heeft op dat verzoek positief gereageerd. Sindsdien betreft de Raad de monitoring van de aanbevelingen van het CPT bij zijn reguliere werkzaamheden in de vorm van jaarlijkse detentie-onderzoeken. Voor wat betreft Aruba geeft de Inspectie Justitie en Veiligheid opvolging aan het verzoek.

De Raad stelt in zijn jaarplan 2024 de opvolging van de door de Raad en het CPT geformuleerde aanbevelingen te gaan monitoren vanuit een (per land) specifiek aandachtspunt. Voor Caribisch Nederland is dit specifieke aandachtspunt 'Jeugd'.

In mei 2014 bezocht het CPT de Justitiële Inrichting Caribisch Nederland (hierna: JICN) en bracht daarover in 2015 een rapport uit.<sup>18</sup> Voor wat betreft Jeugd leidde dit tot de volgende aanbevelingen:

- *The CPT recommends that the regime for juveniles and young adults be further developed in order to provide a full program of activities, including education, personal and social development, vocational training, rehabilitation and preparation for release.*

---

<sup>18</sup> Report to the Government of the Netherlands on the visit to the Caribbean part of the Kingdom of the Netherlands carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment. Strasbourg, 25 augustus 2015.

- *The CPT recommends that the Dutch authorities take the necessary steps to ensure juveniles are not held together with adults and that every effort be made to accommodate them in specific juvenile facilities. As long as juveniles are held in JoVo<sup>19</sup>, they should not have to share a cell with young adults. Further, the Dutch authorities should take the necessary legislative measures to introduce the requirement for juveniles on Bonaire to be placed in special juvenile institutions.*

In 2017 rondde de Raad een review onderzoek af bij de JICN naar de opvolging van aanbevelingen van zowel een doorlichting van de JICN in 2014 door de Raad<sup>20</sup> als het CPT-onderzoek in 2014/2015. Dit resulteerde (opnieuw) in de volgende aanbevelingen:<sup>21</sup>

- Zorg voor een adequaat programma met onder meer opleidingsmogelijkheden, persoonlijke en sociale ontwikkeling en beroepsopleidingen voor jeugdige en jongvolwassen gedetineerden;
- Zorg ervoor, dat jeugdige gedetineerden niet samen met (jong)volwassenen worden gedetineerd;
- Zorg voor wetgeving die detentie van jeugdigen in speciale inrichtingen voorschrijft.

Onderhavig onderzoek heeft betrekking op deze (drie) aanbevelingen. De Raad brengt in dit inspectierapport in beeld in hoeverre er naar aanleiding van deze aanbevelingen acties zijn ondernomen en in hoeverre bij iedere aanbeveling het beoogde resultaat is bereikt. Daar waar resultaten (nog) onvoldoende zichtbaar en merkbaar zijn, brengt de Raad in kaart wat daartoe de belemmerende factoren zijn.

Uit diverse onderzoeken van de Raad blijkt dat sturing in de praktijk een belangrijke factor is bij de daadwerkelijke opvolging van aanbevelingen. Adequate sturing is daarmee een randvoorwaarde voor de taakuitvoering van de betrokken organisatie(s). De Raad betreft bij de sturingsvraag in elk geval de volgende drie sturingsaspecten:

- 1) Beheersen: invoeren van (beheers)maatregelen om ervoor te zorgen dat de aanbeveling kan worden opgevolgd;
- 2) Intern toezicht: wordt de voortgang ten aanzien van de opvolging van aanbevelingen door de betrokken organisaties gemonitord?
- 3) Verantwoorden: het afleggen van verantwoording/het rapporteren over resultaten.

### 1.3 Afbakening

Dit vervolgonderzoek gaat over de opvolging van de aanbevelingen inzake de detentie van jeugdigen, die het CPT al in 2015 ten aanzien van de JICN heeft gedaan en die vervolgens terugkomen in het (review)onderzoek van de Raad in 2017. Onderhavig onderzoek is geen onderzoek waarbij de JICN wordt doorgelicht.

---

19 JoVo: Jong Volwassenen 18-23 jaar

20 Rapport 'Justitiële Inrichting Caribisch Nederland Bonaire (JICN), februari 2014.

21 Review onderzoek Justitiële inrichting Caribisch Nederland, een quick scan van de opvolging van aanbevelingen. maart 2017

## 1.4 De centrale vraagstelling en deelvragen

### 1.4.1 De centrale vraagstelling

De centrale vraagstelling voor dit onderzoek luidt als volgt:

In hoeverre en op welke wijze is invulling gegeven aan de (CPT) aanbevelingen ten aanzien van de detentie van jeugdigen in de JICN?

### 1.4.2 Deelvragen

1. In hoeverre zijn naar aanleiding van de aanbevelingen maatregelen aangekondigd (opzet)?
2. In hoeverre zijn die maatregelen ingevoerd (bestaan)?
3. In hoeverre worden die maatregelen uitgevoerd (werking)?
4. In hoeverre, door wie en op welke wijze wordt hierop (ad 1, 2 en 3) gestuurd?

## 1.5 Betrokken organisaties

Het onderzoek vindt plaats bij de JICN. Het onderzoek richt zich voorts op het ministerie van Justitie en Veiligheid (hierna: JenV): de Directie Jeugd, Familie en aanpak Criminaliteitsfenomenen (hierna: DJFC) van het Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen (hierna: DGSenB) is beleidsmatig verantwoordelijk voor de detentie van jeugdigen binnen de JICN.

De Dienst Justitiële Inrichtingen (hierna: DJI) is verantwoordelijk voor het beheer van de JICN.

## 1.6 Aanpak onderzoek

De Raad stuurde in februari 2024 een plan van aanpak naar de betrokken organisaties. Vervolgens deed de Raad bij hen een schriftelijke uitvraag. Inspecteurs van de Raad hebben in maart 2024 een verdiepend interview afgenomen bij de JICN, gevolgd door een schouw op het verblijf dat bestemd is voor jeugddetentie. De Raad heeft geen jeugdigen gesproken, omdat ten tijde van het onderzoek bij de JICN geen jeugdigen gedetineerd zaten. In mei 2024 vond een interview plaats met medewerkers van het ministerie van JenV.<sup>22</sup>

Op basis van de verzamelde informatie heeft de Raad een concept-rapport opgesteld en voorgelegd aan de JICN, de DJI en aan de minister van JenV, waarbij deze in de gelegenheid zijn gesteld daarop te reageren.<sup>23</sup>

## 1.7 Toetsingskader

De Raad onderzoekt en beoordeelt de opvolging van genoemde CPT-aanbevelingen, die ook na de reviews door de Raad niet (volledig) waren opgevolgd. Deze aanbevelingen en de reacties erop van de Koninkrijksregering en de minister van JenV vormen daarmee het toetsingskader voor dit onderzoek.

## 1.8 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaat de Raad in op de vraag in hoeverre de minister van JenV opvolging heeft gegeven aan de drie aanbevelingen. Iedere aanbeveling wordt contextueel ingeleid, mede aan de hand van voorgaande Koninkrijks- en beleidsreacties. Vervolgens doet de Raad verslag van zijn bevindingen en sluit af met zijn oordeel ten aanzien van de opvolging. In hoofdstuk 3 komt de sturing op de opvolging van de aanbevelingen aan bod. Hoofdstuk 4 bevat de (hoofd)conclusies uit dit onderzoek.

---

<sup>22</sup> Directie Jeugd, Familie en aanpak Criminaliteitsfenomenen (DJFC)

<sup>23</sup> Art. 30 Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving.

