



Preventie van jeugdcriminaliteit en Jeugdstrafrecht op Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Onderzoek naar de opvolging van de aanbevelingen uit het rapport 'Preventie van jeugdcriminaliteit op Bonaire, Sint Eustatius en Saba' en naar het in 2020 ingevoerde jeugdstrafrecht BES.



Preventie van jeugdcriminaliteit en Jeugdstrafrecht op Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Onderzoek naar de opvolging van de aanbevelingen uit het rapport 'Preventie van jeugdcriminaliteit op Bonaire, Sint Eustatius en Saba' en naar het in 2020 ingevoerde jeugdstrafrecht BES.

Opdrachtgever: Raad voor de rechtshandhaving
Maart 2023

Inhoud

Afkortingenlijst	5
Voorwoord	6
Samenvatting en aanbevelingen	7
Conclusies en beschouwing	7
Opvolging aanbevelingen uit 2016.....	7
Schematische weergave opvolging aanbevelingen.	9
Jeugdstrafrecht BES	9
Aanbevelingen	11
1 Inleiding.....	12
1.1 Onderzoeken Raad	12
1.2 Preventie jeugdcriminaliteit en jeugdstrafrecht.....	12
1.3 Rapport 'Preventie jeugdcriminaliteit 2016'	13
1.4 Doel onderzoek en onderzoeksvragen	13
1.5 Toetsingskader.....	14
1.6 Aanpak onderzoek	14
1.7 Leeswijzer	15
2 Preventie jeugdcriminaliteit 'opvolging aanbevelingen 2016'	16
2.1 Aanbevelingen aan de minister.....	16
2.1.1 Invoering jeugdstrafrecht en behoud van de aanpak 3MIJ tot de invoering	16
2.1.2 Registratie risicojongeren.....	17
2.2 Aanbevelingen aan de openbare lichamen	19
2.2.1 Beleid ter preventie van jeugdcriminaliteit.....	19
2.2.2 Samenwerkingsafspraken en justitieel overleg	21
2.2.3 Leerplichtambtenaren	25
2.3 Enkele relevante ontwikkelingen	26
2.4 Conclusie	28
3 Jeugdstrafrecht BES.....	29
3.1 Algemeen	29
3.1.1 Het jeugdstrafrecht BES.....	29
3.1.2 Evaluatie jeugdstrafrecht	30
3.1.3 Betrokken organisaties	31
3.1.4 Betrokkenheid Stichting Krusada en Stichting Project bij bijzondere voorwaarden	31
3.1.5 Aantallen zaken	32
3.2 Enkele thema's uitgelicht.....	34
3.2.1 Wetgeving: taakstraf en PIJ	34
3.2.2 Halt-afdoeningen binnen het Jeugdstrafrecht.....	37
3.2.3 Jeugdreclassering	40
3.2.4 Samenwerking en informatie-uitwisseling.....	43
3.2.5 Monitoring en coördinator jeugdstrafrecht	47

3.3	Conclusie	49
4	Slotbeschouwing	50
5	Aanbevelingen	52
	Bijlage 1 Overzicht geïnterviewde functionarissen	53
	Bijlage 2 Overzicht aanbevelingen evaluatie Jeugdstrafrecht 2022	54
	Bijlage 3 Opsomming bijzondere voorwaarden Jeugdstrafrecht BES.....	57

Afkortingenlijst

3MIJ	3 Modellen interventie jeugdcriminaliteit
BaRO	Basis raadsonderzoek
BavPol	Buitengewoon agent van politie
BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
CJG	Centrum voor Jeugd en Gezin
COJ	Casusoverleg Jeugd (ook aangeduid als JCO)
CN	Caribisch Nederland
DGSenB	Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen
EN	Europees Nederland
EOZ	Expertisecenter Onderwijs Zorg Bonaire
FCB	Fundashon Cas Bonairiano
GDI	Geïntegreerd Diagnostisch Instrumentarium
JCO	Jeugd Casusoverleg (ook aangeduid als COJ)
JenV	Justitie en Veiligheid
JR	Jeugdreclassering
JICN	Justitiële Inrichting Caribisch Nederland
KPCN	Korps Politie Caribisch Nederland
MAS	Methodische Aanpak Schoolverzuim
MDO	Multidisciplinair overleg
OM	Openbaar ministerie
OLB	Openbaar lichaam Bonaire
OLE	Openbaar lichaam Sint Eustatius
OLS	Openbaar lichaam Saba
OvJ	Officier van justitie
RCN	Rijksdienst Caribisch Nederland
SOJ	Strategisch Overleg Justitiepartners
Sr. BES	Wetboek van Strafrecht BES
SRCN	Stichting Reclassering Caribisch Nederland
VH	Veiligheidshuis
VIR	Verwijsindex Risicjongeren
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VRCN	Voogdijraad Caribisch Nederland
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WBP	Wet bescherming persoonsgegevens
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
ZJCN	Zorg en Jeugd Caribisch Nederland
ZVH	Zorg- en Veiligheidshuis

Voorwoord

‘De jeugd is de basis van onze samenleving. Of het goed gaat met de jeugd, bepaalt in belangrijke mate de kwaliteit van onze samenleving, nu en in de toekomst. (...) Elke dag waarop niet wordt geïnvesteerd in de ontwikkeling van een kind is een gemiste kans.’

Deze woorden uit de inleiding van het Jeugdbeleidsplan 2014-2018 van Sint Eustatius vatten kernachtig samen waar het volgens de Raad om draait. De jeugd mag dan wel de toekomst hebben, maar dat is niet voor iedere jongere vanzelfsprekend. Een zichzelf respecterende samenleving spant zich in om haar jeugd zoveel mogelijk de kans te bieden zich optimaal te ontplooien. Daarbij behoren inspanningen om jongeren te behoeden voor het inslaan van verkeerde wegen en om hen te helpen weer op het goede spoor te komen als het eens fout is gegaan. Beleid ter preventie van jeugdcriminaliteit en jeugdstrafrecht zijn in dit verband belangrijke ‘instrumenten’ van de overheid.

Dit rapport van de Raad voor de rechtshandhaving gaat over beide. Het geeft inzicht in de opvolging van eerdere aanbevelingen van de Raad over preventie van jeugdcriminaliteit op de BES-eilanden en in de toepassing van het recent in Caribisch Nederland ingevoerde jeugdstrafrecht.

In dit rapport vraagt de Raad nadrukkelijk aandacht voor problemen op de drie BES-eilanden die van invloed kunnen zijn op (jeugd)criminaliteit, problemen die de eilanden niet zelfstandig kunnen oplossen. De armoedeproblematiek op de eilanden staat daarbij voorop. Als de problemen als gevolg van de taalverschillen en de kleinschaligheid van de eilanden daarbij worden opgeteld, is duidelijk dat er sprake is van veel uitdagingen. Die uitdagingen liggen op de weg van iedereen die deel uitmaakt van de samenleving, en niet in de laatste plaats op die van de overheid, zowel lokaal als landelijk. De Raad hoopt dat dit rapport eraan zal bijdragen dat ‘de overheid’ die uitdagingen succesvol aangaat.

Voor dit onderzoek hebben inspecteurs van de Raad gesproken met medewerkers en vertegenwoordigers van zestien organisaties die op enige wijze betrokken zijn bij de jeugd in Caribisch Nederland. De Raad dankt hen allen voor de medewerking aan dit onderzoek.

DE RAAD VOOR DE RECHTSHANDHAVING

Mr. M.I. Koelewijn

Mr. L.M. Virginia

Samenvatting en aanbevelingen

In 2016 bracht de Raad voor de rechtshandhaving een rapport uit over de preventie van jeugdcriminaliteit in het Caribische deel van Nederland (CN). In dat rapport deed de Raad drie aanbevelingen aan de minister van Veiligheid en Justitie¹ en vier aanbevelingen aan de gezaghebbers van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (de zogenoemde BES-eilanden). Vier jaar later is het jeugdstrafrecht BES ingevoerd. De Raad heeft nu onderzocht in hoeverre opvolging is gegeven aan zijn aanbevelingen uit 2016 en hoe het staat met de toepassing van het jeugdstrafrecht BES.

Conclusies en beschouwing

Van de drie aanbevelingen aan de minister is de eerste opgevolgd, namelijk die tot invoering van jeugdstrafrecht in CN. Daarmee is de tweede aanbeveling komen te vervallen. De derde aanbeveling aan de minister is uiteindelijk niet opgevolgd. Van de vier aanbevelingen aan de gezaghebbers van de openbare lichamen zijn er twee geheel, een grotendeels en een gedeeltelijk opgevolgd.²

De Raad beschouwt de invoering van het jeugdstrafrecht BES een mijlpaal omdat het de mogelijkheid biedt maatwerk te leveren in geval van wetsovertreding door minderjarigen, met meer aandacht voor pedagogische aspecten. De Raad vindt het ontbreken van de taakstraf als hoofdstraf wel een gemis. Daarnaast stelt hij vast dat de toepassing van het jeugdstrafrecht op tal van punten beter kan.

De Raad spreekt zijn bezorgdheid uit over omstandigheden op de BES-eilanden die (jeugd)criminaliteit kunnen *'triggeren'*, zoals armoede en de groeiende kloof tussen 'rijk en arm'. De mogelijkheden van de openbare lichamen om dit soort problemen aan te pakken, zijn beperkt. Andere problemen die in het kader van dit onderzoek zijn genoemd, betreffen het relatief grote aantal casussen in het systeem van zorg en veiligheid waar er meerdere problemen tegelijk spelen en bovendien sprake is van gezinsleden met een lichte verstandelijke beperking, het verhoudingsgewijs grote aantal laag opgeleide jongeren, en een gebrek aan geschikte huisvesting voor jongeren. Ook deze aspecten kunnen bijdragen aan het risico dat jongeren afglijden en zich op enig moment schuldig maken aan een delict. De Raad hoopt dat 'Den Haag' de openbare lichamen zal helpen bij de aanpak van deze problemen.

Tenslotte pleit de Raad voor nader onderzoek naar de effectiviteit van het jeugdbeleid van de openbare lichamen en van de toepassing van het jeugdstrafrecht BES. Om daarover zinnige uitspraken te kunnen doen, is andersoortig onderzoek nodig.

Opvolging aanbevelingen uit 2016

Minister

De eerste twee aanbevelingen aan de minister betroffen de invoering van het

¹ In 2017 is de naam veranderd in Justitie en Veiligheid (JenV).

² Zie ook de schematische weergave op pagina 9.

jeugdstrafrecht en de voortzetting van de zogenoemde 3MIJ-aanpak³ zolang er geen jeugdstrafrecht gold. Per 1 augustus 2020 geldt in Caribisch Nederland jeugdstrafrecht, waarmee de daartoe strekkende aanbeveling is opgevolgd. De aanbeveling om de 3MIJ-aanpak te blijven toepassen, is met de invoering van het jeugdstrafrecht komen te vervallen. De derde aanbeveling aan de minister betrof de registratie van risicojongeren. Een goed beeld is een belangrijke randvoorwaarde voor de onderbouwing en de monitoring van jeugdbeleid en beleid rond de preventie van jeugdcriminaliteit. Naar aanleiding van deze aanbeveling is de Stichting Reclassering Caribisch Nederland (SRCN) in opdracht van het ministerie een pilotproject gestart. Dit project is uiteindelijk in verband met onduidelijkheid over het al dan niet kunnen delen van gegevens niet verder geïmplementeerd. Het ministerie heeft daarna niet gestuurd op het proces en was er niet van op de hoogte dat het uiteindelijk niets heeft opgeleverd. De Raad vindt het nog steeds van belang dat er een goed beeld bestaat van de groep risicojongeren.

Openbare lichamen

De eerste aanbeveling aan de gezaghebbenden van de BES-eilanden betrof het opstellen van beleid ter preventie van jeugdcriminaliteit en de integrale aanpak van jeugdcriminaliteit. Uit het onderzoek is gebleken dat de openbare lichamen Bonaire (OLB) en Sint Eustatius (OLE) beschikken over jeugdbeleid en beleidsplannen die tal van aanknopingspunten bieden voor de preventie van jeugdcriminaliteit. Het openbaar lichaam Saba (OLS) heeft geen formeel jeugdbeleid vastgesteld maar wel een structuur gecreëerd voor een integrale aanpak, onder meer gericht op het voorkomen van jeugdcriminaliteit.

Het zou volgens de Raad goed zijn als het OLB en het OLE hun jeugdbeleidsplannen actualiseren en leerpunten uit evaluaties van het vorige beleid daarin meenemen. Voor wat betreft Saba zou het goed zijn als de voorgenomen integrale aanpak wordt vastgelegd.

De tweede aanbeveling, over het opstellen van samenwerkingsafspraken, is met de totstandkoming van samenwerkingsconvenanten met bijbehorende privacy-protocollen grotendeels opgevolgd. Volgens de Raad zou het wel goed zijn als er nog afspraken worden vastgelegd over de rollen van de verschillende instanties, wanneer zij melding doen en wanneer zij een jongere overdragen aan een andere organisatie. De werkwijze kan daarmee beter worden geborgd.

Overeenkomstig de derde aanbeveling hebben alle drie de openbare lichamen georganiseerd dat de partners uit de justitiële, de zorg- en de onderwijsketen regelmatig bijeenkomen voor casusoverleg. Dit overleg vindt op Bonaire plaats binnen het Zorg- en Veiligheidshuis (ZVH), op Sint Eustatius in het Multidisciplinair Overleg (MDO) en op Saba in het Safety Network.

De vierde aanbeveling aan de gezaghebbenden betrof de aanstelling van leerplichtambtenaren die bevoegd zijn processen-verbaal op te maken. De openbare lichamen hebben deze aanbeveling opgevolgd. Een kanttekening hierbij is wel dat de leerplichtambtenaar voor het voortgezet onderwijs op Bonaire door een omissie haar status als buitengewoon ambtenaar van politie is kwijtgeraakt en daarmee haar bevoegdheid om

³ 3MIJ: 3 Modellen interventie jeugdcriminaliteit.

processen-verbaal op te maken. De Raad gaat ervan uit dat zij die bevoegdheid op korte termijn zal terugkrijgen.

Schematische weergave opvolging aanbevelingen.⁴

aan de minister	invoering jeugdstrafrecht	opgevolgd
	continuering 3MIJ-aanpak	vervallen
	registratie risico-jongeren	niet opgevolgd
aan de gezaghebbenden	opstellen beleid	grotendeels opgevolgd
	opstellen samenwerkingsafspraken	deels opgevolgd
	organisatie justitieel overleg	opgevolgd
	leerplichtambtenaren	opgevolgd

Jeugdstrafrecht BES

De SRCN heeft medio 2022 een brede evaluatie uitgevoerd van de implementatie en de werking van het jeugdstrafrecht BES. Het evaluatierapport bevat 38 verbeterpunten die, zo is uit het onderzoek van de Raad gebleken, door de betrokken organisaties worden herkend. In verband hiermee heeft de Raad ervoor gekozen om niet eenzelfde soort exercitie te doen. De Raad heeft gebruik gemaakt van de uitkomsten van die evaluatie en gaat nader in op een beperkt aantal thema's die volgens de Raad bijzondere aandacht behoeven omdat zij niet eenvoudig zijn op te lossen.

Wetgeving: taakstraf en PIJ-maatregel

Anders dan het Wetboek van Strafrecht van het Europese deel van Nederland kent het jeugdstrafrecht BES de taakstraf niet als hoofdstraf. De taakstraf kan alleen via een omweg worden bereikt, als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke veroordeling. Gezien het bewezen effect van taakstraffen bij jeugdigen is de Raad van oordeel dat de taakstraf als zelfstandige hoofdstraf in het jeugdstrafrecht BES zou moeten worden opgenomen. Voor het geconstateerde verschil in regelgeving ten opzichte van het Europese deel van Nederland ziet de Raad geen reden.

Het jeugdstrafrecht BES kent de maatregel van PIJ (Plaatsing in een Inrichting voor Jeugdigen). Het Caribisch deel van Nederland beschikt echter niet over een justitiële jeugdinstelling. Tenuitvoerlegging van deze maatregel betekent overbrenging naar het Europese deel van Nederland. Ruim twee jaar na invoering van het jeugdstrafrecht BES is de PIJ-maatregel nog geen enkele keer opgelegd, onder meer vanwege onduidelijkheid over de processen. De Raad vindt het van belang dat PIJ daadwerkelijk plaatsvindt in de gevallen waarin deskundigen van oordeel zijn dat dat het beste is voor de betrokken minderjarige. Onduidelijkheid over processen mag daar niet aan in de weg staan.

Halt-zaken

Het jeugdstrafrecht BES kent de mogelijkheid van buitengerechtelijke afdoening via een Halt-procedure. De politie en de leerplichtambtenaren kunnen zaken die daarvoor in

⁴ Dit overzicht biedt een globaal beeld. Voor het precieze beeld verwijst de Raad naar de inhoud van hoofdstuk 2 van dit rapport.

aanmerking komen rechtstreeks naar de Voogdijraad Caribisch Nederland (VRCN) sturen voor een Halt-afdoening. Voor de betrokken minderjarige heeft zo'n afdoening, waarbij vooral wordt ingezet op bewustwording, voordelen ten opzichte van een strafrechtelijke afdoening. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de mogelijkheid van Halt nog onvoldoende bekend is bij medewerkers van ketenpartners en dat het Halt-proces nog niet goed verloopt. Afgezet tegen het aantal zaken met minderjarige verdachten is het aantal Halt-afdoeningen daardoor beperkt. De Raad is van oordeel dat bij elke zaak met een minderjarige verdachte moet worden beoordeeld of een Halt-afdoening mogelijk is.