Het rapport heeft twee bijlagen. Bijlage I betreft cijfers die de Raad heeft opgevraagd bij de JICN en waarnaar de Raad in dit rapport verwijst. Bijlage II is een overzicht van de functionarissen die de Raad voor dit onderzoek heeft geïnterviewd.

## 2. Aanbevelingen CPT

De Raad beschrijft in dit hoofdstuk in hoeverre er naar aanleiding van de (CPT) aanbevelingen voor wat betreft jeugd in detentie uit 2015 acties zijn ondernomen en in hoeverre bij iedere aanbeveling het beoogde resultaat is behaald. De Raad beschrijft *per paragraaf* de context van de aanbeveling aan de hand van eerdere inspectie-onderzoeken en beleidsreacties. Dit is van belang, omdat er een lange tijd zit tussen de aanbevelingen van het CPT en onderhavig onderzoek van de Raad. Vervolgens gaat de Raad in op de stand van zaken die volgt uit onderhavig onderzoek. Tenslotte geeft de Raad zijn oordeel over de bevindingen uit het onderzoek.

### 2.1 Aanbeveling 1: programma voor jeugdige- en jongvolwassen gedetineerden

Zorg voor een adequaat programma met onder meer opleidingsmogelijkheden, persoonlijke en sociale ontwikkeling en beroepsopleidingen voor jeugdige en jongvolwassen gedetineerden.

#### 2.1.1 Aanleiding en beleidsreacties

Het CPT formuleerde deze aanbeveling in 2015<sup>24</sup> als volgt:

- *The CPT recommends that the regime for juveniles and young adults be further developed in order to provide a full program of activities, including education, personal and social development, vocational training, rehabilitation and preparation for release.*

De reactie van de Koninkrijksregering<sup>25</sup> was als volgt:

- *First, the government wishes to express its satisfaction regarding the Committee's positive evaluation of the regime in the young adults' section (JoVo/Jong Volwassenen; RvdRH red.) of the men's wing of the prison. The government is constantly looking into policy development in this area but believes that young detainees are currently being offered an extensive program of activities.*

Voor de beoordeling van de opvolging van deze aanbeveling betreft de Raad het volgende:

De aanbeveling van het CPT is door de Raad opgenomen in het review-onderzoek dat de Raad in 2017 ten aanzien van de JICN uitvoerde.<sup>26</sup> De verhuizing van de JICN naar de huidige locatie werd als

24 Report to the Government of the Netherlands on the visit to the Caribbean part of the Kingdom of the Netherlands carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment. Strasbourg, 25 augustus 2015.

25 Response of the government of the Netherlands to the report of the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) on its visit to the Caribbean part of the Kingdom of the Netherlands from 12 to 22 May 2014. Strasbourg, 25 August 2015.

26 Review onderzoek Justitiële inrichting Caribisch Nederland, een quick scan van de opvolging van aanbevelingen. maart 2017.

randvoorwaardelijk beschouwd voor de opvolging van deze aanbeveling. In augustus 2018 vond deze verhuizing plaats.

In een gezamenlijk onderzoek van de Raad met het College voor de Rechten van de Mens van juli 2019 werd geconstateerd dat de aanbeveling nog niet volledig was opgevolgd.<sup>27</sup>

De minister ging in zijn beleidsreactie uit 2019 op het rapport van de Raad en het College voor de rechten van de Mens niet specifiek in op deze aanbeveling.<sup>28</sup> De minister stelde in het algemeen dat de JICN hard werkte aan de optimalisering van de ingebruikname van de JICN.

In dezelfde periode (2016) voltooide de Raad zijn onderzoek 'Preventie van jeugdcriminaliteit in Bonaire, Sint Eustatius en Saba'. De Raad deed in dit onderzoek de aanbeveling aan de minister van JenV om te zorgen voor de invoering van jeugdstrafrecht in Caribisch Nederland.<sup>29</sup>

Naar aanleiding van dit rapport stelde de minister in zijn beleidsreactie dat hij samen met de justitiële partners in Caribisch Nederland en de liaison van zijn ministerie bezig was met een verkenning naar de 'haalbaarheid van de inwerkingtreding van een titel in het Wetboek van Strafrecht BES met bepalingen voor jeugd'.<sup>30</sup>

Het Besluit van 16 juli 2020, houdende vaststelling van regels voor de tenuitvoerlegging van het jeugdstrafrecht op Bonaire, Sint Eustatius en Saba geeft nadere uitvoeringsvoorschriften voor de tenuitvoerlegging.<sup>31</sup> Er wordt onder meer gesteld dat:

- de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming dienstbaar wordt gemaakt aan de opvoeding van de jeugdige en de voorbereiding van de terugkeer in de maatschappij;<sup>32</sup>
- de jeugdige verplicht is tot het volgen van onderwijs of het deelnemen aan andere activiteiten in het kader van zijn pedagogische vorming;<sup>33</sup>
- uiterlijk binnen drie weken na de binnenkomst van de jeugdige een verblijfsplan wordt opgesteld.<sup>34</sup>

Op 1 augustus 2020 trad het jeugdstrafrecht BES in werking.

### 2.1.2 Stand van zaken 2024

In deze paragraaf beschrijft de Raad zijn bevindingen ten aanzien van de opvolging van de eerste aanbeveling.

---

27 (Vervolg)onderzoek Justitiële inrichting Caribisch Nederland en nulmeting nieuwbouw. Gezamenlijk onderzoek van de Raad voor de rechtshandhaving en het College voor de Rechten van de Mens naar de behandeling van gedetineerden en de omstandigheden in de nieuwbouw van de justitiële inrichting op Bonaire. Juli 2019

28 Ministerie van Justitie en Veiligheid. Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen. Directie Sanctietoepassing en Jeugd. Kenmerk 2690067. 3 september 2019.

29 Preventie van jeugdcriminaliteit in Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Raad voor de rechtshandhaving. Augustus 2016

30 Ministerie van Veiligheid en Justitie, Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen. Kenmerk 2021161 d.d. 16 december 2016

31 Besluit tenuitvoerlegging jeugdstrafrecht BES. Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden. Jaargang 2020; 288. Hoofdstuk 3. "over vrijheidsbeneming en de aanwijzing van inrichtingen voor jeugdigen"

32 Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden. Jaargang 2020; 288. Artikel 6

33 Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden. Jaargang 2020; 288. Artikel 7.1

34 Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden. Jaargang 2020; 288. Artikel 10.1

### **Dagprogramma Jongvolwassenen en jeugd**

De JICN geeft aan dat jongvolwassen gedetineerden (18-24 jaar) vallen onder het detentieregime voor volwassenen. Jeugdige gedetineerden (tot 18 jaar) vallen onder het detentieregime voor jeugd. Een jongvolwassene die veroordeeld is onder het jeugdrecht, maar tijdens de tenuitvoerlegging van de straf ouder is dan 18 jaar, valt onder de doelgroep van het jeugddetentie-regime.

De JICN onderschrijft het belang van een dagprogramma met zinvolle activiteiten, die aansluiten bij de leefwereld van de jeugdige- en jongvolwassen gedetineerden. Zij worden aan de hand van een verblijfsplan begeleid naar re-integratie, door daartoe opgeleid en deskundig personeel, aldus de JICN. JICN wil hierin maatwerk bieden. Het dagprogramma bestaat uit:

- Onderwijs;
- Therapie en counseling;
- Reclassering en rehabilitatieprogramma's;
- Recreatie en sport;
- Werk en beroepstraining;
- Gezin en bezoeken;
- Mentorschap en begeleiding;
- Conflictbeheersing en sociaal leren;
- Zelfredzaamheid en levensvaardigheden.

### **Verblijfsplan**

Bij aanvang van de detentieperiode wordt in beide detentieregimes een verblijfs- en begeleidingsplan opgesteld, dat invulling geeft aan het dagprogramma. JICN geeft aan dat de jongvolwassen extra aandacht en activiteiten krijgen omdat 'zij doorgaans vol energie zitten'. Ten aanzien van jeugdige gedetineerden (12-18 jaar) leveren de volgende partijen input op het verblijfsplan:

- de Voogdijraad Caribisch Nederland (hierna: VRCN), vanuit diens adviserende rol in het strafrechtelijk kader;
- de Stichting Reclassering Caribisch Nederland (hierna: SRCN), belast met het reclasseringstoezicht;
- Jeugd en Gezin Caribisch Nederland (hierna: JGCN), belast met de reclasseringsbegeleiding.

De JICN heeft ten behoeve van het detentieregime voor jeugd, personeel aangetrokken 'met een niet louter penitentiair profiel'. Deze zorg- en behandelingswerkers hebben een pedagogische achtergrond of ten minste een pedagogische training gevolgd. Binnen de JICN hangen posters van de Dienst Justitiële Inrichtingen (hierna: DJI) met een pedagogisch stappenplan hoe te handelen bij een incident met jeugdigen.<sup>35</sup> De Raad heeft ook voorbeelden ontvangen van een dag- en weekprogramma op de jeugdafdeling.

Het contact met familie, ouders en/of verzorgers is een belangrijk onderdeel van het verblijfsplan. De JICN geeft aan dat een jeugdige en jongvolwassene vanuit Bonaire zijn ouders tweemaal per week fysiek of digitaal kan treffen. Digitaal contact stamt nog uit de tijd van de Covid-epidemie, toen men elkaar fysiek niet kon treffen. De directeur wil het digitaal bezoek voor jeugd en

---

<sup>35</sup> Waargenomen door inspecteurs van de Raad ten tijde van het werkbezoek/interview d.d. 28 maart 2024.

jongvolwassenen uit Bonaire op termijn inperken. Voor de gedetineerde jeugd en jongvolwassenen afkomstig uit Saba en Sint Eustatius is fysiek contact doorgaans niet mogelijk. Voor hen blijft tweemaal per week digitaal contact met het thuisfront mogelijk.

Ondanks herhaaldelijk verzoek om een ingevuld (geanonimiseerd) verblijfsplan, ontving de Raad alleen een blanco verblijfsplan.<sup>36</sup>

### **Ban pa Kambio: Wij gaan voor verandering**

Het programma *Ban pa Kambio* speelt een belangrijke rol in het dagprogramma. De JICN heeft dit programma ontwikkeld in samenwerking met Forma, een opleidingscentrum voor beroepsopleidingen en (volwassenen)educatie. Binnen dat programma krijgen gedetineerden een gevarieerd aanbod aan opleidingen, leer- en werktrajecten en arbeid. Het niveau is steeds afgestemd op de capaciteiten van de gedetineerde. Onderwijs en arbeid zijn binnen dit programma aan elkaar gelijkgesteld.

Het uitgangspunt van het programma is dat de gedetineerden tijdens de detentie de mogelijkheid hebben om zichzelf te ontwikkelen. Het programma biedt structuur en het helpt de gedetineerden bij hun re-integratie. De nadruk ligt op het behalen van basiskwalificaties op het gebied van lezen (alfabetisering) en schrijven. Ook is er aandacht voor sociale vaardigheden en gedrag. Zodra voldaan is aan de selectiecriteria, kan de gedetineerde doorstromen naar een MBO-1 entree-opleiding. Daarin leert hij/zij een vak in één van de drie profielen: groenvoorziening, bouw of horeca. Op de website van de Rijksdienst Caribisch Nederland/JICN staat dat in deze sectoren op Bonaire veel werk is en dat daarmee 'het rendement voor de Bonairiaanse maatschappij het hoogst is'. Er wordt niet specifiek aangegeven of in deze sectoren ook op Saba en Sint Eustatius veel werk is.<sup>37</sup>

Gedetineerden kunnen met ingang van februari 2025 doorstromen naar MBO-2. Onderwijs op HAVO of VWO-niveau is ook mogelijk. De jeugdafdeling heeft een eigen lokaal ingericht. Het onderwijs is ingericht in samenwerking met de Scholengemeenschap Bonaire. De leerkrachten komen daarvoor naar de JICN.

### **YOUTURN**

Binnen de JICN wordt onderzocht of op termijn de YOUTURN-methodiek van toepassing kan zijn binnen het detentieregime voor de jeugd. Justitiële jeugdinrichtingen (hierna: JJI's) in Europees Nederland werken daar al mee. De methodiek YOUTURN staat voor 'zelf doen' en bereidt jeugdige gedetineerden voor op een nieuwe start.<sup>38</sup> Het bestaat uit gezinsgericht werken en het bevat een educatief en persoonsgericht dagprogramma met groepsbijeenkomsten. Vanwege de kleine populatie jeugd in (kortdurende) detentie,<sup>39</sup> kan binnen de JICN voornamelijk op individueel niveau gewerkt worden. Dat maakt de YOUTURN-methodiek vooralsnog minder passend. Indien te zijner tijd besloten wordt dat het ook voor Caribisch Nederland een passende methodiek is, dan zullen medewerkers daartoe opgeleid worden.

---

36 Verzoeken via e-mail d.d. 5, 17, 20 juni 2024 en 4 juli 2024.

37 <https://www.rijksdienstcn.com/justitie-veiligheid/justitiële-inrichting-caribisch-nederland>

38 <https://www.dji.nl/binaries/dji/documenten/publicaties/2017/05/01/youturn-informatieblad-voor-ouders/YOUTURN+informatieblad+voor+ouders.pdf>

39 De Raad heeft cijfers opgevraagd om inzicht te krijgen in de aantallen jeugdige gedetineerden sinds 2020. Zie bijlage I bij dit rapport.

## Detentieplekken

JICN geeft aan dat de afdeling jeugddetentie vier detentieplekken heeft. Deze zijn oorspronkelijk bedoeld voor de jeugdigen die veroordeeld zijn tot een gevangenisstraf. Uitgangspunt daarvoor is dat jeugddetentie uitsluitend als ultimum remedium ingezet wordt. Daarvoor wordt door de JICN verwezen naar ‘een nota met uitgangspunten die in 2020 in de keten zijn overeengekomen’. Ondanks herhaaldelijk verzoek heeft de Raad deze nota niet ontvangen.<sup>40</sup>

De JICN toont cijfermatig aan dat de vier cellen voornamelijk bewoond worden door jeugd in preventieve hechtenis.<sup>41</sup> Ook voor hen wordt bij binnenkomst een verblijfsplan opgesteld.<sup>42</sup> De JICN geeft aan dat het opstellen van een verblijfsplan een (arbeids-)intensieve aangelegenheid is. Echter, door de relatief korte duur van die detentieperiode, kan vaak niet volledige uitvoering worden gegeven aan het plan.

### 2.1.3 Beoordeling

De Raad oordeelt op basis van de bevindingen dat er binnen de JICN een adequaat programma is voor jeugdige- en jongvolwassen gedetineerden. Er wordt structureel ingezet op onder meer beroepsopleidingen, persoonlijke en sociale ontwikkeling. De aanbeveling is opgevolgd.