Jeugdreclassering

Bij de invoering van het jeugdstrafrecht in Caribisch Nederland is afgesproken dat jeugdzorgprofessionals van Zorg en Jeugd Caribisch Nederland (ZJCN) jongeren met reclasseringstoezicht begeleiden en dat reclasseringswerkers van de SRCN het toezicht uitoefenen. Uit het onderzoek is gebleken dat in jeugdreclasseringszaken de samenwerking tussen beide organisaties soms moeizaam verloopt. Dit heeft te maken met de verschillende invalshoeken en taakaccenten van deze twee organisaties. De Raad merkt op dat in dit soort zaken per definitie sprake is van een zoektocht naar evenwicht tussen zorg en veiligheid. De expertise is in de praktijk aanwezig bij twee afzonderlijke organisaties en beide zijn nodig. Daarom vindt hij dat medewerkers van beide organisaties zich zouden moeten inspannen om meer kennis te verkrijgen van elkaars werk, en om meer overeenstemming te bereiken over ieders taak en rol in het geheel. Dit alles om tot een betere gezamenlijke aanpak te komen.

Samenwerking en informatie-uitwisseling

De ketenpartners bespreken casuïstiek gezamenlijk in het Zorg- en Veiligheidshuis (Bonaire), het Multidisciplinair overleg (Sint Eustatius) en het Safety Network (Saba). De Raad ziet over het geheel genomen een grote mate van bereidheid bij de ketenpartners om samen te werken teneinde tot de meest geschikte aanpak voor de desbetreffende jongeren te komen. De informatie-uitwisseling tussen de ketenpartners is een punt van zorg, in het bijzonder waar het gaat om het delen van informatie tussen partners uit de justitieketen enerzijds en partners uit de zorgketen anderzijds. Dit punt verdient volgens de Raad de komende tijd extra aandacht.

Monitoring en coördinator jeugdstrafrecht

Uit het onderzoek van de Raad en ook uit de evaluatie door de SRCN zijn tal van knelpunten naar voren gekomen. Hij vindt het daarom een goede zet dat het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) subsidie heeft toegekend voor een coördinerend beleidsmedewerker jeugdstrafrecht. Per 1 januari 2023 is deze beleidsmedewerker aangesteld, voor een periode van twee jaar.

Uit het onderzoek is voorts gebleken dat zowel kwantitatieve als kwalitatieve informatie met betrekking tot jeugdcriminaliteit en toepassing van het jeugdstrafrecht versnipperd aanwezig is bij verschillende ketenpartners en niet altijd met elkaar overeenkomt. Een ketenbreed overzicht ontbreekt. Voor de (verdere) ontwikkeling van beleid en de meting van beleidseffecten is dat soort informatie onmisbaar. Daarom onderschrijft de Raad de

eerder door het WODC⁵ gedane aanbeveling om een jeugdstrafrechtmonitor te ontwikkelen.

Aanbevelingen

Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek doet de Raad de volgende aanbevelingen aan de minister van JenV:

1. Neem het initiatief tot opnemng van de taakstraf als hoofdstraf in het Wetboek van Strafrecht BES.
2. Zorg ervoor dat uitvoering van de PIJ-maatregel voor minderjarige justitiabelen uit Caribisch Nederland realiseerbaar is. Maak hiertoe allereerst de processen inzichtelijk die nodig zijn om tot een plaatsing te komen.
3. Ga alsnog na in hoeverre registratie van gesignaleerde risicojongeren mogelijk is.
4. Zorg ervoor dat bij elke strafzaak met een minderjarige verdachte wordt beoordeeld of een Halt-traject mogelijk is.
5. Investeer in de samenwerking en de afgesproken taakverdeling tussen SRCN en ZJCN in jeugdreclasseringszaken en scherp de gemaakte afspraken zo nodig aan.
6. Geef opvolging aan de aanbeveling uit het WODC-rapport van april 2020 tot inrichting van een jeugdstrafrechtmonitor Caribisch Nederland.
7. Zorg voor sturing op de opvolging van de aanbevelingen uit het evaluatierapport van de SRCN.

⁵ WODC: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum. Het WODC heeft in april 2020 een rapport uitgebracht over de invoering van het jeugdstrafrecht BES.

1 Inleiding

1.1 Onderzoeken Raad

De Raad voor de rechtshandhaving (hierna: de Raad)⁶ heeft in de afgelopen jaren in tientallen inspectierapporten aanbevelingen gedaan. Met zijn aanbevelingen beoogt de Raad een bijdrage te leveren aan onder meer 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 database ontwikkeld waarin per onderzoek de opvolging van elke aanbeveling wordt bijgehouden (*gemonitord*). Op deze wijze ontstaat een overzicht van en inzicht (en managementinformatie) in de uitwerking van de verbetermaatregelen. Informatie over de voortgang biedt ook input voor de jaarlijks op te leveren Staat van de Rechtshandhaving.⁷ Daarnaast kan monitoring van de opvolging van aanbevelingen een bijdrage leveren aan risico-gestuurd toezicht. Gesignaleerde knelpunten kunnen namelijk aanleiding geven voor een vervolgonderzoek of voor een nieuw thematisch onderzoek.

Sinds 2020 heeft de Raad verschillende inspectieonderzoeken verricht ten behoeve van de monitor. In die onderzoeken is de Raad nagegaan in hoeverre opvolging was gegeven aan zijn aanbevelingen uit eerdere rapporten. In die onderzoeken heeft de Raad ook gekeken naar de mate en de wijze van sturing op de opvolging van die aanbevelingen.

1.2 Preventie jeugdcriminaliteit en jeugdstrafrecht

De Raad heeft in zijn Jaarplan 2022 aangekondigd dat hij in 2022, ten behoeve van de monitor, onderzoek zou doen naar de opvolging van zijn aanbevelingen uit 2016 op het terrein van preventie van jeugdcriminaliteit in Caribisch Nederland (CN). In samenhang daarmee zou de Raad een onderzoek uitvoeren met betrekking tot het jeugdstrafrecht dat in 2020 is ingevoerd in CN.

De Raad vindt preventie van jeugdcriminaliteit en een goed functionerend systeem van jeugdstrafrecht van groot maatschappelijk belang. De Raad denkt daarbij in de eerste plaats aan jongeren die extra steun nodig hebben om zich goed te kunnen ontplooien en daarbij 'op het rechte pad' te blijven, dan wel op het juiste pad terug te keren als het een keer fout is gegaan. Maar het gaat de Raad daarbij ook om de veiligheid en leefbaarheid van de samenleving als zodanig. De sociaaleconomische ontwikkelingen op de BES-eilanden alsmede de gevolgen van de COVID-pandemie vormen extra redenen voor aandacht voor jongeren met een risico op delictgedrag/delinquentie.

Dit rapport bevat de uitkomsten van het vervolgonderzoek 'preventie jeugdcriminaliteit' en het onderzoek met betrekking tot het jeugdstrafrecht.

⁶ De Raad is op grond van artikel 3 van de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving 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 kwaliteit van de taakuitvoering, het beheer en de justitiële samenwerking tussen de landen.

⁷ Zie artikel 33 van de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving.

1.3 Rapport 'Preventie jeugdcriminaliteit 2016'

De Raad deed in zijn rapport van 2016 de volgende aanbevelingen aan de minister van Veiligheid en Justitie⁸:

1. Zorg voor jeugdstrafrecht voor jongeren in de leeftijd van twaalf tot achttien jaar.
2. Draag zorg voor de continuering van de aanpak 3MIJ⁹ zo lang er geen jeugdstrafrecht voorhanden is.
3. Registreer de gesignaleerde risicojongeren, zodat een beeld ontstaat van de omvang van de problematiek en onder andere het succes van ingezet beleid kan worden gemonitord.

Daarnaast deed de Raad de volgende aanbevelingen aan de gezaghebbenden van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba:¹⁰

1. Draag zorg voor het opstellen van beleid ter preventie van jeugdcriminaliteit en de integrale aanpak van jeugdcriminaliteit.
2. Stel in samenwerking met het Veiligheidshuis samenwerkingsafspraken op, zowel binnen als buiten de justitiële keten. Neem hierin in ieder geval op wat de rol is van de verschillende instanties, wanneer zij melding doen en wanneer zij een jongere overdragen aan een andere organisatie.
3. Organiseer op alle drie de eilanden een justitieel overleg over jongeren. Overweeg op alle drie de eilanden het Veiligheidshuis de samenwerking bij de justitiële aanpak te laten coördineren.
4. Organiseer op alle drie de eilanden dat er leerplichtambtenaren zijn, die ook bevoegd zijn een proces-verbaal op te maken.

1.4 Doel onderzoek en onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is tweeledig. De Raad wil met dit onderzoek in de eerste plaats in beeld brengen in hoeverre de aanbevelingen aan zowel de minister als aan de gezaghebbenden van de BES-eilanden uit zijn rapport uit 2016 zijn opgevolgd. Daarbij gaat het om maatregelen die naar aanleiding van de aanbevelingen zijn aangekondigd, om concrete acties die zijn ondernomen en om het resultaat daarvan.

Daarnaast wil de Raad door middel van dit onderzoek in beeld brengen hoe het jeugdstrafrecht in CN ruim twee jaar na invoering daarvan functioneert.

⁸ In 2017 is de naam veranderd in Justitie en Veiligheid.

⁹ 3MIJ staat voor '3 Modellen interventie jeugdcriminaliteit'. 3MIJ voorziet in drie manieren van afdoening: buitengerechtelijk, door de officier van justitie en door de rechter.

¹⁰ Op grond van artikel 30, derde lid, van de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving richt de Raad zijn aanbevelingen aan de minister van Justitie en Veiligheid, ook als de feitelijke opvolging daarvan (deels) op de weg van de uitvoeringsorganisaties of de openbare lichamen ligt. In afwijking daarvan zijn de aanbevelingen in het rapport uit 2016, voor zover die betrekking hebben op de openbare lichamen, rechtstreeks aan de gezaghebbenden van de BES-eilanden gericht.

De centrale vraagstelling voor dit onderzoek is tweeledig en luidt als volgt:

- 1. In hoeverre is opvolging gegeven aan de aanbevelingen uit het rapport uit 2016 over de preventie van jeugdcriminaliteit in Caribisch Nederland en in hoeverre en door wie is/wordt op die opvolging gestuurd?**
- 2. Wat is de stand van zaken met betrekking tot de toepassing van het jeugdstrafrecht in Caribisch Nederland?**

Om de centrale onderzoeksvraag 1. te kunnen beantwoorden, heeft de Raad de volgende deelvragen opgesteld:

1. In hoeverre zijn naar aanleiding van de aanbevelingen uit 2016 verbeterplannen 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?
5. Welke knelpunten doen zich eventueel voor bij de opvolging en/of sturing?

Voor de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag 2. zijn de volgende deelvragen opgesteld:

1. Welke organisaties hebben een taak bij de toepassing van het jeugdstrafrecht in Caribisch Nederland?
2. Op welke wijze geven die organisaties invulling aan hun taak?
3. In hoeverre werken die organisaties samen om uitvoering te geven aan het jeugdstrafrecht?
4. Welke knelpunten doen zich eventueel voor bij de toepassing van het jeugdstrafrecht in Caribisch Nederland?

1.5 Toetsingskader

De Raad is in dit onderzoek nagegaan in hoeverre opvolging is gegeven aan de in paragraaf 1.3 genoemde aanbevelingen. Daarmee vormen die aanbevelingen het toetsingskader voor dit onderzoek. Voor wat betreft de stand van zaken rond de toepassing van het jeugdstrafrecht vormen de wettelijke bepalingen van het Wetboek van Strafrecht BES en het Besluit tenuitvoerlegging jeugdstrafrecht BES het toetsingskader.

1.6 Aanpak onderzoek

In de eerste fase van het onderzoek vond een oriëntatie plaats aan de hand van het rapport uit 2016, de beleidsreactie daarop en documenten met betrekking tot het jeugdstrafrecht BES. Vervolgens heeft de Raad bij verschillende organisaties relevante documenten en cijfers opgevraagd.

Het zwaartepunt van het onderzoek lag bij de interviews met medewerkers van betrokken organisaties. De meeste interviews zijn afgenomen in september 2022, enkele in november

en december 2022.¹¹ De Raad heeft geprobeerd om via de Voogdijraad Caribisch Nederland en via scholen in contact te komen met minderjarigen die in Caribisch Nederland met het strafrecht in aanraking zijn gekomen. Dit is niet gelukt. Daardoor heeft de Raad voor dit onderzoek helaas geen minderjarigen kunnen interviewen over hun ervaringen. Op basis van alle verzamelde informatie heeft de Raad een concept-rapport opgesteld dat hij in februari 2023, overeenkomstig artikel 30, tweede lid, van de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving, heeft voorgelegd aan alle betrokken instanties en aan de minister van JenV. Na verwerking van de ontvangen reacties heeft de Raad het rapport vastgesteld.

1.7 Leeswijzer

De hoofdstukken 2 en 3 bevatten de bevindingen en de beoordeling daarvan. Hoofdstuk 2 gaat over de opvolging van de aanbevelingen uit 2016. Daarbij behandelt de Raad eerst de opvolging van de aanbevelingen aan de minister en vervolgens die aan de gezaghebbenden van de drie openbare lichamen. In dit hoofdstuk beschrijft de Raad tevens enkele actuele ontwikkelingen die relevant zijn voor het thema 'preventie jeugdcriminaliteit'.

Hoofdstuk 3 gaat over het jeugdstrafrecht BES. Dit hoofdstuk begint met contextinformatie, waaronder een beeld van de aantallen jeugdstrafzaken op de BES-eilanden.

Hoofdstuk 4 bevat een korte slotbeschouwing van de Raad.

De Raad sluit zijn rapport af met een aantal aanbevelingen, die staan in hoofdstuk 5.

De bijlagen bevatten een overzicht van de geïnterviewde functionarissen, een weergave van de adviezen en aanbevelingen uit een recente evaluatie van het jeugdstrafrecht, en een overzicht van de bijzondere voorwaarden jeugdstrafrecht BES.

¹¹ Zie bijlage 1 voor een overzicht van de geïnterviewde functionarissen.

2 Preventie jeugdcriminaliteit ‘opvolging aanbevelingen 2016’

In dit hoofdstuk behandelt de Raad de opvolging van de aanbevelingen uit zijn rapport uit 2016 over de preventie van jeugdcriminaliteit in Caribisch Nederland. De bevindingen worden per aanbeveling beschreven. De Raad geeft tevens een afzonderlijke beoordeling per aanbeveling. Hij besluit dit hoofdstuk met een algemene conclusie.

2.1 Aanbevelingen aan de minister

2.1.1 Invoering jeugdstrafrecht en behoud van de aanpak 3MIJ tot de invoering

Bevindingen

De Raad deed in 2016 de aanbeveling aan de minister om te zorgen voor jeugdstrafrecht voor jongeren in de leeftijd van twaalf tot achttien jaar. De justitiële organisaties in CN, samenwerkend in het Strategisch Overleg Justitiepartners (SOJ), hadden eerder al aan de minister van JenV laten weten behoefte te hebben aan jeugdstrafrecht.

In zijn reactie van 16 december 2016 op het rapport van de Raad deelde de minister mee dat de wens vanuit het SOJ om jeugdstrafrecht in te voeren hem bekend was. Hij voegde daaraan toe dat hij samen met de justitie-partners in CN 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.’ De minister deelde voorts mee dat op basis van de uitkomsten van die verkenning en de geschatte financiële consequenties begin 2017 besluitvorming zou plaatsvinden.

Na een positief besluit over de invoering van jeugdstrafrecht in CN is op 1 augustus 2020 het jeugdstrafrecht BES in werking getreden.

Omdat de Raad tijdens zijn onderzoek in 2016 vaststelde dat de 3MIJ-aanpak¹² onder andere door capaciteitsproblemen bij ketenpartners stagneerde, deed hij de minister de aanbeveling om te zorgen voor continuering van de aanpak 3MIJ zo lang er geen nieuwe wetgeving voor jeugdigen voorhanden was.

De minister noemde in zijn reactie de verkenning van de mogelijkheid tot invoering van jeugdstrafrecht in CN maar ging niet in op de constatering van de Raad dat de 3MIJ-aanpak stagneerde.

Beoordeling

Met de inwerkingtreding van het jeugdstrafrecht per 1 augustus 2020 is opvolging gegeven aan de aanbeveling van de Raad tot invoering van jeugdstrafrecht.¹³

De feitelijke inwerkingtreding van het jeugdstrafrecht per 1 augustus 2020 impliceert dat de 3MIJ-aanpak is komen te vervallen. Dit geldt ook voor de aanbeveling om de 3MIJ-aanpak te continueren.

¹² De 3MIJ staat voor 3 Modellen interventie jeugdcriminaliteit en werd toegepast in strafzaken om pedagogisch maatwerk te kunnen verrichten.

¹³ In hoofdstuk 3 gaat de Raad in op de werking van het jeugdstrafrecht.

2.1.2 Registratie risicojongeren

Beleidsreactie en bevindingen

De Raad constateerde in zijn rapport van 2016 dat risicojongeren¹⁴ onvoldoende werden geregistreerd en gemeld door de verschillende organisaties. Registratie kan voorzien in een beeld van de omvang van de achterliggende problematiek waar organisaties vervolgens in kunnen ondersteunen. Met een registratie kan vervolgens het succes van ingezet beleid worden gemonitord. De Raad deed daarom de aanbeveling om gesignaleerde risicojongeren te registreren.

De minister deelde in zijn reactie mee dat hij aan het Veiligheidshuis, waarin de gehele keten onderwijs-justitie-zorg is vertegenwoordigd, had gevraagd om met een voorstel op deze aanbeveling te komen.

In vervolg daarop is onder verantwoordelijkheid van de directeur van de Stichting Reclassering Caribisch Nederland (SRCN) een pilotproject gestart, met looptijd van 1 december 2016 tot 31 december 2017. De procesmanager van het Veiligheidshuis, formeel in dienst bij de SRCN, was betrokken bij deze pilot. De directeur van de SRCN stuurde de opdrachtgever, het ministerie van JenV, begin 2018 een (ongedateerde) eindrapportage over deze pilot. Over de opzet van de pilot schreef hij het volgende:

‘Doel was het bieden van inzicht (omvang, problematiek enz.) in de groep risicojongeren en de begeleidende organisaties. Hiertoe is een pilot opgezet.