De Raad kan zich geen oordeel vormen over de doelmatigheid van het verblijfs- en begeleidingsplan. Daartoe zijn de benodigde stukken niet ontvangen.

De Raad constateert aan de hand van de verstrekte cijfers dat er op de jeugdafdeling sinds 2020 voornamelijk jongens uit Bonaire in preventieve hechtenis hebben gezeten. Preventieve hechtenis doorgaans van korte duur. Nu er bijna geen jeugd langdurig gedetineerd heeft gezeten in de JICN, is het aannemelijk dat een (groeps-)methodiek als YOUTURN nog onvoldoende meerwaarde biedt.

## 2.2 Aanbeveling 2: scheiding tussen jeugd en (jong)volwassenen

Zorg ervoor, dat jeugdige gedetineerden niet samen met (jong)volwassenen worden gedetineerd.

### 2.2.1 Aanleiding en beleidsreacties

Het CPT formuleerde deze aanbeveling in 2015 als volgt:<sup>43</sup>

- *The CPT recommends that the Dutch authorities take the necessary steps to ensure juveniles are not held together with adults and that every effort be made to accommodate them in specific juvenile facilities. As long as juveniles are held in JoVo (Jong Volwassenen; Rvdrrh red.), they should not have to share a cell with young adults. Further, the Dutch authorities should take the necessary legislative measures to introduce the requirement for juveniles*

40 Verzoeken via e-mail d.d.12 april, 17 mei, 5 juni en 17 juni 2024.

41 De Raad heeft cijfers opgevraagd om inzicht te krijgen in de aantallen jeugdige gedetineerden sinds 2020. Zie bijlage I bij dit rapport.

42 De directeur stelt uiterlijk binnen drie weken na de binnenkomst van een jeugdige een verblijfsplan voor hem vast. Dit is niet van toepassing op jeugdigen die jeugddetentie ondergaan van een kortere duur dan drie weken. Besluit tenuitvoerlegging jeugdstrafrecht BES (01-08-2020). Hoofdstuk 3, Art. 10.1.

43 Report to the Government of the Netherlands on the visit to the Caribbean part of the Kingdom of the Netherlands carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment. Strasbourg, 25 augustus 2015.



*on Bonaire to be placed in special juvenile institutions.*

De reactie van de Koninkrijksregering was als volgt:<sup>44</sup>

- *Young inmates under 23 years have separate facilities at JICN. Caribbean culture traditionally makes no strict distinction between juveniles aged under 18 and young adults aged 18 to 22. Given the small number of minor detainees, it would not be feasible to run a wing exclusively for this category. In view of the small scale of the BES islands and the small number of minors who must be detained in secure facilities by order of the court, it would not be realistic to build a separate juvenile institution for these minors in the Caribbean part of the Netherlands.*

De aanbeveling komt vervolgens terug in het review-onderzoek van de Raad bij de JICN uit 2017: het aantal jongvolwassenen gedetineerden was klein en het aantal gedetineerden onder de leeftijd van 18 jaar nihil.<sup>45</sup> Het onderscheid tussen beide doelgroepen werd nog niet gemaakt. In tegenstelling tot wat de Koninkrijksregering stelde, was er voor gedetineerden tot 23 jaar niet een apart detentieregime en/of -faciliteit. Zij werden geplaatst in het volwassen detentieregime. JICN gaf aan dat “binnen de gebouwelijke beperkingen (van de oudbouw) jongvolwassenen zo veel als mogelijk gescheiden werden van volwassenen”.<sup>46</sup> Het voornemen bleef om na het betrekken van de nieuwbouw de (sporadische jeugd- en) jongvolwassenen zo veel als mogelijk af te zonderen van de volwassenen.

Blijkens de reactie van de Koninkrijksregering kon niet worden voldaan aan de aanbeveling om te komen tot een aparte detentie-inrichting uitsluitend voor jeugdigen. In het gezamenlijke onderzoek van de Raad met het College voor de Rechten van de Mens van juli 2019 werd geconstateerd dat de aanbeveling ook na de verhuizing naar de huidige locatie niet was opgevolgd.<sup>47</sup> De minister ging in zijn beleidsreactie uit 2019 niet specifiek in op deze aanbeveling.<sup>48</sup> Hij stelde in het algemeen dat de JICN hard werkte aan de optimalisering van de ingebruikname van het nieuwe gebouw van de JICN.

Met de invoering van het jeugdstrafrecht in Caribisch Nederland op 1 augustus 2020, kent de JICN jeugd-detentie als een apart regime. Het Besluit tenuitvoerlegging jeugdstrafrecht BES van 16 juli 2020, stelt onder meer dat jeugdigen gescheiden van volwassenen verblijven.<sup>49</sup>

---

44 Response of the government of the Netherlands to the report of the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) on its visit to the Caribbean part of the Kingdom of the Netherlands from 12 to 22 May 2014. Strasbourg, 25 August 2015.

45 Review onderzoek Justitiële inrichting Caribisch Nederland, een quick scan van de opvolging van aanbevelingen. maart 2017

46 Review onderzoek Justitiële inrichting Caribisch Nederland, een quick scan van de opvolging van aanbevelingen. maart 2017

47 (Vervolg)onderzoek Justitiële inrichting Caribisch Nederland en nulmeting nieuwbouw. Gezamenlijk onderzoek van de Raad voor de rechtshandhaving en het College voor de Rechten van de Mens naar de behandeling van gedetineerden en de omstandigheden in de nieuwbouw van de justitiële inrichting op Bonaire. Juli 2019

48 Ministerie van Justitie en Veiligheid. Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen. Directie Sanctietoepassing en Jeugd. Kenmerk 2690067. 3 september 2019.

49 Hoofdstuk 3, Artikel 5.2

### 2.2.2 Stand van zaken 2024

In deze paragraaf beschrijft de Raad zijn bevindingen ten aanzien van de opvolging van de tweede aanbeveling.

De JICN heeft één unit primair ingericht voor de jeugdige gedetineerden. Deze unit is fysiek geplaatst naast de unit voor (jong)volwassen vrouwen. Beide units vormen tezamen één afdeling. De JICN geeft aan dat de unit voor jeugd geschikt is voor jongens en meisjes, zowel preventief gehechten als strafrechtelijke veroordeelden. Een jeugdige gedetineerde die bijvoorbeeld onder de zorgafdeling valt, verblijft eveneens op de unit voor de jeugd. Een jongvolwassene die veroordeeld is onder het jeugdrecht, maar tijdens de tenuitvoerlegging van de straf ouder is of wordt dan 18 jaar, valt onder de doelgroep voor het jeugddetentie-regime.

De JICN laat weten dat er geen apart detentie-regime voor jongvolwassenen (18-24 jaar) is. Zij vallen onder het detentieregime voor volwassenen. De JICN geeft ook aan dat jongvolwassenen extra aandacht krijgen en 'niet zomaar gemengd kunnen worden met de rest'.

De JICN en de DJI geven aan dat het lukt de doelgroep jeugd strikt gescheiden te houden van andere doelgroepen. Een jeugdige gedetineerde heeft een eigen cel, met een eigen douche en toilet. De unit telt vier cellen. De JICN laat weten dat dat aantal tot op heden voldoende is gebleken. De aan de Raad verstrekte cijfers laten zien dat de unit voornamelijk kortdurend bewoond wordt door gedetineerden in preventieve hechtenis.<sup>50</sup> Wanneer de unit 'leeg' is, staat deze ter beschikking van de naastgelegen unit voor vrouwen of soms ook van andere doelgroepen. Ten tijde van het werkbezoek van de Raad bijvoorbeeld, werd een cel bewoond door een jongvolwassene die tijdelijk een plek in de luwte nodig had.

De DJI en de JICN geven voorts aan dat de cellen, de recreatieruimte, de looplijnen, het luchten en ook het dagprogramma volledig worden gescheiden van de andere afdelingen. Jongens en meisjes volgen gescheiden programma's en komen niet met elkaar in contact.

Tegelijkertijd stelt de JICN dat hierin maatwerk noodzakelijk is om te voorkomen dat een jeugdige gedetineerde afgezonderd raakt. Zo kunnen jongens en meisjes elkaar treffen bij gelegenheden waar men elkaar ook in de maatschappij kan tegenkomen, zoals op de opleiding of bij een kerkdienst. De JICN geeft aan dat bij zulke gelegenheden eveneens een bredere 'vermenging' van doelgroepen onder toezicht kan plaatsvinden en dat er zogenaamde 'frictielijsten' worden bijgehouden.

Zodra een jeugdige gedetineerde bij de JICN binnenkomt, mogen er geen andere doelgroepen (meer) op de afdeling zijn. De JICN geeft aan dat de consequentie hiervan is dat cellen op de jeugdafdeling bij tijd en wijle onbewoond blijven.

De JICN geeft aan dat ook bij slechts één gedetineerde op de jeugdafdeling de gehele organisatie moet *staan* en een (pedagogisch) deskundig team moet zorgen voor een veilig verblijf binnen gestelde wettelijke kaders. Dit blijkt in de praktijk enorm arbeidsintensief. Mede om deze reden

---

<sup>50</sup> Bijlage I bij dit rapport.

heeft de JICN gekozen voor een afdeling met enerzijds een unit voor (jong-)volwassen vrouwen en anderzijds een (afgescheiden) unit voor jeugd tot 18 jaar.

### 2.2.3 Beoordeling

Naar de letter is de aanbeveling van het CPT niet opgevolgd. Echter, de Raad is van oordeel dat naar de strekking van de aanbeveling is gehandeld, mede gezien in het licht van de situatie in 2015 en de aanbeveling van het CPT van destijds. JICN heeft met de invoering van het jeugdstrafrecht een aparte unit voor jeugddetentie ingericht. Sindsdien is jeugddetentie een apart detentieregime. De Raad constateert dat tot de doelgroep Jeugd (in detentie) ook jongvolwassen horen die (eerder) onder het jeugdrecht veroordeeld zijn. Zo kan het voorkomen dat jeugdige- en jongvolwassen gedetineerden samen op de unit voor jeugddetentie verblijven. Conform de aanbeveling van het CPT wordt er echter geen cel gedeeld: ieder heeft een eigen cel, met eigen douche en toilet. De huidige aanpak past naar het oordeel van de Raad binnen het jeugdregime en in lijn daarmee binnen het gehele regime dat in de JICN wordt gevoerd.

De Raad constateert dat, afhankelijk van het dagprogramma, jeugdigen en (jong)volwassenen elkaar wel tegenkomen bij 'gelegenheden waar men elkaar in de maatschappij ook kan ontmoeten'. De Raad constateert dat van een 'strikte scheiding' buiten de jeugd-unit geen sprake is. De JICN oefent regie uit op de 'vermenging' van doelgroepen aan de hand van zogenaamde frictielijsten. Daarmee kijkt de JICN naar wat er ten aanzien van sociaal contact wel mogelijk is, in plaats van een strikte scheiding te hanteren. Dit is met name van belang nu een jeugdig gedetineerde, gelet op de geringe aantallen, mogelijk alleen op een afdeling verblijft. De Raad constateert dat de JICN daarmee oog heeft voor de kwetsbare positie van jeugdigen in detentie.

## 2.3 Aanbeveling 3: wetgeving voor speciale jeugdinrichting

Zorg voor wetgeving die detentie van jeugdigen in speciale inrichtingen voorschrijft.

### 2.3.1 Aanleiding en beleidsreacties

Het CPT formuleerde de aanbeveling in 2015 als volgt:<sup>51</sup>

- *The CPT recommends that the Dutch authorities take the necessary steps to ensure juveniles are not held together with adults and that every effort be made to accommodate them in specific juvenile facilities. As long as juveniles are held in JoVo (Jong Volwassenen; RvdRH red.), they should not have to share a cell with young adults. Further, the Dutch authorities should take the necessary legislative measures to introduce the requirement for juveniles on Bonaire to be placed in special juvenile institutions.*

De reactie van de Koninkrijksregering was als volgt:<sup>52</sup>

- *Young inmates under 23 years have separate facilities at JICN. Caribbean culture*

51 Report to the Government of the Netherlands on the visit to the Caribbean part of the Kingdom of the Netherlands carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment. Strasbourg, 25 augustus 2015.

52 Response of the government of the Netherlands to the report of the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) on its visit to the Caribbean part of the Kingdom of the Netherlands from 12 to 22 May 2014. Strasbourg, 25 August 2015.

*traditionally makes no strict distinction between juveniles aged under 18 and young adults aged 18 to 22. Given the small number of minor detainees, it would not be feasible to run a wing exclusively for this category. In view of the small scale of the BES islands and the small number of minors who must be detained in secure facilities by order of the court, it would not be realistic to build a separate juvenile institution for these minors in the Caribbean part of the Netherlands.*

Ten aanzien van deze aanbeveling stelde het CPT dat opvolging niet bij de JICN lag, maar bij de wetgever. Het CPT onderkende in diens onderzoek dat het moeilijk zou zijn voor de wetgever om voor een klein aantal minderjarigen adequate detentiefaciliteiten te ontwikkelen. Niettemin gaf het CPT mee dat het wenselijk is om met name de minderjarigen binnen specifiek op de jeugd toegesneden detentiefaciliteiten te detineren, gescheiden van volwassenen. Uit de reactie van de Koninkrijksregering blijkt dat deze een aparte inrichting voor jeugdigen niet als een realistische optie heeft beschouwd.

In augustus 2018 vond de verhuizing van de JICN naar de nieuwbouwlocatie plaats. In een gezamenlijk onderzoek van de Raad met het College voor de Rechten van de Mens van juli 2019 werd geconstateerd dat ook na de vestiging op de huidige locatie, de aanbeveling niet was opgevolgd.<sup>53</sup>

In het eerder genoemde onderzoek van 2016 'Preventie van jeugdcriminaliteit in Bonaire, Sint Eustatius en Saba', deed de Raad – zoals gezegd - de aanbeveling aan de minister om te zorgen voor jeugdstrafrecht in Caribisch Nederland.<sup>54</sup> Naar aanleiding van dit rapport stelde de minister in zijn beleidsreactie dat hij samen met de justitie-partners in Caribisch Nederland en de liaison van zijn ministerie bezig was met een verkenning naar de 'haalbaarheid van de inwerkingtreding van een titel in het Wetboek van Strafrecht BES met bepalingen voor jeugd'.<sup>55</sup>

In 2020 is het Wetboek van Strafrecht BES uitgebreid met 'Titel VIIIa. *Bijzondere bepalingen voor jeugdigen*'. De betreffende artikelen 79a tot en met 79w zijn per 1 augustus 2020 in werking getreden. Binnen Caribisch Nederland geldt sindsdien het Jeugdstrafrecht.

### 2.3.2 Stand van zaken 2024

In deze paragraaf beschrijft de Raad zijn bevindingen ten aanzien van de derde aanbeveling.