Binnen de pilot zouden de volgende activiteiten plaatsvinden:

- *Het toetsen van privacyaspecten*
- *Het vaststellen van criteria voor ‘risicojongere’*
- *Het (laten) ontwikkelen van een ICT-module voor registratie*
- *Het geven van instructie en voorlichting over de wijze van registreren*
- *Het monitoren van het gebruik van het systeem en eventuele aanpassingen*
- *Na gebleken effectiviteit uitbreiding naar Saba en Sint Eustatius.’*

Over de resultaten en het verloop van de pilot meldde deze directeur als volgt:

‘Er is een aparte ICT-module ontwikkeld voor het registreren van risicojongeren, die is gekoppeld aan het registratiesysteem van het Zorg- en veiligheidshuis op Bonaire. Deze module is ook beschikbaar voor Saba en Sint Eustatius. Enkele medewerkers zijn getraind en in staat andere gebruikers van de module op te leiden en te trainen. De criteria voor “risicojongeren” zijn vastgesteld en alle voorzieningen zijn klaar voor gebruik. De privacyaspecten vormden echter een groot obstakel en om deze reden is het registratiesysteem dan ook nog niet daadwerkelijk in gebruik genomen. We zijn nu in de afrondende fase met betrekking tot de invoering van een nieuw privacy convenant, die een daadwerkelijke start mogelijk maakt. De verwachting is dat vanaf oktober 2019 de registratie gaat starten.’

¹⁴ Onder risicojongeren verstaat de Raad jongeren die vanwege maatschappelijke oorzaken een verhoogd risico lopen zich schuldig te gaan maken aan strafbaar gedrag.

De toenmalige procesmanager van het Veiligheidshuis deelde in het kader van onderzoek van de Raad mee dat een destijds is onderzocht of een systeem als de Verwijsindex Risicojongeren (VIR), zoals die in (Europees) Nederland wordt gehanteerd, juridisch gezien ook in Caribisch Nederland (CN) zou kunnen worden ingevoerd. Uit dat onderzoek bleek onder andere dat de indicatoren van de VIR niet geschikt waren voor CN en dat de Wet bescherming persoonsgegevens (WBP) zou moeten worden aangepast. Zonder aanpassing zouden de jongeren of hun ouders toestemming moeten geven voor de registratie als risicojongere. De inschatting was dat die toestemming vaak niet zou worden gegeven en dat de registratie daardoor onbetrouwbaar zou worden. Deze procesmanager heeft vervolgens een eindevaluatie opgesteld waarin werd aanbevolen om op basis van bestaande rapportages van organisaties als Voogdijraad Caribisch Nederland (VRCN), SRCN en Jeugdzorg (onderdeel van Zorg en Jeugd Caribisch Nederland (ZJCN; voorheen Jeugdzorg en Gezinsvoogdij Caribisch Nederland) een beeld op te stellen. Volgens haar zou een samenvatting van die rapportages ook kunnen leiden tot een beeld van de risicojongeren. Zij heeft dit voorstel ingebracht in een overleg van de beleidsmedewerkers in de justitieketen. Dit voorstel is besproken met alle partijen. Het bleek lastig te zijn om de rapporten vanuit het systeem te vergelijken en om te voorkomen dat informatie er dubbel in zou komen. Deze procesmanager heeft in 2022 de SRCN verlaten en al haar werkdocumenten opgeschoond. Het betreffende document (eindevaluatie) is niet meer te vinden bij de SRCN. Uit navraag bij het Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen (DGSenB) van het ministerie van JenV blijkt dat op basis van de eindrapportage uit 2018 de verwachting was dat gestart kon worden met het registreren van risicojongeren. In verband met de vele personele wisselingen bij de betreffende directie van DGSenB is het nu niet meer te herleiden wat er de afgelopen jaren over de registratie van risicojongeren is geadviseerd of besloten.

Beoordeling

In opdracht van het ministerie is de aanbeveling van de Raad destijds voortvarend opgepakt. Vanwege privacy-kwesties heeft de procesmanager van het Veiligheidshuis voorgesteld om bij wijze van alternatief te gaan werken met samenvattingen van bestaande rapportages van de justitiële organisaties. Dit voorstel bleek lastig uitvoerbaar.

De Raad stelt vast dat deze aanbeveling na een hoopgevend begin uiteindelijk 'een stille dood is gestorven'. Van een duidelijke afronding van de pilot is geen sprake geweest. En tot een gestructureerde registratie van gesignaleerde risicojongeren, zoals aanbevolen door de Raad, is het niet gekomen. Van enige sturing op het proces vanuit het ministerie ná de bedoelde rapportage door de directeur van de SRCN is niet gebleken. De personele wisselingen bij de betreffende beleidsdirectie kunnen het gebrek aan zicht en sturing op het vervolg wellicht verklaren maar niet rechtvaardigen.

Het vorenstaande betekent dat er nog steeds geen goed beeld bestaat van de groep risicojongeren in Caribisch Nederland. De Raad vindt het belangrijk dat de ketenpartners gezamenlijk nagaan hoe dit alsnog kan worden gerealiseerd. Voor de onderbouwing en de monitoring van jeugdbeleid en beleid rond de preventie van jeugdcriminaliteit is zo'n beeld een belangrijke randvoorwaarde.

2.2 Aanbevelingen aan de openbare lichamen

Het rapport van de Raad bevat vier aanbevelingen aan de gezaghebbenden van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

2.2.1 Beleid ter preventie van jeugdcriminaliteit

Aanbeveling

De Raad deed de gezaghebbenden de aanbeveling om te zorgen voor beleid ter preventie van jeugdcriminaliteit en voor een integrale aanpak van jeugdcriminaliteit.

Bevindingen

Bonaire

In 2015 heeft het OLB het Integraal Jeugdbeleidsplan Bonaire 2015-2020 vastgesteld. In het voorwoord staat het volgende:

‘Probleemgedrag, schooluitval, jeugdcriminaliteit, tienerzwangerschappen, drugs- en alcoholgebruik onder jongeren geven vaak aan dat er iets misgaat. Dat er iets misgaat heeft op zijn beurt vaak te maken met omstandigheden en ontwikkelingen in de samenleving, in de omgeving, die van invloed zijn op de wijze waarop de jeugd opgroeit.

Een goed gestructureerd en functioneel jeugdbeleid zet daarom in belangrijke mate in op het ondersteunen en ontwikkelen van een sterke, veerkrachtige samenleving die kinderen en jongeren ondersteunt bij hun ontplooiing en het mogelijk maakt gezond en veilig op te groeien.’

Het OLB heeft in 2018 het Integraal Veiligheidsbeleid Bonaire 2018-2021 vastgesteld. In de inleiding van het document wordt verwezen naar het rapport van de Raad voor de rechtshandhaving uit 2017 over de strafrechtketen in CN. Eén van de aanbevelingen van de Raad was dat de eilandbesturen actief zouden deelnemen aan de rechtshandhaving. Het OLB onderschreef deze aanbeveling. In paragraaf 3.2 van het document staat dat een van de prioriteiten die door de Eilandsraad zijn vastgesteld het thema ‘Jeugd en veiligheid’ is. In de daaropvolgende (sub)paragrafen worden verschillende doelstellingen genoemd, zoals het bieden van perspectief aan jongeren, het verkrijgen van inzicht in en het terugdringen van (alcohol-, drugs-, geluids)overlast en criminaliteit door jongeren, het verkrijgen van meer inzicht in de omvang van jeugdcriminaliteit, een betere signalering en registratie van jeugdcriminaliteit, en handhaving van het jeugdstrafrecht. Bij elk van deze doelstellingen is aangegeven hoe het OLB die wil gaan realiseren. Het OLB liet weten dat uit een evaluatie van het integraal veiligheidsbeleid is gebleken dat de professionals vooral vanuit de eigen organisatie werkten aan de opdrachten, en niet zozeer integraal. De aanvankelijk goede samenwerking binnen de keten is na de eerste twee jaar verwaterd.

Tijdens de uitvoering van dit onderzoek werkte de directie Samenleving en Zorg van het OLB aan een nieuw beleidsplan. In september 2022 bestond de verwachting dat dat nog in 2022 ter vaststelling zou kunnen worden voorgelegd aan de Eilandsraad.¹⁵

¹⁵ De Raad heeft medio januari 2023 navraag gedaan bij het OLB maar daarop geen reactie ontvangen.

In 2019 heeft het OLB het beleidsplan Leerplicht vastgesteld. Dit document gaat specifiek in op de handhaving van de leerplicht en de rol van de leerplichtambtenaar daarbij, ook in relatie tot het strafrecht. Blijkens dit beleidsplan hanteert het OLB de Methodische Aanpak Schoolverzuim (MAS) als uitgangspunt. De MAS is in Europees Nederland (EN) ontwikkeld door onder meer de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Raad voor de Kinderbescherming en het openbaar ministerie (OM). De MAS beschrijft in een stappenplan vier routes bij meldingen van ongeoorloofd verzuim: vrijwillige jeugdhulp, Halt-straf, dwang in civielrechtelijk kader en dwang in strafrechtelijk kader. Bij verzuim met achterliggende problematiek staat de inzet van jeugdhulp voorop.

Sint Eustatius

Het openbaar lichaam Sint Eustatius (OLE) beschikt over een document 'Jeugdbeleid 2014-2018'. Dit beleidsplan bevat een aantal doelstellingen dat betrekking heeft op zaken als informatieverstrekking aan jongeren over de risico's van alcohol- en drugsgebruik, vroegtijdige signalering door professionals van problemen bij jongeren en goede doorverwijzing, samenwerking van alle ketenpartners en regulier casuïstiek overleg tussen de ketenpartners met informatie-uitwisseling en gebruikmaking van elkaars expertise. In dit document is veel aandacht voor zaken als armoedeproblematiek, multiprobleemgezinnen en de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling. Op dit beleidsdocument is nog geen vervolgbeleid gekomen. De kabinetschef en de afdeling sociaal domein van het OLE geven aan dat ze werken aan een nieuw beleidsplan. De GGD¹⁶ op Sint Eustatius heeft hierbij een belangrijke rol. Volgens betrokkenen moet nieuw beleid met betrekking tot preventie worden ontwikkeld.

Daarnaast heeft het OLE eind 2022 in samenwerking met Unicef en Bes(t)4Kids een pedagogische visie vastgesteld waarin in algemene bewoordingen staat wat van alle betrokkenen, waaronder de ouders, mag worden verwacht om kinderen te begeleiden naar volwassenheid.

Saba

De gezaghebber van Saba deelde mee dat naar aanleiding van het rapport van de Raad vanuit het Sociaal Domein in kaart is gebracht wat het openbaar lichaam moest doen. Het openbaar lichaam Saba (OLS) beschikt niet over beleid ter voorkoming van jeugdcriminaliteit maar volgens de geïnterviewden is er wel sprake van een integrale aanpak. De samenwerking in het veiligheidshuis, op Saba Safety Network genoemd¹⁷, is op initiatief van het OLS weer geïntensiveerd na afloop van de COVID-pandemie. Het sociaal domein van het OLS heeft daarnaast regelmatig gesprekken met de netwerkpartners zoals de Voogdijraad en ZJCN. Daarnaast zijn er een nieuwe coördinator aanpak huiselijk geweld/voorzitter Safety Network en een *community outreach coordinator* aangenomen. Laatstgenoemde heeft de

¹⁶ GGD: Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst

¹⁷ Zie meer hierover in de volgende paragraaf Samenwerkingsafspraken en justitieel overleg.

taak jongeren rechtstreeks aan te spreken en eraan bij te dragen dat jongeren niet (verder) afglijden.

Effecten beleid

De Raad heeft niet onderzocht welke effecten ingezet beleid op de drie BES-eilanden heeft gehad. Daarvoor is ander onderzoek nodig. Wel is aan de geïnterviewden gevraagd naar de stand van zaken. Op alle drie de eilanden noemden geïnterviewden de armoedeproblematiek als de ernstigste bedreiging voor een goede ontwikkeling van jongeren. Als andere risico's werden veelvuldig genoemd de problematiek van éénuoudergezinnen, multiprobleemgezinnen waarin bijvoorbeeld sprake is van huiselijk geweld en kindermishandeling, jongeren die zonder diploma school verlaten, gebrek aan betaalbare woonruimte, en alcohol- en drugsgebruik.

Beoordeling

De Raad stelt vast dat de openbare lichamen Bonaire en Sint Eustatius jeugdbeleid hebben vastgesteld en dat zij dat hebben vastgelegd in diverse beleidsplannen. Die beleidsdocumenten bevatten tal van aanknopingspunten voor de preventie van jeugdcriminaliteit. Er is aandacht voor preventie maar op alle drie de eilanden is sprake van hardnekkige knelpunten zoals de armoedeproblematiek.

Het openbaar lichaam Saba heeft weliswaar geen afzonderlijk beleidsplan dat is gericht op de preventie van jeugdcriminaliteit maar het heeft naar aanleiding van het rapport van de Raad wel actie ondernomen, gericht op het voorkomen van problemen die jeugdcriminaliteit kunnen bevorderen. Daartoe zijn ook functionarissen aangesteld met een specifieke taak. Het OLS creëert daarmee een structuur voor integrale aanpak, onder meer gericht op het voorkomen van jeugdcriminaliteit.

Omdat de beleidsplannen van Bonaire en van Sint Eustatius liepen tot 2020 respectievelijk 2018 zou het volgens de Raad goed zijn als die worden geactualiseerd, als daarbij leerpunten uit evaluaties van het vorige beleid worden meegenomen en als daarin aandacht is voor een integrale aanpak. De Raad heeft overigens begrepen dat beide openbare lichamen werken aan een nieuw beleidsplan.

Voor wat betreft Saba zou het volgens de Raad goed zijn als de voorgenomen integrale aanpak wordt vastgelegd, met aandacht voor preventie. Daarmee wordt het voor alle organisaties en de bewoners duidelijk wat de ambities van het openbaar lichaam en de samenwerkingspartners zijn en op welke wijze zij die willen verwezenlijken.

2.2.2 Samenwerkingsafspraken en justitieel overleg

Aanbevelingen

In 2016 deed de Raad de gezaghebbenden van de openbare lichamen de aanbeveling om in samenwerking met het Veiligheidshuis samenwerkingsafspraken op te stellen, zowel binnen als buiten de justitiële keten, met vermelding van de rol van de verschillende instanties, wanneer zij melding doen en wanneer zij een jongere overdragen aan een andere organisatie. Voorts deed de Raad de gezaghebbenden de aanbeveling om op alle drie de

eilanden een justitieel overleg over jongeren te organiseren en om te overwegen op alle drie de eilanden het Veiligheidshuis de samenwerking bij de justitiële aanpak te laten coördineren.

Bevindingen

Bonaire

Op Bonaire functioneert sinds 2015 het Veiligheidshuis (VH), later omgedoopt tot Zorg- en Veiligheidshuis (ZVH). De procesmanager (Z)VH vervult een centrale rol bij het ZVH. Zij organiseert en coördineert de bijeenkomsten van het ZVH en zit die voor. Tot 2022 was het ZVH organisatorisch ondergebracht bij de Stichting Reclassering Caribisch Nederland (SRCN), en de procesmanager was in dienst bij die stichting. Per 1 maart 2022 is het ZVH ondergebracht bij de nieuwe organisatie Sentro Akseso Boneiru. Dit Sentro Akseso valt onder de verantwoordelijkheid van het openbaar lichaam Bonaire (OLB). Bij Sentro Akseso zijn verschillende uitvoerende diensten van het sociaal domein van het OLB ondergebracht, zoals maatschappelijk werk, consultatiebureau, Centrum voor Jeugd en Gezin en het in 2021 opgerichte Meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling.

Desgevraagd ontving de Raad het ‘Convenant samenwerking tussen ketenpartners in het zorg- en veiligheidshuis Bonaire’. In totaal veertien organisaties zijn partij bij dit convenant, en daarmee deelnemer aan het ZVH. Naast de justitiële ketenpartners zijn dat onder meer het OLB¹⁸, Mental Health Caribbean (MHC), Scholengemeenschap Bonaire (SGB), Stichting Expertisecenter Onderwijs Zorg Bonaire (EOZ) en Stichting Krusada. Een privacy protocol maakt deel uit van het convenant.

Artikel 2 van het convenant heeft als opschrift ‘Doel en Functie zorg- en veiligheidshuis’. Het eerste lid van dit artikel luidt als volgt:

‘Het zorg- en veiligheidshuis is een samenwerkingsverband waarin zorg- en strafpartners, onderwijs en Openbaar Lichaam, onder eenduidige regie, werken aan complexe zorg- en veiligheidsproblemen. De doelstelling van de samenwerking is bijdragen aan de algemene veiligheid, het verbeteren van de persoonlijke situatie, het voorkomen en verminderen van recidive, (ernstige) overlast, criminaliteit en/of maatschappelijke uitval. Dit gebeurt door een combinatie van repressie, bestuurlijke interventies en zorg, hetgeen moet worden gezien als een zwaarwegend algemeen belang.’

In het convenant wordt onder andere de werkwijze van het ZVH beschreven.

Als doel van het casusoverleg worden onder meer genoemd het aanwijzen van een casusregisseur, het opstellen van een plan van aanpak en het komen tot inhoudelijke afspraken in onderlinge samenhang over de behandeling van de betreffende casus.

De Raad is niet gebleken van samenwerkingsafspraken waarin staat wat de precieze rol is van elk van de organisaties, wanneer zij melding doen en wanneer zij een jongere

¹⁸ Leerplichtambtenaren zijn in dienst van de openbare lichamen en niet afzonderlijk partij bij de samenwerkingsconvenanten.

overdragen aan een andere organisatie. Het OM BES wees er wel op dat de betrokken organisaties ermee zijn begonnen in het ZVH voor elkaar presentaties te geven over hun precieze rol en verantwoordelijkheid.