De minister van JenV geeft aan dat het Besluit van 16 juli 2020, houdende vaststelling van regels voor de tenuitvoerlegging van het jeugdstrafrecht op Bonaire, Sint Eustatius en Saba leidend was voor het in werking laten treden van de titel met bijzondere bepalingen voor het jeugdstrafrecht (Titel VIIIa. *Bijzondere bepalingen voor jeugdigen*; op 1 augustus 2020, Stb. 2020, 289) in het Wetboek van Strafrecht BES.<sup>56</sup>

---

53 (Vervolg)onderzoek Justitiële inrichting Caribisch Nederland en nulmeting nieuwbouw. Gezamenlijk onderzoek van de Raad voor de rechtshandhaving en het College voor de Rechten van de Mens naar de behandeling van gedetineerden en de omstandigheden in de nieuwbouw van de justitiële inrichting op Bonaire. Juli 2019

54 Preventie van jeugdcriminaliteit in Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Raad voor de rechtshandhaving. Augustus 2016

55 Ministerie van Veiligheid en Justitie, Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen. Kenmerk 2021161 d.d. 16 december 2016

56 Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden. Jaargang 2020; 288.

Concreet betreft dit artikel 79j sub 1 WvSr BES: “Indien de straf jeugddetentie is opgelegd, draagt Onze Minister van Justitie de tenuitvoerlegging op aan een door Onze Minister van Justitie aangewezen inrichting”.

De JICN geeft aan dat de jeugddetentie binnen de JICN volgt op de invoering van het jeugdstrafrecht. Vervolgens heeft men binnen de JICN goed gekeken naar wat men kan leren en overnemen van de JJI's in Europees Nederland. Dit heeft (mede) geresulteerd in het huidige detentie-regime voor jeugdigen binnen de JICN: *“een adequate opvang die vergelijkbaar is met een JJI, maar niet als JJI is aangewezen”*.

Geïnterviewden vanuit het ministerie van JenV geven aan dat zij tevreden zijn met de huidige situatie: *‘de jeugdafdeling is een separate afdeling binnen een totaalinrichting, met een eigen regime, waaronder het voorkomen van vermenging met andere populaties in detentie. Voor nu is dat het hoogst haalbare’*. Zij benadrukken daarbij het uitgangspunt *‘liever geen jeugd in detentie’* en vinden alternatieven in relatie tot jeugdstrafrecht van belang. De geïnterviewden van JenV wijzen *‘op de voortgaande professionalisering van de justitiële keten, in samenwerking tot elkaar’*.

De JICN is afhankelijk van hoe de justitiële keten omgaat met het jeugdstrafrecht en de mogelijkheid tot jeugddetentie. Inzicht in de cijfers toont aan dat de vier cellen bestemd voor jeugddetentie, voornamelijk bewoond worden door jeugd in preventieve hechtenis, terwijl het regime volgens de geïnterviewden eigenlijk is ingericht voor veroordeelden.<sup>57</sup> Volgens de JICN is het de vraag of het huidige jeugddetentie-regime ook voldoet wanneer een jeugdige binnenkomt die een lange(re) straf moet ondergaan en/of een complexe (forensische) zorgvraag heeft. Dan kan pas vastgesteld worden of de JICN daar de geschikte inrichting voor is. Het gaat dan niet alleen om de behandelcapaciteit, maar ook om de situering van de jeugdafdeling, als onderdeel van een groter geheel: *“dan wordt zichtbaar of de JICN voldoende toegerust is om jeugddetentie in volle omvang vorm en inhoud te geven”*.

### 2.3.3 Beoordeling

De Raad constateert dat met de invoering van het jeugdstrafrecht in 2020 wetgeving is gerealiseerd die detentie van jeugdigen in speciale inrichtingen voorschrijft. Hiermee is de aanbeveling opgevolgd. De JICN is echter geen aangewezen Justitiële Jeugdinrichting. Binnen de JICN is wel een speciale jeugdafdeling gerealiseerd, zijnde een detentieregime net als bijvoorbeeld Forensische zorg dat is.

De Raad constateert, mede op basis van de verstrekte cijfers, dat de vier cellen bestemd voor jeugddetentie voornamelijk kortdurend bewoond zijn/worden door jongens in preventieve hechtenis, uit Bonaire. In de doorontwikkeling van het jeugdstrafrecht zal dit beeld mogelijk kantelen. Wanneer de focus vaker verlegd kan worden naar het (uitsluitend) detineren van veroordeelde jeugdigen, kunnen de JICN en de Raad toetsen of de faciliteiten in de praktijk voldoen aan wat het Besluit van 16 juli 2020 voorschrijft over de vrijheidsbeneming van jeugdigen.

---

57 Bijlage I

De Raad beschouwt de invoering van het jeugdstrafrecht BES als een mijlpaal.<sup>58</sup> Het legt een fundamentele basis voor de strafrechtelijke aanpak van minderjarigen en biedt de mogelijkheid om maatwerk te leveren in geval van wetsovertreding door minderjarigen, met daarbij aandacht voor pedagogische aspecten.<sup>59</sup> Vóór de invoering was daarvan nauwelijks sprake.

De Raad constateert dat de JICN grote inspanningen heeft geleverd om zorgvuldig invulling te geven aan het detentieregime voor jeugd. Daarvoor spreekt de Raad waardering uit.

### 3. Sturing

De Raad beschrijft in dit hoofdstuk in hoeverre er door de minister van JenV en de JICN gestuurd is op de opvolging van de drie aanbevelingen. De Raad refereert onder andere aan ingevulde vragenlijsten door DJJ, JICN en het ministerie van JenV (DJFC). De Raad heeft gesproken met de verantwoordelijke beleidsdirectie (DJFC) van het ministerie van JenV. De Raad heeft ook gesproken met de directeur van JICN.

Vanwege de lange periode tussen het onderzoek van het CPT in 2014/2015 en het onderhavige onderzoek van de Raad, refereert de Raad eerst aan zijn voorgaande (review) onderzoeken.

Tenslotte geeft de Raad zijn oordeel over het verloop van de sturing op de opvolging van de aanbevelingen.

#### 3.1 Stand van zaken

##### JICN en DJJ

De aanbevelingen komen voort uit het CPT onderzoek uit 2014/2015. In die tijd was de JICN nog gevestigd op de oude locatie in het centrum van Kralendijk op Bonaire. In het meermaals genoemde review-onderzoek van de Raad uit 2017 komt naar voren dat de leiding van de JICN oordeelde dat vanwege de beperkingen die het oude gebouw had, (nog) niet volledig uitvoering gegeven kon worden aan de aanbevelingen die betrekking hadden op de inrichting. JICN stelde dat *‘voor de uitvoering van het programma Ban pa Kambio het betrekken van de nieuwe huisvesting een conditio sine qua non was’*.<sup>60</sup> Het voornemen van de JICN was om na het betrekken van de nieuwbouw:

- te starten met het programma *Ban pa Kambio*; en
- de jeugdige- en jongvolwassen gedetineerden (tot 23 jaar) zo veel als mogelijk af te zonderen van de volwassenen.