Sint Eustatius

Op Sint Eustatius vindt bespreking van complexe casussen plaats in het Multidisciplinair Overleg (MDO). Ten behoeve van dit MDO zijn samenwerkingsafspraken vastgelegd in het Samenwerkingsconvenant MDO Sint Eustatius. Die afspraken zijn op 8 maart 2019 in werking getreden. Partijen bij het convenant zijn onder andere OLE, ZJCN, Korps Politie Caribisch Nederland (KPCN), Openbaar Ministerie BES (OM BES), SRCN, VRCN, MHC, Gwendoline van Puttenschool en Expertise Center Sint Eustatius (ECE). Het MDO wordt als volgt omschreven:

‘Het Multi Disciplinair Overleg (MDO) is een samenwerkingsverband van ketenpartners bij casussen waarbij een integrale aanpak noodzakelijk is. Dit betekent dat alle partners hun eigen (wettelijke) verantwoordelijkheden behouden. Het karakter van een netwerk vraagt dan om afspraken over een gezamenlijke visie (doelconsensus), regie, gedeelde ervaren meerwaarde van samenwerking en vertrouwen tussen de deelnemers in het netwerk. Dat vraagt om heldere afspraken over de samenwerking: wie, waarom en met welke inzet deelneemt, en wie waarover, op welk niveau, regie voert.’

Tot dit samenwerkingsconvenant behoort het Privacy-convenant MDO Sint Eustatius. Vertegenwoordigers van de betrokken organisaties hebben dit privacy-convenant in maart 2019 ondertekend. Dit convenant bevat de afspraken over het delen van informatie. Specifieke afspraken waarin is opgenomen wat de precieze rol is van elk van de organisaties, wanneer zij melding doen en wanneer zij een jongere overdragen aan een andere organisatie zijn de Raad niet bekend.

Saba

Het OLS heeft naar aanleiding van het rapport van de Raad in 2016 in kaart gebracht wat het op het sociaal domein moest doen. Zoals hiervoor al aangegeven is op Saba het Safety Network opgezet, een samenwerkingsverband van ketenpartners uit de justitiële, de zorg- en de onderwijsketen alsmede het OLS. In maart 2021 hebben vertegenwoordigers van OLS, OM BES, KPCN, VRCN, SRCN, ZJCN, JICN, MHC en de scholen op Saba het convenant ‘Samenwerking tussen ketenpartners in het Safety Network Saba’ ondertekend. Tot dit convenant behoren het ‘Privacy Protocol Zorg- en Veiligheidshuis’ en het ‘Protocol stappenplan melden van huiselijk geweld en kindermishandeling’¹⁹.

In het convenant is onder meer beschreven wie standaard aanwezig is en wie op afroep. De kerngroep bestaat uit OLS, KPCN, ZJCN, SRCN, VRCN en MHC.²⁰ Vanuit het ziekenhuis sluit soms ook een huisarts aan. Op afroep zijn de school en de leerplichtambtenaar beschikbaar.

¹⁹ Zie meer over dit stappenplan in paragraaf 3.2, onder 4.

²⁰ Het OM BES is onregelmatig aanwezig op Sint Eustatius en Saba en geen vast deelnemer aan de overleggen.

De bedoeling is dat in het overleg complexe casuïstiek wordt behandeld. De deelnemende organisaties kunnen zaken ter bespreking aanmelden. De procesmanager – in de praktijk is dat de coördinator huiselijk geweld en kindermishandeling - beoordeelt of de casus zich leent voor bespreking in het Safety Network. Indien dat het geval is, komt de casus in het overleg van het Safety Network. De procesmanager/coördinator huiselijk geweld en kindermishandeling zit het overleg voor.

In het overleg maken de deelnemers een plan van aanpak voor de betreffende casus. Het overleg wordt ook gebruikt voor algemene mededelingen en de bespreking van procedures en actuele ontwikkelingen.

Tijdens de COVID-pandemie hebben de activiteiten van het Safety Network grotendeels stilgelegen. In de loop van 2022 is weer gestart met samenwerking in het Safety Network.

Indien de deelnemers er in het Safety Network niet uit komen dan kunnen zij de casus inbrengen in het zogenoemde kleine driehoeksoverleg. Aan dit overleg nemen de hoofdofficier van justitie, de gezaghebber van Saba en de korpschef van het KPCN deel. Een andere mogelijkheid is dat deelnemers van het Safety Network aansluiten bij het driehoeksoverleg.

De Raad heeft geen specifieke samenwerkingsafspraken gezien waarin staat wat de precieze rol is van elk van de organisaties, wanneer zij melding doen en wanneer zij een jongere overdragen aan een andere organisatie. Het convenant voorziet daar niet in.

Beoordeling

Op de drie eilanden zijn samenwerkingsafspraken tussen de partners uit de justitie-, zorg- en onderwijsketen tot stand gekomen. De drie openbare lichamen hebben bij de totstandkoming van die afspraken een regierol vervuld. De samenwerkingsafspraken betreffen met name het casuoverleg tussen de partners uit de verschillende ketens. Op Bonaire vindt dit overleg plaats in het Zorg- en Veiligheidshuis, op Sint Eustatius in het MDO en op Saba in het Safety Network. In alle gevallen gaat het om multidisciplinair overleg dat regelmatig plaatsvindt. Privacy-afspraken in de vorm van protocollen en convenanten maken deel uit van de samenwerkingsafspraken. De overleggen vinden plaats onder regie van een vertegenwoordiger van het betreffende openbare lichaam.

De Raad is van oordeel dat de drie openbare lichamen hiermee grotendeels opvolging hebben gegeven aan de desbetreffende aanbevelingen uit 2016. Het zou naar zijn mening goed zijn als ook nog wordt vastgelegd wat de precieze rol is van elk van de organisaties, wanneer zij melding doen en wanneer zij een jongere overdragen aan een andere organisatie, zoals in 2016 aanbevolen. Hiermee kan de werkwijze beter worden geborgd. In hoofdstuk 3 gaat de Raad nader in op het functioneren van het justitieel overleg op de drie BES-eilanden.

2.2.3 Leerplichtambtenaren

Aanbeveling

Ten slotte deed de Raad de gezaghebbenden de aanbeveling om ervoor te zorgen dat er op alle drie de eilanden leerplichtambtenaren zijn, die ook bevoegd zijn een proces-verbaal (pv) op te maken. Tijdens het onderzoek in 2016 beschikte alleen Bonaire over een leerplichtambtenaar maar die was niet bevoegd pv's op te maken. Een pv is bijvoorbeeld nodig in schoolverzuimzaken waar een Halt-afdoening wordt gezien als passende interventie. Dan kan de leerplichtambtenaar een jongere met een pv aanmelden bij de uitvoerder van Halt, de Voogdijraad Caribisch Nederland (VRCN).

Bevindingen

Bonaire

Het openbaar lichaam Bonaire beschikt inmiddels over twee leerplichtambtenaren, één voor het basisonderwijs en één voor het voortgezet onderwijs. Doordat is verzuimd te zorgen voor verlenging van de BavPol-status²¹ van de leerplichtambtenaar voor het voortgezet onderwijs, is zij niet langer bevoegd pv's op te maken. In september 2022 was niet bekend wanneer zij weer over die bevoegdheid kan beschikken. Zij zal eerst opnieuw de opleiding moeten volgen en examens moeten doen.

De leerplichtambtenaar neemt deel aan het zorgteamoverleg van de middelbare school. Daaraan nemen verder een intern begeleider van de school, vertegenwoordigers van EOZ en soms ook van MHC deel. In dit overleg wordt casuïstiek besproken en wordt begeleiding of hulpverlening voor de betrokken leerlingen, en eventueel het gezin waartoe zij behoren, opgezet. De leerplichtambtenaar meldt zelf geen casussen aan bij het Zorg- en Veiligheidshuis.

Sint Eustatius

Bij het openbaar lichaam Sint Eustatius is een leerplichtambtenaar in dienst die bevoegd is pv's op te maken. De middelbare school van Sint Eustatius toonde zich tevreden over het functioneren van de leerplicht.

Saba

Saba beschikte tot het einde van het schooljaar 2021-2022 over een leerplichtambtenaar. Medio 2022, aan het eind van het schooljaar 2021-2022, is zij met pensioen gegaan. Aan het begin van het schooljaar 2022-2023 was er geen leerplichtambtenaar. In oktober 2022 is een nieuwe leerplichtambtenaar aangesteld bij het openbaar lichaam Saba. Het gaat om een voormalig politieambtenaar die in 2021 bij het OLS in dienst is getreden als medewerker Toezicht en Handhaving. Sinds oktober 2022 combineert hij die functie met die van leerplichtambtenaar. Als BavPol is hij bevoegd pv's op te maken.

Deze leerplichtambtenaar kent de directie en de leerkrachten van de basis- en van de middelbare school op Saba en bezoekt die scholen verschillende keren per week.

²¹ BavPol: buitengewoon agent van politie.

Beoordeling

De drie openbare lichamen beschikken nu alle over één (Sint Eustatius en Saba) of twee (Bonaire) leerplichtambtenaren. De vacature die op Saba ontstond door de pensionering van de vorige leerplichtambtenaar is binnen een paar maanden vervuld. Daardoor heeft Saba het alleen aan het begin van het schooljaar 2022-2023 korte tijd zonder leerplichtambtenaar moeten stellen.

Omdat voor het starten van een Halt-traject²² een pv nodig is, betreurt de Raad het dat de leerplichtambtenaar voortgezet onderwijs op Bonaire als gevolg van een administratieve omissie haar status van buitengewoon agent van politie (BavPol) is kwijtgeraakt. De Raad gaat ervan uit dat de betrokken functionaris zo spoedig mogelijk weer de BavPol-status verkrijgt en daarmee weer bevoegd zal zijn pv's op te maken.

2.3 Enkele relevante ontwikkelingen

Na het rapport van de Raad uit 2016 zijn diverse initiatieven ontwikkeld die relevant zijn voor de preventie van jeugdcriminaliteit. Hieronder benoemt de Raad enkele van die initiatieven.

Begeleid wonen

In maart 2021 is onder verantwoordelijkheid van ZJCN een project Begeleid Wonen gestart op Bonaire. Bij wijze van pilot is een woonvoorziening gerealiseerd voor jongeren tussen de 16 en 24 jaar die een langdurig hulpverleningstraject bij jeugdzorg hebben doorlopen en die vanwege een onveranderde thuissituatie niet meer thuis kunnen wonen. In dit project worden zij door medewerkers van ZJCN begeleid naar zelfstandigheid. De woonvoorziening heeft plek voor maximaal elf jongeren. Het betrof in eerste instantie een pilot met een looptijd van twee jaar. Omdat het project na een jaar positief werd beoordeeld, is in 2022 besloten nieuwe huisvesting voor Begeleid Wonen op Bonaire te realiseren, met plek voor twaalf jongeren. De directeur van de Bonairiaanse woningbouwvereniging 'Fundashon Cas Bonairiano' (FCB) en de plaatsvervangend Secretaris-Generaal van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) hebben in maart 2022 een convenant getekend met afspraken over de nieuwbouw en over de doorstroom van jongeren naar sociale huurwoningen van FCB.²³

Residentiële opvang jongeren met gedragsproblemen

Het op Bonaire gevestigde orthopedagogisch centrum Stichting Project biedt residentiële opvang voor jongeren met ernstige gedragsproblemen. Soms gaat het om crisisopvang. Jongeren komen via ZJCN binnen bij deze stichting, en sommige jongeren hebben een justitieel kader. De opvang van deze jongeren (justitieel kader) vindt vooralsnog plaats binnen een pilot. De stichting zorgt voor onderdak en begeleiding van de jongeren, eventuele behandeling gebeurt door MHC.

De stichting werkt groepsgericht en wil de jongeren een vaste structuur bieden. Het is de

²² In hoofdstuk 3 gaat de Raad nader in op Halt.

²³ Editie juni 2022 van het periodieke magazine van ZJCN.

bedoeling dat zij binnen een tot twee jaar uitstromen. Terugkeer naar het gezin vindt uitsluitend plaats als dat veilig kan. ZJCN bepaalt of terugkeer verantwoord is. Indien de thuissituatie dusdanig is dat terugkeer naar huis niet verantwoord wordt geacht, kan begeleid wonen een optie zijn.

In hoofdstuk 3 gaat de Raad nader in op de rol van de stichting bij de opvang van minderjarigen in een justitieel kader.

Bonaire: Sentro Aksesos Boneiru

In maart 2022 zijn de uitvoerende diensten van het OLB op het sociaal domein en het zorgdomein ondergebracht in de nieuwe organisatie Sentro Aksesos Boneiru. Zoals eerder beschreven, vallen ook het Advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling en het Zorg- en Veiligheidshuis onder Sentro Aksesos. Tijdens de uitvoering van het onderzoek was het OLB bezig met het opzetten van een Family Justice Center.

Sentro Aksesos biedt onder meer ambulante opvoedondersteuning en gezinsbegeleiding in de eerste lijn. Indien nodig wordt doorverwezen naar ZJCN die verantwoordelijk is voor tweedelijns zorg. In spoedsituaties kan rechtstreeks worden gemeld bij de Voogdijraad Caribisch Nederland (VRCN).

Sint Eustatius: unit Social Support

Het OLE heeft de afgelopen jaren fors geïnvesteerd in de unit Social Support die de verantwoordelijkheid voor preventie en eerstelijns zorg heeft overgenomen van ZJCN. Bij deze unit zijn onder meer twee maatschappelijk werkers en drie assistenten, een pedagoog, een jongerenwerker, een jobcoach en een beleidsmedewerker Huiselijk geweld en kindermishandeling aangesteld.

Saba: jongerenwerker

Het OLS wil hangjongeren of overlast gevende jongeren rechtstreeks gaan aanspreken. Daarmee wil het OLS bereiken dat die jongeren niet verder afglijden en weer gaan meedoen. Om dat te kunnen realiseren, heeft het OLS besloten een *community outreach coördinator* aan te stellen, die de jongeren actief zal benaderen.

Beleidsagenda JenV

Op 8 februari 2023 informeerden de minister van JenV en de minister voor Rechtsbescherming de Tweede Kamer over de voortgang van de 'Beleidsagenda JenV Caribisch Nederland 2021-2025'. Over het onderwerp 'preventie jeugdcriminaliteit' noemden deze ministers verschillende initiatieven die op de BES-eilanden lopen, zoals de gedragsinterventies 'Alleen jij bepaalt wie je bent' (AJB) en 'AJB-Junior', alsmede het programma Leerorkest.

Algemeen beeld over de mogelijkheden van preventie

In algemene zin kreeg de Raad het beeld dat de betrokken organisaties een zeer belangrijke rol spelen bij de hulp en ondersteuning aan jongeren en gezinnen op de drie eilanden. Met

hun inzet proberen ze zo preventief als mogelijk te werken, maar de sociaaleconomische situatie van gezinnen op de BES is laag en dat maakt dat de progressie langzaam gaat. Wat betreft preventief optreden bij schoolverzuim is er volgens verschillende geïnterviewden nog wel veel winst te behalen door de inzet van hulp en eventueel van Halt (zie daarover paragraaf 3.2.2). Het Expertisecenter Onderwijs en Zorg (EOZ) op Bonaire speelt in dit verband een rol door begeleiding en ondersteuning te bieden in probleemgevallen, in samenwerking met de scholen en in aanvulling op hetgeen de scholen zelf al doen.

Hulpverleners zien dat het misloopt in de tienerjaren bij kinderen die in armoede opgroeien en van wie de ouders nauwelijks tijd voor hen hebben. Armoede is volgens velen echt een groot probleem op Bonaire, Sint Eustatius en Saba, een deel van de bevolking lijdt eronder. Zoals een hulpverlener schetste: *'De kinderbijslag gaat op aan de huur'*. Hulpverleners zien dat het in de tienerjaren escaleert, sommige kinderen hebben daarvoor al jarenlang in de overlevingsmodus gestaan. Men ziet wel een ontwikkeling dat nu eerder wordt opgemerkt dat het niet goed gaat met een kind en dat er eerder met hulp wordt gestart.

2.4 Conclusie

Van de drie aanbevelingen aan de minister is er één volledig opgevolgd: Caribisch Nederland heeft sinds 1 augustus 2020 jeugdstrafrecht. Met de invoering daarvan is de aanbeveling over de voortzetting van de 3MIJ-aanpak komen te vervallen. De aanbeveling over de registratie van risicojongeren is weliswaar goed opgepakt, maar heeft uiteindelijk niet tot resultaat geleid.

De aanbevelingen aan de openbare lichamen over het opstellen van beleid en van samenwerkingsafspraken en over de organisatie van justitieel overleg zijn grotendeels opgevolgd. De Raad heeft niet onderzocht in hoeverre het beleid effectief is.

De aanbeveling aan de openbare lichamen over leerplichtambtenaren is volledig opgevolgd.

De Raad stelt vast dat op alle drie de BES-eilanden veel inspanningen worden verricht voor jongeren die bijzondere aandacht nodig hebben, door zowel de openbare lichamen als door non-gouvernementele organisaties. De Raad heeft niet onderzocht in hoeverre deze inspanningen en het preventiebeleid van de openbare lichamen effect hebben op jeugdcriminaliteit.

3 Jeugdstrafrecht BES

Dit hoofdstuk gaat over de stand van zaken met betrekking tot de toepassing van het jeugdstrafrecht in Caribisch Nederland, twee jaar na invoering daarvan. Het hoofdstuk geeft eerst achtergrondinformatie over het jeugdstrafrecht BES en cijfers over jeugdcriminaliteit op de BES-eilanden. .

Het was aanvankelijk de bedoeling dat de Raad een ‘nulmeting jeugdstrafrecht’ zou uitvoeren. Omdat de SRCN medio 2022 al een brede evaluatie van het jeugdstrafrecht heeft uitgevoerd (zie onder 3.1.2), heeft de Raad ervoor gekozen dieper in te gaan op een beperkt aantal thema’s waarvoor volgens de Raad bijzondere aandacht nodig is omdat zij niet eenvoudig zijn op te lossen.

De Raad sluit ook dit hoofdstuk af met een conclusie.

3.1 Algemeen

3.1.1 Het jeugdstrafrecht BES

Het Wetboek van Strafrecht BES (Sr. BES), zoals dat per 10 oktober 2010²⁴ gold voor CN, bevatte geen afzonderlijke bepalingen over de bestraffing van minderjarigen. Verschillende organisaties, waaronder de Raad, hebben de minister van JenV aanbevolen om in het Sr. BES specifieke jeugdstrafrechtbepalingen op te nemen. De minister heeft deze aanbeveling overgenomen. Het Sr. BES is in 2020 uitgebreid met ‘Titel VIIIa. Bijzondere bepalingen voor jeugdigen’. De betreffende artikelen 79a tot en met 79w zijn per 1 augustus 2020 in werking getreden. Sinds die datum beschikt CN dus over apart jeugdstrafrecht. De nieuwe bepalingen betreffen voornamelijk specifieke straffen voor minderjarigen in de leeftijd van twaalf tot achttien jaar.

De hoofdstraffen zijn jeugddetentie (uitsluitend bij een misdrijf) en geldboete. Een nieuwe maatregel die kan worden opgelegd, is die van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (PIJ). De rechter kan bepalen dat de hoof straf of de PIJ-maatregel niet of niet volledig ten uitvoer zal worden gelegd. In dat geval wordt een proeftijd vastgesteld. Als algemene voorwaarde geldt dan dat de verdachte zich binnen de proeftijd niet schuldig maakt aan een strafbaar feit. Daarnaast kunnen bijzondere voorwaarden worden gesteld. Deze voorwaarden staan limitatief opgesomd in artikel 31 van het Besluit tenuitvoerlegging jeugdstrafrecht BES. Bijlage 3 van dit rapport bevat een overzicht van deze voorwaarden.

Het nieuwe jeugdstrafrecht voorziet ook in buitengerechtelijke afdoening. De opsporingsambtenaar kan – afhankelijk van onder meer de aard van het delict - de verdachte minderjarige het voorstel doen deel te nemen aan een project. Daarmee kan toezending van het proces-verbaal (pv) aan de officier van justitie (OvJ) worden voorkomen.

²⁴ Dit is de datum waarop het land Nederlandse Antillen ophield te bestaan en de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba openbare lichamen (bijzondere gemeenten) van Nederland werden. Samen vormen zij Caribisch Nederland (CN).

Deze buitengerechtelijke afdoening (Halt) is te vergelijken met de Halt-afdoening door de Stichting Halt in EN.

Stichting Halt is in EN een zelfstandige organisatie met ongeveer 250 medewerkers. In het Jaarverslag 2021 van Halt staat onder het kopje 'Missie, visie, strategie' het volgende: *'Bij Halt wordt gewerkt vanuit de gedachte dat jeugdigen ook na een misstap een tweede kans verdienen. Als je opgroeit mag je grenzen verkennen. Iedere jongere kan daarbij een keer de mist ingaan. Daar moet je als maatschappij adequaat en op een pedagogisch verantwoorde manier op reageren. De punitieve en vergeldende elementen van het strafrecht behoren, waar het kinderen/jongeren betreft, een minder grote rol te spelen. Er moet, mede ten behoeve van slachtoffers, meer focus liggen op het pedagogische en herstelrechtelijke element.*

Stichting Halt is ruim 40 jaar geleden voortgekomen vanuit de overtuiging dat jonge first offenders beter begrensd en geholpen zouden kunnen worden met een interventie buiten het strafrecht dan met een afdoening binnen het strafrecht. Niet alleen vanwege de snelheid van het interveniëren, wat zeker voor jeugd een belangrijke kwaliteitsfactor is, maar ook vanwege het feit dat met een buitenstrafrechtelijke interventie stigmatisering in de vorm van een strafblad wordt voorkomen, waardoor de toekomstkansen niet onnodig worden geschaad. Dit sluit ook aan bij het internationale recht dat voorschrijft dat (ook) zwaardere jeugdstrafzaken zoveel mogelijk buitengerechtelijk moeten worden afgedaan.

Halt streeft naar een samenleving die iedere jongere een kansrijke toekomst biedt. Halt draagt hieraan bij door jongeren te helpen fouten te voorkomen, hen te laten leren van fouten en hun de kans te geven gemaakte fouten te herstellen. Daarmee zijn de jongeren zelf geholpen maar ook de slachtoffers van het foute gedrag en de samenleving in brede zin.'

3.1.2 Evaluatie jeugdstrafrecht

Met het oog op de invoering van het jeugdstrafrecht in CN is voor een periode van drie jaar een beleidsmedewerker implementatie jeugdstrafrecht aangesteld. Onderdeel van de opdracht van deze beleidsmedewerker was een eerste evaluatie van de werking van het jeugdstrafrecht. Toen deze beleidsmedewerker, die was ondergebracht bij de VRCN, een half jaar eerder dan beoogd terugkeerde naar EN, heeft de SRCN deze taak opgepakt. De SRCN heeft in de eerste helft van 2022 de implementatie en de werking van het jeugdstrafrecht BES geëvalueerd. In haar evaluatierapport behandelt de SRCN de volgende onderwerpen: Halt, advisering in strafzaken, jeugdreclasseringsmaatregel, werk- en leerstraffen, jeugddetentie en PIJ-maatregel alsmede ketensamenwerking/multidisciplinair overleg. Het eindrapport, gedateerd 14 juli 2022, bevat in totaal 38 adviezen en aanbevelingen. De leiding van de SRCN heeft de uitkomsten van het onderzoek in juli 2022 besproken met de betrokken beleidsdirectie van het ministerie van Justitie en Veiligheid (Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen; DGSenB). Het ministerie stelt zich op het standpunt dat het primair op de weg van de betrokken organisaties zelf ligt om de verbeterpunten op te pakken. Daarbij is besproken om met elkaar te bezien op welke wijze het ministerie dit proces kan faciliteren. De Raad heeft de resultaten van deze evaluatie betrokken bij zijn onderzoek. Tijdens de interviews van de Raad bleek dat het merendeel

van de geïnterviewde functionarissen van mening is dat het evaluatierapport van de SRCN een goed beeld geeft van de huidige stand van zaken en van de punten waarop verbetering wenselijk is. Om die reden verwijst de Raad naar de bedoelde verbeterpunten.²⁵

De directeur van de SRCN heeft tijdens het onderzoek van de Raad aan het ministerie van JenV subsidie gevraagd voor de aanstelling voor een periode van twee jaar van een coördinerend beleidsmedewerker jeugdstrafrecht binnen de jeugdstrafrechtketen. Doel daarvan is om uitvoering te kunnen geven aan de bedoelde aanbevelingen en adviezen uit het evaluatierapport van de SRCN. De minister voor Rechtsbescherming heeft bij besluit van 24 november 2022 positief beslist op deze aanvraag. Per 1 januari 2023 is een medewerker van de SRCN als coördinerend beleidsmedewerker jeugdstrafrecht aan de slag gegaan. Het gaat om een halve fte (20 uur per week).

3.1.3 Betrokken organisaties

Bij de feitelijke toepassing van het jeugdstrafrecht BES zijn primair de ‘klassieke’ partners uit de strafrechtketen betrokken: OM BES, KPCN, VRCN, SRCN, JICN en de zittende magistratuur. Een bijzondere taak heeft ZJCN als organisatie die minderjarigen met reclasseringstoezicht begeleidt. ZJCN is anders dan de genoemde organisaties geen justitiële organisatie omdat ZJCN onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) valt.

Een bijzondere rol hebben ook de leerplichtambtenaren, in dienst van de openbare lichamen, omdat zij pv’s kunnen opmaken en die rechtstreeks naar de VRCN kunnen sturen voor een Halt-afdoening.

Bij de uitvoering van schorsings- of bijzondere voorwaarden kunnen verschillende andere organisaties een rol hebben, zoals Mental Health Caribbean (MHC), Stichting Krusada en Stichting Project. Bij de bespreking van de thema’s rond het jeugdstrafrecht zullen deze organisaties aan de orde komen.

3.1.4 Betrokkenheid Stichting Krusada en Stichting Project bij bijzondere voorwaarden

In deze paragraaf gaat de Raad kort in op de rol die enkele ketenpartners bij de toepassing van bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijke veroordeling (zie bijlage 3) of bij schorsingsvoorwaarden kunnen vervullen.

Stichting Krusada

Krusada biedt via haar project ‘Nunca mas’ (letterlijk: nooit meer) de mogelijkheid voor minderjarigen om een taakstraf uit te voeren. De SRCN meldt de minderjarigen aan bij Krusada. De minderjarigen werken standaard op zaterdagen bij Krusada en verrichten daar dan allerlei klussen. Krusada informeert de SRCN over het verloop van de uitvoering van de taakstraffen. Indien nodig maakt Krusada een incidentrapportage op. Met de SRCN is regelmatig overleg over de manier waarop de berokken minderjarigen hun taakstraf uitvoeren. Krusada geeft de minderjarigen als boodschap mee om hun best te doen om niet opnieuw bij Krusada te belanden. Toch ziet Krusada regelmatig dezelfde jongeren terugkeren. Dat heeft volgens de directeur van Krusada dan vaak te maken met hun

²⁵ Deze adviezen en aanbevelingen zijn opgenomen in bijlage 2 van dit rapport.

terugkeer naar het systeem waar zij vandaan komen, met armoede en beïnvloeding door verkeerde vrienden.

Op Bonaire is er behoefte aan een woonvoorziening voor minderjarigen die in aanraking zijn geweest met justitie en voor wie het beter is om niet meer thuis te wonen. Krusada was tijdens het onderzoek van de Raad in gesprek met de SRCN over de realisatie van een project begeleid wonen voor minderjarigen die met justitie in aanraking zijn geweest en die onder reclasseringstoezicht staan. Dat zou dan een voorziening worden die vergelijkbaar is met de woonvoorziening Adelanto die de stichting sinds 2016 aanbiedt aan (jong)volwassenen.²⁶ Omdat het gaat om een voorziening voor minderjarigen zal Jeugdzorg nadrukkelijk betrokken moeten zijn.

Stichting Project

In paragraaf 2.3 is beschreven dat Stichting Project ook jongeren met een justitiële titel opvangt. Bij wijze van pilot is de stichting in 2022 een project gestart voor de opvang van jongeren met reclasseringstoezicht. In september 2022 bood de stichting onderdak en begeleiding aan drie jongeren met reclasseringstoezicht.

De plaatsingen worden gedaan door ZJCN, vanuit het aanbod van ZJCN voor jongeren met een JR-maatregel, maar niet vanuit een JR-maatregel. Dit betekent dat de plaatsing niet is geadviseerd door VRCN en niet is opgelegd door de rechter-commissaris of de rechter. Daardoor kan de SRCN niet toezien op de naleving.

De stichting kan ook onderdak bieden aan minderjarigen van wie de inverzekeringstelling (IVS) is geschorst op voorwaarde van plaatsing bij de stichting. Stichting Project zorgt voor residentiële opvang en begeleiding. Voor behandeling van de betrokken jongeren is Mental Health Caribbean (MHC) de aangewezen organisatie. Het is de bedoeling dat ZJCN deze pilot gaat evalueren. Een van de vragen die daarbij speelt, is of het hier om een VWS- of om een JenV-aangelegenheid gaat.

3.1.5 Aantallen zaken

Om een indruk te krijgen van de aantallen jongeren die in Caribisch Nederland in aanraking komen met justitie heeft de Raad aan het OM BES, de VRCN en het KPCN gevraagd om cijfermatige informatie over de afgelopen jaren, uitgesplitst per eiland en per jaar.

Aanhoudingen KPCN

Het KPCN noemde de volgende aantallen van aangehouden minderjarigen vanaf 2018:

	2018	2019	2020	2021	2022	totaal
Bonaire	29	21	19	36	29	134
Sint Eustatius	0	3	3	16	2	24
Saba	0	2	0	0	0	2
totaal	29	26	22	52	31	160

²⁶ Zie het rapport 'Opvolging aanbevelingen Reclassering en Resocialisatie in Caribisch Nederland', Raad voor de rechtshandhaving, juli 2021.

Halt-zaken KPCN

Het KPCN noemde de volgende aantallen rechtstreekse verwijzingen, zonder tussenkomst van het OM BES, naar de VRCN voor een Halt-afdoening, sinds de invoering van het jeugdstrafrecht:

	2020	2021	2022	totaal
Bonaire	8	1	5	14
Sint Eustatius	0	2	0	2
Saba	0	0	0	0
totaal	8	3	5	16

Het KPCN ontving van de VRCN terugkoppeling over acht Halt-zaken, alle drie van Bonaire. Vijf daarvan waren positief afgerond en drie negatief. Van de overige Halt-zaken is aan het KPCN niet bekend of die succesvol zijn afgerond.

Halt-zaken VRCN

De VRCN gaf het volgende overzicht van de ontvangen Halt-zaken:

	2020	2021	2022	totaal
Bonaire	11	8	11	30
Sint Eustatius	3	1	0	4
Saba	0	3	2	5
totaal	14	12	13	39

Deze zaken zijn deels door het OM BES en deels door het KPCN aangebracht bij de VRCN.

In paragraaf 3.2.2 gaat de Raad nader in op de Halt-afdoeningen.

Zaken met minderjarige verdachten ingezonden aan OM BES

Het OM BES verstreekte de Raad desgevraagd de volgende informatie over bij het OM ingezonden zaken met minderjarige verdachten:

	2018	2019	2020	2021	2022	totaal
Bonaire	49	70	50	88	44	301
Sint Eustatius	2	16	6	17	12	53
Saba	3	3	0	3	3	12
totaal	54	89	56	108	59	366

Het OM wees erop dat Halt-zaken in beginsel niet langs het OM komen. Wel ontvangt het OM soms een Halt-pluszaak of een zaak die bij nader inzien naar de VRCN wordt gestuurd voor een Halt-afdoening. Het OM heeft geen beeld van de aantallen Halt-zaken. De VRCN houdt dit bij. Van het aantal negatieve afrondingen van Halt-zaken heeft het OM geen beeld omdat het KPCN daarover wordt geïnformeerd, en niet het OM.

Uit de hiervoor weergegeven informatie zoals die door het KPCN en door de VRCN is verstrekt over de aantallen Halt-zaken blijkt dat die niet steeds met elkaar overeenkomt. Zo geeft het KPCN bijvoorbeeld aan dat het korps in 2021 één zaak voor Halt-afdoening naar de VRCN heeft doorgestuurd, terwijl de VRCN voor dat jaar een aantal van zes verwijzingen door het KPCN noemt. En de VRCN noemt voor Saba drie Halt-verwijzingen door het KPCN in 2021 terwijl het KPCN aangeeft dat er op Saba geen enkele Halt-verwijzing heeft plaatsgevonden. Uit nadere informatie is gebleken dat het hier om één zaak met drie minderjarige verdachten gaat. Na opsporingsonderzoek door het KPCN zijn deze drie minderjarigen in overleg met het OM alsnog voor een Halt-afdoening bij de VRCN aangemeld.²⁷

3.2 Enkele thema's uitgelicht

Het eerdergenoemde evaluatierapport van de SRCN bevat 38 aanbevelingen en adviezen.²⁸ Deze hebben betrekking op allerlei aspecten van de toepassing van het jeugdstrafrecht. In deze paragraaf gaat de Raad nader in op enkele specifieke thema's.

3.2.1 Wetgeving: taakstraf en PIJ

Bevindingen

Taakstraf

Het Wetboek van Strafrecht van EN kent voor jeugdigen en jongvolwassenen de hoofdstraffen jeugddetentie, taakstraf en geldboete. Het jeugdstrafrecht voor de BES kent uitsluitend jeugddetentie en geldboete als hoofdstraffen (artikel 79h Sr. BES). Dit heeft klaarblijkelijk te maken met het feit dat in EN de taakstraf nog geen zelfstandige hoofdstraf was in de periode waarin het Sr. BES tot stand is gekomen.²⁹ Hoofdstuk 4 van het Besluit tenuitvoerlegging jeugdstrafrecht BES gaat over de voorwaardelijke veroordeling. Artikel 31 bevat een opsomming van de bijzondere voorwaarden die kunnen worden gesteld bij een voorwaardelijke veroordeling. Onder andere het verrichten van arbeid, het volgen van onderwijs en het deelnemen aan een gedragsinterventie zijn genoemd als bijzondere voorwaarde.

In het kader van het onderzoek lieten medewerkers van het OM BES, van de VRCN en van de SRCN weten het een gemis te vinden dat de taakstraf niet als hoofdstraf in het jeugdstrafrecht van het Sr. BES is opgenomen. Nu komen uitsluitend jeugddetentie of geldboete als hoofdstraf in aanmerking, en het pedagogisch karakter komt daarin volgens hen onvoldoende terug. In gevallen waarin de VRCN streeft naar een leer- of werkstraf kan dit alleen via een omweg worden bereikt, door middel van een advies tot jeugddetentie of boete als hoofdstraf en de betreffende vorm van taakstraf als bijzondere voorwaarde. Volgens verschillende geïnterviewden voelt een dergelijk advies vaak niet goed omdat een geldboete te licht en jeugddetentie juist te zwaar is. Bovendien komt het opleggen van een

²⁷ In paragraaf 3.2.2 gaat de Raad nader in op de Halt-zaken.

²⁸ Zie bijlage 2.

²⁹ Zie het WODC-rapport van april 2020.

geldboete er in de praktijk meestal op neer dat de ouders worden gestraft, omdat zij die uiteindelijk betalen.