De Raad en het College voor de Rechten van de Mens constateerden in 2019 dat de aanbevelingen ook na de verhuizing naar de huidige locatie niet (volledig) waren opgevolgd en dat *“een actieve rol*

---

58 Zie ook Staat van de rechtshandhaving Caribisch Nederland, Raad voor de rechtshandhaving, 2020 en 2021.

59 Staat van de rechtshandhaving Caribisch Nederland, Raad voor de rechtshandhaving, april 2022.

60 (Vervolg)onderzoek Justitiële inrichting Caribisch Nederland en nulmeting nieuwbouw. Gezamenlijk onderzoek van de Raad voor de rechtshandhaving en het College voor de Rechten van de Mens naar de behandeling van gedetineerden en de omstandigheden in de nieuwbouw van de justitiële inrichting op Bonaire. Juli 2019.

van 'Den Haag' nodig was voor zowel het opvolgen van aanbevelingen als voor het met succes aangaan van uitdagingen".<sup>61</sup>

De JICN en de DJI geven aan dat alle maatregelen volledig in het teken stonden van de invoering van het jeugdstrafrecht in Caribisch Nederland en de wettelijke kaders die aan de vrijheidsbeneming van jeugdigen gesteld zouden worden.

### Minister van JenV

In 2017 constateerde de Raad een herhaald uitstel van de opleveringsdatum van de nieuwbouw van de JICN.<sup>62</sup> In hetzelfde jaar gaf de minister van JenV in zijn beleidsreactie aan dat een definitieve opleverdatum niet kon worden gegeven, maar dat de oplevering van de nieuwe inrichting eind 2017 was voorzien.<sup>63</sup> Uiteindelijk heeft de JICN in augustus 2018 haar nieuwbouwlocatie betrokken.

De Raad stelde in zijn Staat van de rechtshandhaving 2017 dat het geuite voornemen tot invoering van het jeugdstrafrecht in Caribisch Nederland breed omarmd werd.<sup>64</sup> De minister van JenV zegde vervolgens toe dat het jeugdstrafrecht Caribisch Nederland in 2019 ingevoerd zou worden.<sup>65</sup> Uiteindelijk geldt per 1 augustus 2020 het jeugdstrafrecht in Caribisch Nederland.

De Raad heeft aan de betrokken medewerkers binnen het ministerie van JenV gevraagd in hoeverre vanuit het ministerie gestuurd is op de opvolging van de aanbevelingen.<sup>66</sup> Zij geven aan: *"door het tijdsverloop sinds het moment waarop de aanbevelingen zijn gedaan, bleek het een uitdaging om de benodigde antwoorden op te halen bij collega's van JenV en DJI. De hoofd dossierhouder voor het jeugdstrafrecht op Caribisch Nederland ten tijde van de aanbevelingen is al geruime tijd niet meer werkzaam bij het ministerie. Contacten en besluiten uit die periode zijn mede daardoor helaas niet zo goed te reconstrueren als gehoopt. In zijn algemeenheid merk ik op dat er in de reactie op de aanbevelingen geen toezeggingen zijn gedaan. Dat is mogelijk een verklaring voor het niet kunnen terugvinden van communicatie hierover, opvolging daarvan of sturing daarop"*.

Zij geven in mei 2024 aan dat de inhoudelijke kennis omtrent de CPT-onderzoeken gering is, omdat deze onderzoeken lang geleden plaats vonden en inmiddels andere mensen werken bij het ministerie van JenV. De aanbevelingen zijn hen wel bekend en zij zien een sterk 'haakje' naar de invoering van het Jeugdstrafrecht BES in 2020.

De minister van JenV geeft in haar kamerbrief van 26 september 2023 (als reactie op de aanbevelingen uit de Staat van de rechtshandhaving 2022) aan concrete maatregelen te nemen om de sturing vanuit het ministerie van JenV op de opvolging van aanbevelingen van de Raad te verbeteren.<sup>67</sup> In de voortgangsbrief van 12 februari 2024 van de JenV-beleidsagenda CN (2021-2025)

---

61 (Vervolg)onderzoek Justitiële inrichting Caribisch Nederland en nulmeting nieuwbouw. Gezamenlijk onderzoek van de Raad voor de rechtshandhaving en het College voor de Rechten van de Mens naar de behandeling van gedetineerden en de omstandigheden in de nieuwbouw van de justitiële inrichting op Bonaire. Juli 2019.

62 Review onderzoek Justitiële inrichting Caribisch Nederland, een quick scan van de opvolging van aanbevelingen. maart 2017

63 Brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, d.d. 7 juni 2017. Vergaderjaar 2016-2017, nr. 694.

64 Staat van de rechtshandhaving Caribisch Nederland, 2017. Raad voor de Rechtshandhaving, april 2018

65 Reactie op 'De staat van de rechtshandhaving van Caribisch Nederland 2017' van de Raad voor de rechtshandhaving. 19 juni 2018. Kenmerk 2291330.

66 Directie Jeugd, familie en Aanpak Criminaliteitsfenomenen van het Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen.

67 Kamerstukken 2022/23, 29279, nr.5.

geeft de minister aan dat er voortaan binnen het departement één directie als trekker aangewezen wordt van een onderwerp waarop de Raad aanbevelingen heeft gedaan.<sup>68</sup> Deze directie bewaakt ook de voortgang van het onderwerp en blijft (binnen het ministerie; RvdRH) verantwoordelijk totdat de actiepunten zijn afgerond en/of structureel zijn geïmplementeerd en dit schriftelijk aan de Raad is bevestigd. De andere directies, voor zover betrokken bij het thema, worden over de voortgang geïnformeerd tijdens het maandelijks coördinatorenoverleg.

### 3.2 Beoordeling

Het resultaat van zowel de nieuwbouw JICN als de invoering van het jeugdstrafrecht in Caribisch Nederland ziet de Raad- zoals ook in de Staat van de rechtshandhaving 2020 en 2021 gesteld- als mijlpalen die zijn behaald. De betrokkenen die zich daarvoor hebben ingezet verdienen er waardering voor. Om van (bijna) niets 'iets' te maken vergt veel inzet en coördinatie.

Vanuit de toezichthoudende functie ziet de Raad voor wat betreft de sturing en coördinatie op de aanbevelingen dat die voor verbetering vatbaar waren geweest.

Er wordt bijvoorbeeld gewezen op verloop van personeel. De Raad merkt op dat hij in meerdere inspectieonderzoeken gewezen heeft op de gebrekkige dossieroverdracht bij personele wisselingen. De Raad benadrukt ook hier weer dat bij personele wisselingen een professionele overdracht van belang is voor de continuïteit in de bedrijfsvoering van de organisaties. Dat komt mede ten goede aan de interne sturing op de opvolging van aanbevelingen van de Raad.

Op basis van de verschillende (review)onderzoeken stelt de Raad dat de drie aanbevelingen sinds 2015 bij zowel het ministerie van JenV, de DJI en de JICN niet zozeer uit zicht zijn geraakt, maar dat de opvolging ervan (langdurig) afhankelijkheden kende. Zo was de verhuizing van de JICN naar de huidige locatie randvoorwaardelijk om een start te kunnen maken met de inrichting van detentie voor jeugdigen.

Eerst na opvolging van de derde aanbeveling, toen wetgeving tot stand kwam die jeugddetentie als een apart detentieregime mogelijk maakte, kon ook de invulling van een jeugddetentie-regime binnen de JICN getoetst worden aan regelgeving. Sinds 2020 is sprake van een aparte unit ingericht voor het detineren van jeugd tot 18 jaar en moet de JICN voldoen aan de wettelijke eisen gesteld aan jeugddetentie.