Uit recent onderzoek van de Erasmus School of Law en de Universiteit Leiden, in oktober 2022 gepubliceerd in het Amerikaanse wetenschapsblad Youth Violence and Juvenile Justice, blijkt dat jongeren aan wie na het plegen van een misdrijf een taakstraf is opgelegd minder vaak opnieuw een misdrijf plegen dan vergelijkbare minderjarigen die een korte celstraf hebben uitgezet. In het artikel 'Taakstraf effectiever dan cel bij jeugd' in de Volkskrant van 17 oktober 2022 wordt een van de onderzoekers geciteerd. Zij stelt het volgende:

'De hersenen van minderjarigen zijn onvolgroeid. Het belangrijkste doel van het jeugdstrafrecht is dus inzicht krijgen in de gevolgen van je gedrag, zodat je niet opnieuw in de fout gaat. Bijna alle draaideurcriminelen zijn als kind begonnen. Als je ze vroeg kunt bijsturen met een taakstraf, heb je goud in handen.'

PIJ-maatregel

In artikel 79h Sr. BES staan behalve de hoofd- en de bijkomende straffen ook de maatregelen opgesomd. Eén daarvan is de plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (PIJ). Ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek was deze maatregel nog in geen enkel geval opgelegd.

Verskillende functionarissen met wie de Raad sprak, gaven voorbeelden van gevallen waarin de maatregel van PIJ werd overwogen maar het toch niet tot oplegging is gekomen. Het ging dan om jongeren aan wie op Bonaire niet voldoende zorg en toezicht kon worden geboden. De uitvoering van de maatregel kan alleen in EN plaatsvinden hetgeen de maatregel zeer ingrijpend maakt. De precieze procedure is nog niet duidelijk en de betrokken organisaties zijn nog zoekende. Daardoor wordt er in de praktijk toch maar gekozen voor een zo goed mogelijke behandeling op Bonaire, ook al zijn de wachttijden bij MHC lang en zijn de behandelmogelijkheden relatief beperkt. Een geïnterviewde merkte op dat het vanwege onduidelijkheden over de criteria in de fase van advisering al vastloopt en dat daarnaast rond de daadwerkelijke uitvoering in EN nog veel vragen leven. Bij wijze van samenvatting stelde deze functionaris het volgende:

'Er is veel onduidelijkheid over de mogelijkheid om jongeren van hier een PIJ-maatregel in Nederland op te leggen en door de werkdruk komen de organisaties er niet aan toe om dit volledig uit te zoeken en indien nodig uit te voeren.'

Medewerkers van de JICN wezen er nog op dat jongeren nu soms een lange gevangenisstraf opgelegd krijgen terwijl hun misschien beter een PIJ-maatregel opgelegd had kunnen worden.

Onder andere het OM BES merkte op dat vanuit Europees Nederland zaken als het ontbreken van een sociaal netwerk aldaar of het niet machtig zijn van de Nederlandse taal als argument worden gebruikt om ervan af te zien minderjarigen vanuit Caribisch Nederland

te plaatsen in een jeugdinrichting in EN. Ook forensische rapporteurs en het Gemeenschappelijk Hof achten plaatsing in EN niet wenselijk, waardoor PIJ niet wordt geadviseerd en/of opgelegd. Het OM BES deed in dat verband de suggestie om te onderzoeken of het opzetten van een jeugdinrichting in het Caribisch deel van het Koninkrijk, waarvan de verschillende landen, inclusief de BES-eilanden, dan gebruik zouden kunnen maken, wellicht een alternatief zou kunnen zijn voor plaatsing in EN.

De minister van JenV en de minister voor Rechtsbescherming informeerden de Tweede Kamer bij brief van 8 februari 2023 over de voortgang van de JenV beleidsagenda Caribisch Nederland 2021-2025. In die brief deelden zij onder meer mee dat een Koninkrijksbrede Werkgroep Forensische Zorg en Plaatsing in een Inrichting voor Jeugdigen is opgericht. Doelstelling voor deze werkgroep is de realisatie van forensische zorgvoorzieningen in het Caribisch deel van het Koninkrijk, ten einde het opleggen en uitvoeren van de maatregelen van TBS en PIJ mogelijk te maken in genoemd deel van het Koninkrijk.

Het evaluatierapport van de SRCN bevat de aanbeveling om de processen rondom de PIJ-maatregel uit te werken.

Beoordeling

Taakstraf

Alhoewel een 'taakstraf' kan worden opgelegd als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke veroordeling, is de Raad van oordeel dat het beter zou zijn als deze rechtstreeks als hoofdstraf zou kunnen worden opgelegd. Juist in een taakstraf, waaronder begrepen een leerstraf, kan het pedagogisch karakter van het jeugdstrafrecht tot zijn recht komen. Uit recent wetenschappelijk onderzoek is bovendien gebleken dat bij jeugd een taakstraf effectiever is dan celstraf voor wat betreft het voorkomen van recidive.

De Raad vindt het daarom niet logisch, en minder passend, dat deze sanctie uitsluitend via een omweg kan worden gerealiseerd. Hij wijst er daarbij op dat in EN de taakstraf wel als zelfstandige hoofdstraf in het Wetboek van Strafrecht is opgenomen. De Raad ziet geen reden voor dit verschil in regelgeving.

PIJ

De PIJ-maatregel is nieuw voor CN. Omdat CN vooralsnog niet beschikt over een justitiële jeugdinrichting betekent oplegging van deze maatregel dat de betrokken minderjarige naar EN zal moeten worden overgebracht.

De Raad begrijpt dat een dergelijke overbrenging naar EN zeer ingrijpend is voor betrokkene en voor zijn familie. Dit mag echter geen reden zijn de PIJ-maatregel niet op te leggen indien deskundigen van oordeel zijn dat deze maatregel nodig is om de jongere te behandelen.

Het verbaast de Raad dat er ruim twee jaar na invoering van het strafrecht nog steeds onduidelijkheid bestaat over de processen en dat deze onduidelijkheid eraan bijdraagt dat deze maatregel niet wordt opgelegd. Daarom onderschrijft de Raad de aanbeveling in het evaluatierapport van de SRCN om die processen uit te werken. De Raad vindt het van belang dat de procesbeschrijvingen nu zo spoedig mogelijk worden opgesteld en dat plaatsing in een justitiële jeugdinrichting daadwerkelijk plaatsvindt in de gevallen waarin deskundigen

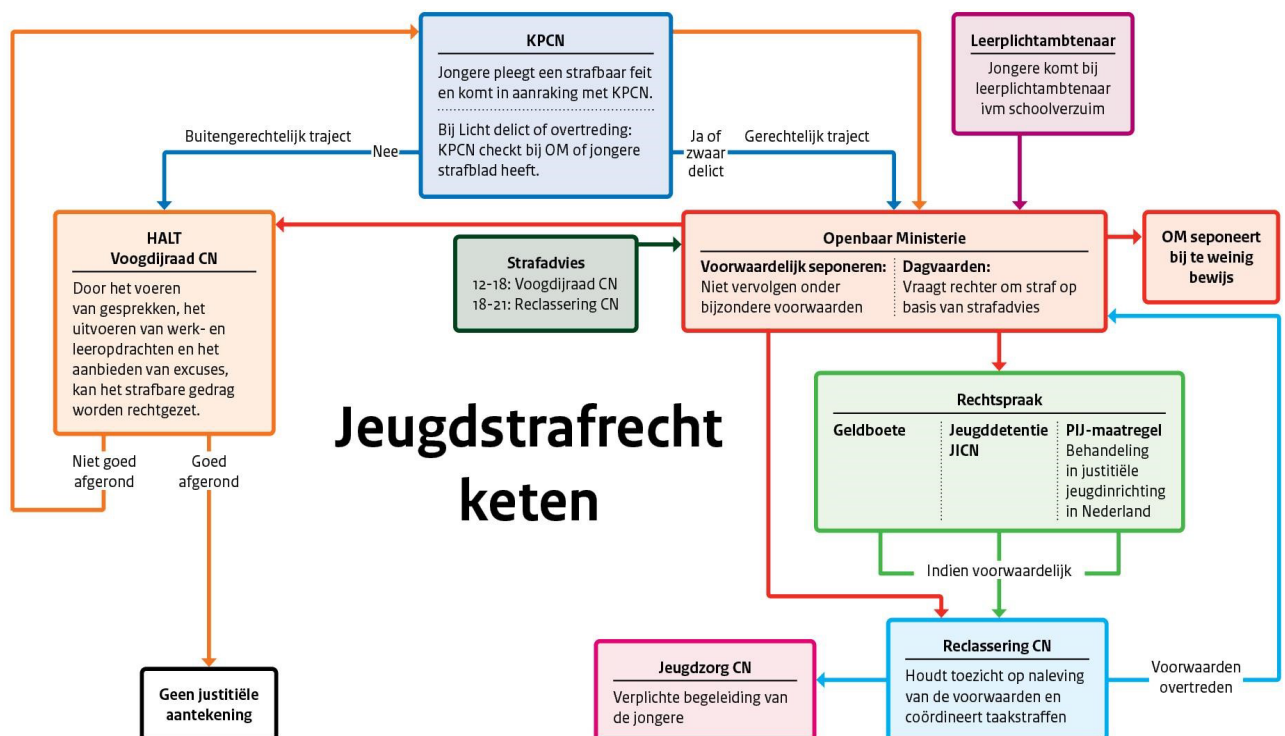
van oordeel zijn dat dat het beste is voor de betrokken minderjarige en uiteindelijk ook zijn omgeving.

Het stemt de Raad tevreden dat er inmiddels concrete initiatieven zijn genomen om te komen tot passende forensische zorgvoorzieningen in het Caribisch deel van het Koninkrijk. Als die voorzieningen er zijn, is overbrenging van jongeren naar het Europese deel van Nederland voor de uitvoering van een PIJ-maatregel niet meer nodig.

3.2.2 Halt-afdoeningen binnen het Jeugdstrafrecht

Bevindingen

De beleidsmedewerker die was belast met de implementatie van het jeugdstrafrecht, heeft in 2020 het volgende stroomschema gemaakt van de procesgang.



Proces in de praktijk

Volgens dit schema lopen zaken van de leerplichtambtenaar via het OM. Uit de interne evaluatie van de SRCN blijkt dat de Halt-procedure inmiddels in die zin is aangepast dat niet alleen het KPCN maar ook de leerplichtambtenaar rechtstreeks naar Halt kan verwijzen. Leerplichtzaken kunnen daardoor buitengerechtelijk worden afgedaan, zonder bemoeienis van het OM.

Volgens het schema doet de VRCN een melding bij het KPCN indien een Halt-zaak niet goed is afgerond. Een medewerker van de VRCN gaf aan dat wanneer een Halt-traject niet goed wordt afgerond, bijvoorbeeld omdat de betrokken minderjarige weigert excuses aan te bieden, de VRCN dat dan ook meldt bij het OM. Volgens deze medewerker koppelt het OM niet terug wat er dan verder gebeurt. In algemene zin noemde de VRCN het opvallend dat het aantal Halt-zaken sterk is verminderd terwijl door de invoering van het jeugdstrafrecht

juist een toename was verwacht. Volgens de VRCN is dit te wijten aan de onbekendheid met Halt bij medewerkers van het KPCN en bij leerplichtambtenaren.

Het OM BES liet in het kader van dit onderzoek weten dat Halt-zaken in beginsel niet langs het OM komen maar rechtstreeks naar de VRCN gaan. Zoals eerder al opgemerkt, zijn er Halt-pluszaken die wel via het OM gaan en soms ook andere zaken waarvan bij nader inzien blijkt dat ze voor een Halt-afdoening in aanmerking kunnen komen. Het OM BES voegde daar aan toe dat een negatieve afronding bij het KPCN wordt gemeld, en niet bij het OM. Het OM BES heeft zeker in de COVID-periode met achterstanden gekampt- maar die waren eind 2022 grotendeels weggewerkt. Wel kampt het OM BES nog met een voorraad zaken als gevolg van de hoge instroom en de onderbezetting van de afgelopen jaren.

De VRCN liet weten dat het OM BES in het derde kwartaal van 2022 twaalf zaken die voor een Halt-afdoening bij de VRCN lagen, heeft besproken met het OM. Omdat het grotendeels ging om zaken waarin het delict al langere tijd geleden had plaatsgevonden, rees de vraag of het opportuun was in deze zaken na zo lange tijd nog een Halt-traject te starten. Gezamenlijk hebben OM BES en VRCN toen besloten dat twee van die twaalf zaken een Halt-traject ingaan en dat de overige tien zaken buiten behandeling zullen blijven. Mocht tegen de betrokken minderjarigen in de toekomst nog eens een pv worden opgemaakt, dan zal de eerdere zaak niet meetellen. Daardoor hebben zij dan alsnog een ongewijzigde kans op een Halt-traject.

Bonaire

Medewerkers van SRCN en VRCN op Bonaire noemen tijdige doorzending van Halt-zaken naar de VRCN een punt van aandacht. Als een Halt-procedure pas lange tijd na het delict wordt gestart, heeft die niet veel zin meer. Zaken blijven volgens hen soms langere tijd liggen bij het KPCN. Doordat de ketenpartners nog onvoldoende kennis over de Halt-mogelijkheden hebben, komt het volgens hen voor dat een Halt-waardige zaak strafrechtelijk wordt afgedaan.

De directeuren van de SRCN en VRCN bevestigen dit en signaleren dat het aantal Halt-zaken achterblijft bij de verwachtingen.

De barioregisseur op Bonaire met wie de Raad sprak, deelde mee dat minderjarige verdachten die *first offender* zijn rechtstreeks naar de VRCN kunnen worden verwezen voor een Halt-afdoening. Afhankelijk van het delict gebeurt dit in de praktijk ook. Als een Halt-traject niet goed wordt afgerond, informeert de VRCN de politie daarover. De politie meldt dat vervolgens aan het OM BES. Het OM BES geeft volgens de politie geen terugkoppeling over het vervolg.

Het OM BES deelde in dit verband mee geen onsuccesvol afgeronde Halt-zaken van het KPCN te ontvangen.

De leerplichtambtenaar voortgezet onderwijs op Bonaire is van mening dat een Halt-afdoening in veel gevallen van schoolverzuim de voorkeur heeft boven indiening van een pv

bij het OM. Zij heeft pas medio 2022 uitleg gekregen, van medewerkers van de VRCN, over de Halt-mogelijkheid en zij was tijdens de uitvoering van dit onderzoek niet bevoegd om pv's op te maken.³⁰

Sint Eustatius

Medewerkers van ZJCN en VRCN stellen dat er op Sint Eustatius nauwelijks Halt-zaken spelen doordat het team van de KPCN op dat eiland de Halt-procedure niet kent. Bijna alle zaken gaan naar het OM. Doordat er sinds de invoering van het jeugdstrafrecht geen JCO meer is³¹, wordt ook niet besproken waar lichtere strafzaken heen moeten. In het MDO, dat na de invoering van het jeugdstrafrecht is opgezet, komen vrijwel alleen civiele zaken aan de orde.

De barioregisseur op Sint Eustatius deelde mee dat de politie zaken met een minderjarige verdachte altijd doorstuurt naar het OM, en niet rechtstreeks naar de VRCN. De beoordeling of de zaak eventueel via Halt kan worden afgedaan, ligt bij het OM. De teamchef deelde mee dat de politie op Sint Eustatius tot nu toe twee keer een pv van een zaak met een minderjarige verdachte rechtstreeks naar de VRCN heeft gestuurd voor een Halt-afdoening. Er zijn criteria voor zaken die rechtstreeks naar de VRCN kunnen worden doorgestuurd.

De Raad heeft de leerplichtambtenaar niet gesproken, maar via de school heeft de Raad vernomen dat bij schoolverzuimzaken doorgaans geen Halt-afdoening wordt voorgesteld. Bij jongeren die verzuimen, bekijkt de school in hoeverre er extra begeleiding of zorg nodig is.

Saba

De barioregisseur op Saba stuurt een pv in een zaak met een minderjarige verdachte altijd naar het OM. De teamchef op Saba wees erop dat er op Saba geen rechercheurs werken en dat de lijnen met het OM kort zijn. Omdat er vanwege het zeer beperkte aantal zaken met jeugdige verdachten op Saba geen routine kan worden opgebouwd, vindt hij het een goede werkwijze om standaard overleg te plegen met het OM. In dat verband wees hij er op dat het nodig is dat de collega's op de bovenwinden elk jaar hun kennis van het jeugdstrafrecht opfrissen. De betreffende informatie staat weliswaar op het intranet van het KPCN maar dat is volgens hem niet voldoende.

Medewerkers van VRCN en ZJCN op Saba noemen het jammer dat Halt niet vaker wordt ingezet. Dat komt volgens hen doordat het KPCN en de leerplichtambtenaar geen zaken naar de VRCN verwijzen voor een Halt-afdoening. En doordat er geen JCO³² meer is, worden zaken niet gezamenlijk in een vroegtijdig stadium besproken. Betrokkenen zien nu soms dat een jongere in een strafrechtelijk traject belandt terwijl dat had kunnen worden voorkomen als hij eerder, voordat hij een serieus delict pleegde, in een Halt-traject had gezeten.

³⁰ Zie hierover paragraaf 2.2, onder 2.2.3.

³¹ Zie hierover meer onder het kopje Samenwerking en informatie-uitwisseling, paragraaf 3.2.4.

³² Zie meer over het JCO in paragraaf 3.2.4.

Beoordeling

Een Halt-afdoening heeft vooral voor de betrokken minderjarige duidelijke voordelen ten opzichte van een strafrechtelijke afdoening. En doordat bij een Halt-traject vooral wordt ingezet op bewustwording bij de betrokken minderjarige zal ook de maatschappij als geheel voordeel ondervinden van een inzet op Halt. In dit verband verwijst de Raad naar de tekst uit het Jaarverslag 2021 van de Stichting Halt in Europees Nederland (zie onder 3.1.1). De Raad juicht het dan ook toe dat het jeugdstrafrecht van CN een dergelijke buitengerechtelijke afdoening mogelijk maakt.

Uit dit onderzoek is echter gebleken dat deze mogelijkheid nog onvoldoende bekend is bij de politie en bij de leerplichtambtenaren. Daardoor komen niet alle zaken die zich lenen voor een Halt-afdoening bij de VRCN en krijgen te weinig jongeren de kans om te kiezen voor deze vorm van afdoening. Afgezet tegen het aantal zaken met minderjarige verdachten is het aantal Halt-afdoeningen dan ook beperkt. Dat het Halt-proces nog niet goed loopt, blijkt ook uit de gang van zaken in 2022. Bijna alle bij de VRCN voor Halt-afdoening aangeleverde zaken zijn in dat jaar buiten behandeling gelaten omdat het betreffende delict lang geleden was gepleegd.

Aangezien het jeugdstrafrecht voor iedereen in CN nieuw is, hoeft het niet te verbazen dat het Halt-proces nog niet vlekkeloos verloopt. Het betekent wel dat het van belang is dat met name binnen het KPCN en bij de leerplichtambtenaren specifieke aandacht is voor de Halt-procedure. Bij elke zaak met een minderjarige verdachte dient te worden beoordeeld of een Halt-afdoening mogelijk is. In beginsel heeft het OM geen rol bij Halt-zaken.

3.2.3 Jeugdreclassering

Indien de rechter een jongere een voorwaardelijke straf oplegt, wordt daarbij een proeftijd van ten hoogste twee jaar bepaald. Bovendien kunnen er bijzondere voorwaarden worden gesteld, het gedrag van de veroordeelde betreffende (artikelen 79p en 79q Sr. BES). Met het toezicht op de naleving van de voorwaarden is het openbaar ministerie (OM) belast (artikel 79r, eerste lid). De rechter kan aan de reclassering opdragen aan de veroordeelde ter zake van de naleving van de bijzondere voorwaarden hulp en steun te verlenen (artikel 79r, tweede lid). Blijkens artikel 1 van het Besluit tenuitvoerlegging jeugdstrafrecht BES worden onder reclassering zowel de SRCN als de Jeugdzorg en Gezinsvoogdij Caribisch Nederland (thans Zorg en Jeugd Caribisch Nederland geheten, ZJCN) verstaan.

Bij de invoering van het jeugdstrafrecht in CN is afgesproken dat jeugdprofessionals van de ZJCN in beginsel de jongeren begeleiden en dat reclasseringswerkers van de SRCN het toezicht uitoefenen. Ingeval van overtreding van de voorwaarden meldt de jeugdprofessional dit aan de SRCN, waarna de SRCN het OM BES informeert. Over de uitvoering van deze afspraak deelden reclasseringswerkers van de vestiging Bonaire het volgende mee:

‘Gezinnen waaruit een jeugdige delinquent afkomstig is, zijn soms al bekend bij Jeugdzorg.³³ Het is dan ook van belang dat zorg en strafrechtelijke aanpak goed op elkaar aansluiten.

³³ Waar in dit rapport wordt gesproken over ‘jeugdzorg’ betreft het de uitvoeringsorganisatie Jeugdzorg die per 1 januari 2020 is ondergebracht bij de programmadirectie Zorg en Jeugd Caribisch Nederland (ZJCN) van

Bij jeugdreclassering verzorgt Jeugdzorg de begeleiding van de jongere en voert de SRCN het toezicht uit. Aan de hand van de voorwaarden in het advies van de VRCN moet Jeugdzorg leerdoelen uitwerken en een begeleidingsplan opstellen. Eens in de zes weken is er een evaluatiemoment waarbij de cliënt en zijn ouders samen met Jeugdzorg en SRCN de voortgang bespreken. Jeugdzorg moet de SRCN direct informeren als een jongere zich niet aan de voorwaarden houdt. Jeugdzorg denkt vooral civiel en die organisatie is meer gericht op het gezin dan op de voorwaarden. Jeugdzorg is gewend aan civiel werken en denkt niet zoveel na over risico's.'

De directeur van de SRCN spreekt van een spanningsveld tussen de strafrechtelijke blik waarmee de SRCN kijkt en de meer pedagogische blik van Jeugdzorg (ZJCN). Volgens hem schuurt de relatie Jeugdzorg-SRCN bij het toezicht op de bijzondere voorwaarden:

'De scheiding tussen toezicht en begeleiding leek in theorie prima om te voorkomen dat dezelfde professionals de cliënten zowel in een civiel- als een strafrechtelijk kader zien. Maar in de praktijk is het lastig, omdat afwegingen van de reclassering (strafrechtelijke insteek) kunnen verschillen van die van Jeugdzorg (civielrechtelijke insteek). Reclasseringswerkers zijn natuurlijk ook gewend cliënten te begeleiden. De vraag is wie dan de regie heeft.'

SRCN geeft hierbij aan dat de mogelijkheden voor hulpverlening in het strafrechtelijk kader beperkt zijn, zoals de mogelijkheid voor het inzetten van gedragsinterventies. SRCN heeft de taak om toe te zien op de naleving van de voorwaarden en in te grijpen in geval van toenemende risico's tijdens de begeleiding. Vanuit haar verantwoordelijkheid is de SRCN verplicht incidenten en overtredingen aan het OM te melden. Dit geeft haar de regierol in de totale uitvoering van de maatregel en maakt dat zij wordt gezien als de strenge toezichthouder. SRCN geeft aan dat ze een zaak pas bij het OM terugmeldt als alle andere opties zijn uitgeput en er sprake is van toenemende risico's en gevaar voor de jeugdige zelf, slachtoffers en of anderen in de omgeving. Voordat dit stadium wordt bereikt, heeft de SRCN nog wat handelingsruimte waarin ze op creatieve wijze met 'tussenopties' probeert de jongere binnen de begeleiding te houden. SRCN zoekt ook met het OM naar andere mogelijkheden, waarbij de insteek ook een pedagogisch element kan hebben. Een jongere kan bijvoorbeeld opgeroepen worden voor een gesprek met de officier van justitie. Zo'n 'tussenoptie' heeft als doel om de begeleiding voort te zetten omdat de jongere meer baat heeft bij zorg. De SRCN weegt de risico's en houdt zo rekening met de veiligheid van de samenleving waaronder ook eventuele slachtoffers.

Ook medewerkers van de ketenpartner Justitiële Inrichting Caribisch Nederland (JICN) noemden het verschil in benadering tussen Jeugdzorg en de justitiële ketenpartners. Volgens hen zijn de jeugdzorgprofessionals van ZJCN er nog niet aan gewend dat zij jongeren met een justitiële maatregel anders moeten behandelen dan puur civiel.

het ministerie van VWS. Tot die datum was de jeugdzorg ondergebracht bij de organisatie Jeugdzorg en Gezinsvoogdij Caribisch Nederland (JGCN).

Medewerkers van ZJCN deelden over dit aspect het volgende mee:

‘Een knelpunt vormt het gegeven dat ZJCN niet de regie heeft bij de uitvoering van een jeugdreclasseringsmaatregel (JR-maatregel), die ligt bij de reclassering en formeel heeft ZJCN zelfs geen rol, ZJCN is slechts ondersteunend. Vaak begeleidt ZJCN een heel gezin en heeft dan de regie over de hulpverlening, bijvoorbeeld in OTS-zaken³⁴, maar zodra er sprake is van een JR-maatregel is ZJCN alleen verantwoordelijk voor de begeleiding en ligt de regierol bij de SRCN. De medewerkers moeten een andere houding aannemen, de regierol loslaten, dat vraagt om een omslag bij de medewerkers.

ZJCN werkt vanuit vertrouwen met de cliënt, als er iets fout loopt dan verwacht de SRCN dat ZJCN dat meldt, maar vanuit de vertrouwensband is dat soms lastig. Men geeft het voorbeeld van een geval waarin was afgesproken dat een jongere 1-op-1 begeleiding zou krijgen. Hij werd toch in een groep gezet en toen escaleerde het; de jongere hield zich niet aan de voorwaarde. Dat kwam echter doordat iemand de gemaakte afspraak over 1-op-1 begeleiding niet was nagekomen. SRCN wil dan toch dat ZJCN een melding doet van overtreding van de voorwaarden. ZJCN kijkt dan met een andere blik en vindt dit lastig in het kader van de voortgang van de begeleiding.

Andersom heeft ZJCN in een zaak aan de SRCN gevraagd een jongere met JR-maatregel die regelmatig niet kwam opdagen een waarschuwing te geven. Maar dat gebeurt dan niet.

Er ontbreekt nog een gemeenschappelijke visie van ZJCN en SRCN over hulp en begeleiding. Als je zo’n visie hebt, kan je vandaaruit bepalen wat acceptabel is (bandbreedte).

De SRCN is geen jeugdreclasserder maar toezichthouder. En de ene reclasseringswerker gaat wel mee op stap en de andere niet, die toetst meer op afstand en is meer afwachtend. Het zou goed zijn als ZJCN en SRCN zouden investeren in meer samenwerking en communicatie over de rollen die zij elk spelen in JR-zaken. Want nu zie je soms dat SRCN door een harde opstelling dwars door de begeleiding door ZJCN, waarbij vertrouwen en veiligheid belangrijke uitgangspunten zijn, heen gaat.’

De medewerkers van de Stichting Project met wie de Raad sprak, merkten over dit aspect het volgende op:

‘De stichting doet wel mee aan MDO’s. Daarbij valt op dat SRCN en Jeugdzorg/Stichting Project wat anders kijken, de SRCN is strenger. De SRCN kijkt strikt naar de voorwaarde bij de opgelegde maatregel en ze zien fout gedrag van de jongere eerder als een schending van de voorwaarde. De Stichting Project wil een jongere vaak nog wel een extra kans bieden.’

Het OM BES benadrukt dat het bij jeugdreclassering om toepassing van het strafrecht gaat, een ultimum remedium. De regie behoort dan bij de SRCN te liggen. Volgens het OM zou ZJCN meer moeten wennen aan het strafrecht.

³⁴ OTS: ondertoezichtstelling.

Beoordeling

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat bij jeugdreclassering de insteek van de reclasseringswerkers van SRCN verschilt van die van de jeugdzorgprofessionals van ZJCN. Dit verschil is het gevolg van de gekozen taakverdeling, waarbij de SRCN uitsluitend verantwoordelijk is voor het toezicht en daardoor minder manoeuvreerruimte heeft dan wanneer zij ook verantwoordelijk zou zijn voor het begeleidingsdeel. Medewerkers van beide organisaties benoemen dit verschil ook. Waar de reclasseringswerkers de taak hebben 'streng' toe te zien op naleving van de gestelde voorwaarden en overtreding daarvan aan het OM te melden, lijken de jeugdzorgprofessionals een soepeler houding te hebben en de betrokken minderjarige nog een extra kans te willen bieden.

De Raad is van mening dat invalshoeken en taakaccenten van beide organisaties nodig zijn voor succesvolle aanpak. De reclasseringswerkers dienen met name ook de risico's voor de maatschappij af te wegen en de jeugdzorgprofessionals dienen als expert te beoordelen in hoeverre jeugdzorg nog bijdraagt aan de ontwikkeling van de jongere en daarmee aan vermindering van de kans op recidive. Richting de betrokkene minderjarige is wel een consequente aanpak geboden.

De Raad stelt vast dat de samenwerking tussen beide organisaties in jeugdreclasseringszaken soms wat moeizaam verloopt. Dit heeft te maken met de verschillende perspectieven en invalshoeken. De Raad is van mening dat reclasseringswerkers van de SRCN en jeugdzorgprofessionals van ZJCN zich zouden moeten inspannen om elkaars terrein verder te verkennen. Als de medewerkers van de beide organisaties meer kennis hebben van elkaars werk zullen zij waarschijnlijk in staat zijn tot een betere gezamenlijke aanpak te komen.

De Raad merkt nog hierbij op dat het in dit soort zaken per definitie een zoektocht naar evenwicht is tussen zorg en veiligheid.

3.2.4 Samenwerking en informatie-uitwisseling

Bevindingen

Algemeen

Bij de invoering van het jeugdstrafrecht is een einde gekomen aan het Jeugd Casusoverleg (JCO), zoals dat regelmatig plaatsvond onder leiding van een officier van justitie. In het JCO werden alle jeugdstrafzaken besproken. Casusbesprekingen vinden sinds de invoering van het jeugdstrafrecht voornamelijk plaats in het ZVH (Bonaire), MDO (Sint Eustatius) en het Safety Network (Saba), onder leiding van een vertegenwoordiger van het betreffende openbaar lichaam. Men ging ervan uit complexe zaken zouden worden ingebracht in de casusbesprekingen in het ZVH, het MDO en het Safety Network.

In algemene zin merkten verschillende vertegenwoordigers van justitiële organisaties op dat zij het JCO missen. In de overleggen die daarvoor in de plaats zijn gekomen, wordt volgens sommigen van hen vooral over een civiele en veel minder over een strafrechtelijke aanpak gesproken. Bovendien worden in beginsel uitsluitend complexe zaken ingebracht. Doordat er geen JCO meer plaatsvindt, is er geen goed overzicht meer van de lopende zaken met

minderjarige verdachten en ontbreekt het aan regie. Verschillende geïnterviewden pleiten daarom voor herinvoering van het JCO. In de evaluatie van het jeugdstrafrecht door de SRCN is dit punt ook benoemd. De minister voor Rechtsbescherming heeft in november 2022 bepaald dat ‘het bespreekbaar maken van het terugbrengen van het jeugdcasusoverleg ten behoeve van de ketenbrede aanpak van jeugdzaken’ onderdeel moet uitmaken van de taken van de coördinerend beleidsmedewerker jeugdstrafrecht.³⁵

In zaken waarin de VRCN een vroeghulrapport of een strafadvies moet uitbrengen, vindt driehoeksoverleg plaats tussen de VRCN, ZJCN en SRCN. In dat overleg bespreken deze ketenpartners bijvoorbeeld of de door de VRCN voorgenomen adviezen in de praktijk uitvoerbaar zijn. Alhoewel de raadsonderzoekers van de VRCN er nog aan moeten wennen dat medewerkers van ZJCN en SRCN hun adviezen vooraf toetsen op uitvoerbaarheid, zijn vertegenwoordigers van deze drie organisaties tevreden over de wijze waarop dit driehoeksoverleg verloopt.

Bonaire

Het ZVH is per 1 maart 2022 ondergebracht bij Sentro Akseso en valt sindsdien onder de verantwoordelijkheid van het OLB. Het ZVH komt eens in de twee weken bijeen voor casusoverleg. Alle ketenpartners kunnen door middel van een standaardformulier een casus inbrengen, en daarbij aangeven met welke ketenpartners zij de zaak willen bespreken. De procesmanager zorgt voor de uitnodigingen en voor de agenda. Met name ZJCN, KPCN en OM BES leveren regelmatig zaken ter bespreking aan. Verschillende ketenpartners wezen er op dat het ZVH tijdens het hoogtepunt van de COVID-pandemie gedurende langere tijd niet goed heeft kunnen functioneren. En ook gedurende de afwezigheid van de ‘vaste’ procesmanager – zij bekleedde in 2022 ongeveer een half jaar een andere functie - lag het ZVH tijdelijk stil. Een directeur van de SGB heeft toen tijdelijk de rol van procesmanager op zich genomen.

De Raad sprak met vertegenwoordigers van alle ketenpartners. Zij toonden zich over het algemeen positief over het huidige functioneren van het ZVH. Een probleem is wel dat in de afgelopen paar jaren veel personele wisselingen hebben plaatsgevonden bij de aangesloten organisaties en daarmee ook in de deelnemers aan de ZVH-overleggen. Volgens de procesmanager is het vooral van belang dat de deelnemers meer vanuit de problematiek en niet vanuit de eigen organisatie gaan redeneren.

Los van de overleggen van het ZVH vindt er regelmatig multidisciplinair overleg (MDO) over een individuele casus plaats tussen een beperkt aantal ketenpartners. Bijvoorbeeld de SGB of ZJCN kan zo’n MDO initiëren.

Over de samenwerking en informatie-uitwisseling merkte het OM BES op dat bij ketenpartners soms te weinig begrip bestaat voor het standpunt van het OM en het KPCN dat in geval van lopende onderzoeken niet alle informatie kan worden gedeeld.

³⁵ In paragraaf 3.2.5 gaat de Raad nader in op de instelling van deze functie.

Over het delen van informatie deelde de eerder genoemde Stichting Project, die onder meer residentiële opvang biedt voor minderjarigen met reclasseringstoezicht, op dat zij vanuit de keten slechts minimale informatie ontvangt over die minderjarigen. De stichting maakt zelf een inschatting van de risico's.

Medewerkers van ZJCN geven aan dat zij als niet-justitiepartner niet altijd de informatie ontvangen die zij verlangen. Als er een zaak loopt tegen een cliënt van ZJCN verneemt ZJCN dat wel van het KPCN maar er worden geen details meegedeeld. Volgens deze medewerkers zou het met het oog op de begeleiding soms goed zijn als ZJCN die informatie wel zou hebben.

Het OM BES wees er op dat de ketenpartners moeten begrijpen dat het KPCN en het OM niet alle informatie kunnen delen in zaken waarin een opsporingsonderzoek loopt. Om te voorkomen dat opsporingsonderzoeken worden verstoord, kan de 'huisregel' dat alle informatie moet worden gedeeld volgens het OM in de praktijk niet zonder meer worden toegepast.

Sint Eustatius

Op Sint Eustatius heeft het MDO tijdens de piek van de COVID-pandemie min of meer stilgelegen, mede doordat de toenmalige trekker van het overleg, de GGD-arts, in die periode andere prioriteiten had. Nu trekt de manager van de unit Social Support van het OLE het MDO. De geïnterviewde medewerkers van de unit Social Support van het OLE zijn van mening dat het MDO tegenwoordig goed functioneert. De ketenpartners hebben een training gehad over de toepassing van het stappenplan dat deel uitmaakt van de 'Juridische Handreiking BES; Huiselijk geweld en kindermishandeling', zoals dat in 2019 door het ministerie van VWS is ontwikkeld. De handleiding bevat informatie over de regels die gelden voor het delen en vastleggen van informatie en over het toestemmingsvereiste. In het stappenplan is aan de hand van voorbeelden onder meer uitgelegd in welke gevallen voor het delen van informatie toestemming van betrokkenen nodig is.³⁶ Volgens de medewerkers van het sociaal domein van het OLE is de samenwerking tussen de ketenpartners uitstekend en willen zij informatie met elkaar delen. In het MDO bespreken de ketenpartners casuïstiek. Vooral huiselijk geweld- en kindermishandelingszaken en andere zaken waarin men informatie van een ketenpartner nodig heeft, komen aan de orde.