De Raad constateerde in zijn Staat van de rechtshandhaving Caribisch Nederland 2017, dat wanneer voor de feitelijke opvolging van aanbevelingen (aanvullend) wetgeving, beleid of (financiële) middelen nodig zijn vanuit het ministerie van JenV, 'zich dat in eerste instantie uit in voornemens, maar dat er niet altijd en direct actie volgt'.<sup>69</sup>

---

68 12 februari 2024. Directie Europese en Internationale Aangelegenheden (DEIA)

69 Staat van de rechtshandhaving Caribisch Nederland, 2017. Raad voor de Rechtshandhaving, april 2018



Ook in het meermaals aangehaalde onderzoek uit 2019, vragen de Raad en het College voor de Rechten van de Mens aandacht voor de opvolging van de aanbevelingen waarvoor actieve bemoeienis van het ministerie van JenV noodzakelijk is.<sup>70</sup>

De Raad onderkent dat het hier gaat om de beoordeling van zaken van vijf tot acht jaar terug. Inmiddels heeft de Raad over sturing en coördinatie al veel gerapporteerd. In het licht daarvan juicht de Raad daarom het voornemen van de minister toe om voortaan één directie als trekker aan te wijzen van een onderwerp waarop de Raad aanbevelingen heeft gedaan en die zijn overgenomen door de minister. De Raad is van oordeel dat de minister van JenV in afstemming met de justitiële organisaties concretere afspraken dient te maken over wat van elkaar verwacht wordt in de opvolging van aanbevelingen van de Raad. De Raad benadrukt dat daarbij de volgende aspecten van sturing betrokken zouden moeten worden: beheersen, interne (kwaliteits-)controle en verantwoording.<sup>71</sup> Volgens de Raad kunnen onnodige vertragingen daarmee voorkomen worden.

## 4. Overkoepelend beeld en (hoofd)conclusies

De Raad schetst in dit laatste hoofdstuk een overkoepelend beeld van de resultaten van dit inspectieonderzoek.

### 4.1 Beantwoording deelvragen

1. *In hoeverre zijn naar aanleiding van de aanbevelingen maatregelen aangekondigd (opzet)?*
2. *In hoeverre zijn die maatregelen ingevoerd (bestaan)?*
3. *In hoeverre worden die maatregelen uitgevoerd (werking)?*
4. *In hoeverre, door wie en op welke wijze wordt hierop (ad 1, 2 en 3) gestuurd?*

De Raad heeft in de hoofdstukken 2 en 3 aan de hand van de deelvragen zijn oordelen geformuleerd. Naar aanleiding van de aanbevelingen van het CPT zijn door de Koninkrijksregering geen maatregelen aangekondigd. Ten tijde van het reviewonderzoek uit 2017 werd de verhuizing van de JICN naar de nieuwe locatie als randvoorwaardelijk gesteld voor de opvolging van de eerste en tweede aanbeveling (deelvraag 2: bestaan). Na een lange bouwperiode heeft de JICN in augustus 2018 haar nieuwbouwlocatie in Kralendijk betrokken (deelvraag 3: werking). De invoering van het jeugdstrafrecht in Caribisch Nederland in 2020 legde uiteindelijk een wettelijke basis voor de opvolging van de drie aanbevelingen (deelvraag 3: werking). De DJI en de JICN hebben sindsdien uitvoering kunnen geven aan de opvolging van de aanbevelingen (werking: deelvraag 3). Deelvraag 4 (sturing) is in hoofdstuk 3 beantwoord: de sturing vanuit het ministerie van JenV had daadkrachtiger opgepakt kunnen worden. De DJI en de JICN hebben na de invoering van het jeugdstrafrecht in Caribisch Nederland gestuurd op de inrichting van het detentieregime voor jeugdig gedetineerden.

De Raad heeft cijfers bij de JICN opgevraagd om inzicht te krijgen in de aantallen jeugdige gedetineerden sinds 2020 (bijlage I). Deze cijfers laten zien dat de vier cellen bestemd voor jeugd detentie voornamelijk kortdurend bewoond worden door jeugd in preventieve hechtenis. Ten

---

70 (Vervolg)onderzoek Justitiële inrichting Caribisch Nederland en nulmeting nieuwbouw. Gezamenlijk onderzoek van de Raad voor de rechtshandhaving en het College voor de Rechten van de Mens naar de behandeling van gedetineerden en de omstandigheden in de nieuwbouw van de justitiële inrichting op Bonaire. Juli 2019

71 Zie toelichting in paragraaf 1.4; Doelstelling vervolgonderzoek 2024

aanzien van bedrijfsvoering is dit arbeidsintensief. Volgens de JICN is het nog een vraag of het huidige jeugddetentieregime voldoet wanneer een jeugdige binnenkomt die een lange(re) straf moet ondergaan en/of een complexe zorgvraag heeft.

## 4.2 Beantwoording centrale onderzoeksvraag: hoofdconclusie

**Onderzoeksvraag:** in hoeverre en op welke wijze is invulling gegeven aan de (CPT) aanbevelingen ten aanzien van de detentie van jeugdigen in de JICN?

### **Hoofdconclusie**

De Raad concludeert dat de drie onderzochte aanbevelingen zijn opgevolgd. Binnen de JICN is ten eerste sprake van een adequaat programma voor jeugdige- en jongvolwassen gedetineerden.

Ten tweede: jeugdig gedetineerden worden niet samen met (jong)volwassenen gedetineerd. Er is een uitzondering bij jongvolwassenen die veroordeeld zijn onder het jeugdstrafrecht en tijdens de tenuitvoerlegging van de straf ouder zijn of worden dan 18 jaar. Zij vallen onder de doelgroep voor het jeugddetentie-regime. Gelet op de lokale context en het gegeven dat de JICN niet als Justitiële Jeugdinstelling is aangewezen, is de Raad van oordeel dat dit acceptabel is.

Ten derde: De wetgever heeft gezorgd voor wetgeving die detentie van jeugdigen in speciale inrichtingen voorschrijft. Het betreft een zelfstandig en afgesloten regime, binnen de JICN als 'totaalinrichting'.

Het CPT noemde het wenselijk om minderjarigen binnen een specifiek op jeugd toegesneden detentiefaciliteit te detineren, gescheiden van volwassenen. De Koninkrijksregering beschouwde een aparte inrichting voor jeugdigen evenwel niet als een realistische optie. De Raad heeft begrip voor dit standpunt. Het geheel overziend is de Raad positief over de manier waarop de JICN voorziet in de detentie van jeugdigen en jongvolwassenen en over wat in dit kader bereikt is.

## Bijlage I: cijfers

De Raad heeft cijfers opgevraagd om inzicht te krijgen in de aantallen jeugdig gedetineerden sinds 2020.

- **Aantal jeugdige gedetineerden (tot 18 jaar) sinds 2020, per eiland gesplitst**

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Jongens	32	1	0
Meisjes	1	0	0
<b>Jeugdigen totaal</b>	<b>33</b>	<b>1</b>	<b>0</b>

- **Aantal jeugdige jongens en aantal meisjes**
- **Gesplitst in: preventief gehechten, gestraften; forensische zorg behoevend.**

	Preventief	Afgestraft	Forensische zorg behoevend
Jongens	31	1	7
Meisjes	1	0	0

## Bijlage II: Overzicht geïnterviewde functionarissen

JenV:

- Directeur DJFC
- Coördinerend beleidsmedewerker DJFC

JICN:

- Directeur JICN

DJI:

- Accountmanager (via een vragenlijst i.v.m. afwezigheid)

**Colofon**

Raad voor de rechtshandhaving  
Kaya Industria 15 I  
Bonaire

info@rrh-cn.org  
[www.raadrechtshandhaving.com](http://www.raadrechtshandhaving.com)

December 2024