Medewerkers van VRCN en ZJCN geven aan dat in het MDO vooral over civiele zaken wordt gesproken. De medewerkers van de VRCN vinden het MDO niet het juiste gremium voor overleg over jeugdstrafzaken. De medewerker van de SRCN vindt dat zorgsignalen onvoldoende worden besproken binnen het MDO en dat de mogelijkheden die het MDO biedt onvoldoende worden benut.

De directie van de middelbare school van Sint Eustatius is goed te spreken over de samenwerking met het sociaal domein van het OLE. Volgens deze directie is merkbaar dat

³⁶ Zie het rapport 'Bijdragen van de justitiële partijen aan de aanpak van huiselijk geweld in Caribisch Nederland' van de Raad voor de rechtshandhaving, maart 2020.

daar veel is geïnvesteerd in kwaliteit en professionaliteit.

Vanuit het KPCN neemt de barioregisseur deel aan het MDO. De barioregisseur geeft aan dat het MDO op zich goed functioneert. Hij deelt in beginsel geen informatie met ketenpartners als betrokkene daarvoor geen toestemming heeft gegeven. In dat verband trekt hij de vergelijking met medische informatie. De politiechef geeft aan dat er enige huivering bestaat om informatie binnen het MDO te delen omdat er voornamelijk niet-justitiepartners aan deelnemen.

Saba

De bijeenkomsten van het Safety Network worden georganiseerd en voorgezeten door de coördinator huiselijk geweld en kindermishandeling. Zij werkt bij het Sociaal Domein van het OLS. De geïnterviewde medewerkers van het OLS zijn van mening dat de uitwisseling van informatie tussen de ketenpartners aanzienlijk is verbeterd sinds het vorige rapport van de Raad (2016). Als een organisatie aangeeft dat het niet mogelijk is informatie te delen, wordt steeds gekeken of dat echt het geval is. Daarbij gebruikt het OLS net als het OLE het hiervoor al genoemde stappenplan dat behoort bij de eerder bedoelde 'Juridische Handreiking' voor de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling. Volgens betrokkenen wordt tegenwoordig veel minder vaak dan vroeger geroepen dat het niet mogelijk is om informatie met ketenpartners te delen.

Het KPCN is van mening dat de samenwerking met de ketenpartners goed is en dat het Safety Network goed functioneert.

De betrokken SRCN-medewerker merkt op dat in de vergaderingen van het Safety Network informatie vaak wordt herhaald. Zij wijst erop dat het veelal gaat om complexe gezinsproblematiek waarvoor het strafrecht niet wordt ingezet. Vooral ZJCN en VRCN hebben daarbij een taak, de SRCN niet.

De medewerkers van ZJCN en VRCN zijn tevreden over de samenwerking met het OLS.

Beoordeling

Op de drie eilanden bespreken de ketenpartners casuïstiek gezamenlijk, binnen het ZVH, in het MDO of in het Safety Network. Over het algemeen heerst er tevredenheid over het functioneren van deze samenwerkingsverbanden. Afgezien van de problemen die bij het organiseren van fysieke overleggen op de eilanden zijn ondervonden als gevolg van de COVID-pandemie, is het ZVH op Bonaire geraakt door veel personele wisselingen bij de deelnemende ketenpartners en door het langdurig ontbreken van een procesmanager. Met het oog op de continuïteit is het van belang dat Sentro Aksesio voorziet in een vervanger van de vaste procesmanager.

Over het geheel genomen ziet de Raad een grote mate van bereidheid bij de verschillende ketenpartners om met elkaar samen te werken teneinde tot de meest geschikte aanpak voor de betreffende jongeren te komen. Daardoor is het mogelijk maatwerk te leveren. Meerdere geïnterviewden ervaren de opheffing van het JCO wel als een gemis. Daarom

vindt de Raad het goed dat de coördinerend beleidsmedewerker jeugdstrafrecht de opdracht heeft gekregen om met de ketenpartners in gesprek te gaan over mogelijke herinvoering van het JCO.

Op het punt van de informatie-uitwisseling bestaat er wel enige spanning tussen enerzijds de justitiële ketenpartners en anderzijds de partners uit de zorgketen. De Raad vindt het van belang dat waar mogelijk informatie wordt gedeeld. Als bijvoorbeeld de Stichting Project een minderjarige met reclasseringstoezicht opneemt, dient zij met het oog op de veiligheid van de andere minderjarigen voor wie zij verantwoordelijkheid draagt de benodigde informatie te ontvangen. Tegelijkertijd mag van de ketenpartners worden verwacht dat zij er begrip voor opbrengen dat KPCN en het OM BES in geval van een lopend opsporingsonderzoek niet zonder meer alle informatie kunnen delen.

De Raad vindt informatie-uitwisseling tussen de ketenpartners een belangrijk punt waaraan de komende tijd extra aandacht moet worden besteed.

Een ander punt dat aandacht behoeft, betreft de gesignaleerde 'strengere' insteek van verschillende justitiële partners tegenover de meer 'toegeeflijke' insteek van partners uit de zorgketen. Het is van belang dat de ketenpartners hierover helder communiceren met elkaar, dat zij in individuele gevallen duidelijke afspraken maken en dat zij die afspraken nakomen. Zoals de Raad in de vorige paragraaf over jeugdreclassering heeft opgemerkt, zijn deze verschillende perspectieven van zorg en veiligheid onmisbaar.

3.2.5 Monitoring en coördinator jeugdstrafrecht

Bevindingen

In opdracht van het WODC heeft de Universiteit van Leiden samen met de University of Curaçao en het Centraal Bureau voor de Statistiek in de aanloop naar de invoering van het jeugdstrafrecht in CN onderzoek gedaan naar de mogelijkheden van een kwantitatieve en kwalitatieve monitor. Achtergrond van de onderzoeksopdracht was de wens van het ministerie van JenV om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de invoering van het jeugdstrafrecht in CN beter te kunnen bepalen. Het rapport 'Invoering jeugdstrafrecht in Caribisch Nederland: een verkenning naar een jeugdstrafrechtmonitor' van april 2020 bevat de conclusie 'dat er aanleiding is om daadwerkelijk een monitor te ontwikkelen, deze te voorzien van zowel kwantitatieve als kwalitatieve elementen en te laten aansluiten bij reeds bestaande initiatieven.'

Met het oog op de invoering van het jeugdstrafrecht in CN heeft het ministerie van JenV voor de duur van drie jaar een beleidsmedewerker implementatie jeugdstrafrecht aangesteld. Deze beleidsmedewerker is na 2,5 jaar gestopt en er is geen opvolger benoemd. Een van de openstaande actiepunten, een eerste evaluatie van het jeugdstrafrecht, is toen door de SRCN opgepakt.

Het eerdergenoemde evaluatierapport van de SRCN bevat onder meer het advies om in het kader van de monitoring, de verdere vormgeving van het jeugdstrafrecht en de ketensamenwerking een beleidsmedewerker aan te trekken voor en op de BES-eilanden. Deze beleidsmedewerker zou wellicht deels coördinerende taken kunnen krijgen, zo staat in het rapport.

In verschillende interviews van de Raad werd de wenselijkheid van de aanstelling van een coördinator jeugdstrafrecht onderschreven. De organisaties spannen zich in om de eigen taken uit te voeren maar organisatie-overstijgende taken blijven liggen. Meerdere gesprekspartners noemden als voorbeeld het Halt-traject, dat volgens hen nu onvoldoende op de kaart staat en daardoor nog niet doeltreffend is.

De VRCN gaf aan behoefte te hebben aan meer ketenbrede sturing vanuit het ministerie van JenV. Het zou de betrokken organisaties stimuleren wanneer het ministerie zich meer betrokken zou tonen en met concrete vragen zou komen over de gang van zaken en over de voortgang.

DGSenB liet in het kader van het onderzoek van de Raad in september 2022 weten te zullen gaan bekijken of het ministerie van JenV een coördinator jeugdstrafrecht kan gaan faciliteren en hoe dat dan vorm zou kunnen krijgen. DGSenB noemde de aanstelling van zo'n coördinator ook een mogelijk goede stap om de lijn beleid-uitvoering vanuit het ministerie te verstevigen. Zoals eerder gemeld, heeft het ministerie van JenV in november 2022 aan de SRCN subsidie toegekend voor een coördinerend beleidsmedewerker jeugdstrafrecht, voor een periode van twee jaar. In de subsidiebrief staat onder het kopje 'voorwaarden' dat de directeur van de SRCN tweemaal per jaar de voortgang bespreekt met de contactpersoon bij het ministerie van JenV en dat bedoelde directeur ten behoeve van die halfjaarlijkse besprekingen een voortgangsverslag indient bij die contactpersoon.

Per 1 januari 2023 is binnen de jeugdstrafrechtketen een coördinerend beleidsmedewerker jeugdstrafrecht aan de slag gegaan, voor een periode van twee jaar.

Beoordeling

Uit de evaluatie door de SRCN en ook uit dit Raadsonderzoek zijn tal van knelpunten rond de toepassing van het jeugdstrafrecht BES naar voren gekomen. Op zich hoeft dat niet te verbazen, het jeugdstrafrecht is immers nieuw voor CN. Bovendien zijn alle betrokken ketenpartners relatief klein en hebben zij beperkte capaciteit. Het is niet vanzelfsprekend dat nieuwe taken met nieuwe processen, zeker wanneer die vragen om intensieve samenwerking in de keten, direct goed worden uitgevoerd. Daarbij komt nog eens bij dat het jeugdstrafrecht is ingevoerd tijdens de COVID-pandemie, toen fysiek overleg tussen organisaties niet of beperkt mogelijk was.

Gelet op de veelheid en de aard van de knelpunten vindt de Raad het een goede zet dat er per 1 januari 2023 een coördinerend beleidsmedewerker jeugdstrafrecht is aangesteld. Met name voor aspecten als samenwerking en informatie-uitwisseling kan deze functionaris een belangrijke coördinerende én aanjagende rol vervullen. Het is daarbij van belang dat erop wordt ingezet dat alle werkprocessen goed worden beschreven en worden geborgd binnen de betrokken organisaties.

Zoals de Raad al in meerdere rapporten heeft betoogd, is de beschikbaarheid van betrouwbare kwalitatieve en kwantitatieve gegevens onmisbaar voor de (verdere) ontwikkeling van beleid. Uit dit onderzoek is gebleken dat zowel kwantitatieve als kwalitatieve informatie versnipperd aanwezig is bij verschillende ketenpartners en dat de beschikbare informatie niet steeds met elkaar overeenkomt. Een ketenbreed overzicht is niet beschikbaar. De Raad vindt het van belang dat de betreffende aanbeveling uit het

WODC-rapport opvolging krijgt. De coördinerend beleidsmedewerker zou een rol kunnen spelen bij de ontwikkeling van de voorgestelde monitor.

De coördinerend beleidsmedewerker zou voorts een rol kunnen spelen in de verhouding tussen het ministerie van JenV en de uitvoeringsorganisaties. Als via deze functionaris periodiek wordt gerapporteerd aan het ministerie, krijgt het ministerie als opdrachtgever meer mogelijkheden om daadwerkelijk te sturen op verbetering van processen. In de subsidiebrief van het ministerie is hierin voorzien met de voorwaarde van halfjaarlijkse voortgangsrapportages en gesprekken.

3.3 Conclusie

Met de invoering van het jeugdstrafrecht is een belangrijke stap gezet. Het ontbreken van de taakstraf als hoofdstraf ziet de Raad wel als een gemis.

Uit de evaluatie van het jeugdstrafrecht door de SRCN zijn tal van punten naar voren gekomen waarop de toepassing van het jeugdstrafrecht kan worden verbeterd. De Raad herkent deze punten. Belangrijke aspecten vindt de Raad vooral de gebruikmaking van Halt, de samenwerking tussen ZJCN en SRCN bij reclasseringstoezicht, de informatie-uitwisseling tussen de ketenpartners en de beschikbaarheid van feitelijke gegevens waarop beleid en de meting van beleidseffecten kunnen worden gebaseerd.

4 Slotbeschouwing

Preventie van jeugdcriminaliteit en een goed functionerend jeugdstrafrechtssystem vallen niet los te zien van elkaar. Toepassing van het jeugdstrafrecht impliceert dat er nadrukkelijk aandacht is voor opvoedkundige aspecten met als doel de betrokken minderjarige te helpen zich optimaal te ontwikkelen. Idealiter draagt dit eraan bij dat hij of zij niet (opnieuw) met het strafrecht in aanraking komt.

Vanwege deze samenhang tussen preventie en jeugdstrafrecht heeft de Raad zijn onderzoek naar de opvolging van zijn eerdere aanbevelingen ten aanzien van preventie van jeugdcriminaliteit gecombineerd met zijn onderzoek naar het jeugdstrafrecht. Om dezelfde reden heeft hij de uitkomsten in één rapport beschreven.

De uitkomsten laten zien dat er vooruitgang is geboekt. De openbare lichamen hebben geïnvesteerd in hun organisatie, er is volop samenwerking tussen de ketenpartners en er vindt regelmatig casusoverleg plaats. Concrete voorbeelden van goede ontwikkelingen op Bonaire zijn de opzet van een project Begeleid Wonen en de residentiële opvang van minderjarigen met ernstige gedragsproblematiek. Ook het plan van de Stichting Krusada om een woonvoorziening op te zetten voor minderjarigen met reclasseringstoezicht klinkt veelbelovend.

De invoering van het jeugdstrafrecht per 1 augustus 2020 was een mijlpaal. Dit jeugdstrafrecht biedt meer mogelijkheden voor maatwerk bij minderjarige justitiabelen, waarbij ook veel meer aandacht kan worden geschonken aan pedagogische aspecten. Bij de toepassing van dit jeugdstrafrecht moet nog wel het nodige verbeteren, maar er ligt nu een solide wettelijk fundament. In zoverre is er reden voor tevredenheid.

Tegelijkertijd is er reden voor bezorgdheid. In vrijwel elk gesprek dat de Raad voor dit onderzoek voerde, werd armoede genoemd als een belangrijke *trigger* voor (jeugd)criminaliteit. Volgens recente rapporten leeft 40 tot 50% van de inwoners van de BES-eilanden onder de armoedegrens. Over de armoede op de BES-eilanden is al veel geschreven maar in het licht van het thema jeugdcriminaliteit kan deze in dit rapport niet onbenoemd blijven. Voor de aanpak van dit probleem hebben de openbare lichamen Den Haag nodig. Preventie van jeugdcriminaliteit is daarmee allerm minst een verantwoordelijkheid van uitsluitend de openbare lichamen.

Los van de bestaande armoede maakt de Raad zich zorgen over de groeiende kloof tussen 'rijk en arm' op de eilanden. De Raad vreest dat die kloof de criminaliteit zal aanwakkeren. Ook op dit punt zijn de mogelijkheden van de openbare lichamen zeer beperkt.

Tijdens het onderzoek werd daarnaast herhaaldelijk melding gemaakt van een relatief groot aantal multi-probleemgezinnen waarbij een lichte verstandelijke beperking (LVB) een prominente rol speelt in de problematiek.³⁷ Verder werden genoemd een

³⁷ Zie ook de Eindrapportage 2017-2020 van het ZVH, maart 2020. Daarin staat dat onder meer dat er weinig voorzieningen zijn voor cliënten met een verstandelijke beperking.

verhoudingsgewijs groot aantal laag opgeleide jongeren en beperkte mogelijkheden voor jongeren om geschikte huisvesting te vinden. Elk van deze knelpunten kan bijdragen aan het risico dat een jongere afglijdt en zich op enig moment schuldig maakt aan een delict. Ook voor deze aspecten geldt dat redelijkerwijs niet van de openbare lichamen kan worden verwacht dat zij daarvoor zonder hulp van Den Haag met een oplossing komen.

De afgelopen jaren hebben Den Haag en de drie openbare lichamen gezamenlijk veel geïnvesteerd in de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling. De Raad hoopt dat ook de hiervoor genoemde aspecten de aandacht krijgen die zij verdienen.

De thema's preventie van jeugdcriminaliteit en functioneren van het jeugdstrafrecht zijn zo breed en hebben zoveel facetten dat het onmogelijk is om dat in een relatief beperkt onderzoek als het onderhavige Raadsonderzoek uitputtend te behandelen. Naar bijvoorbeeld de effecten van het door de drie openbare lichamen gevoerde jeugdbeleid of van de Halt-interventies op de BES-eilanden heeft de Raad geen onderzoek gedaan. Om zinnige uitspraken te kunnen doen over dergelijke effecten is nader en andersoortig onderzoek nodig. De wenselijkheid daarvan is evident.

5 Aanbevelingen

Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek doet de Raad de volgende aanbevelingen aan de minister van JenV:

1. Neem het initiatief tot opnemning van de taakstraf als hoofdstraf in het Wetboek van Strafrecht BES.
2. Zorg ervoor dat uitvoering van de PIJ-maatregel voor minderjarige justitiabelen uit Caribisch Nederland realiseerbaar is. Maak hiertoe allereerst de processen inzichtelijk die nodig zijn om tot een plaatsing te komen.
3. Ga alsnog na in hoeverre registratie van gesignaleerde risicojongeren mogelijk is.
4. Zorg ervoor dat bij elke strafzaak met een minderjarige verdachte wordt beoordeeld of een Halt-traject mogelijk is.
5. Investeer in de samenwerking en de afgesproken taakverdeling tussen SRCN en ZJCN in jeugdreclasseringszaken en scherp de gemaakte afspraken zo nodig aan.
6. Geef opvolging aan de aanbeveling uit het WODC-rapport van april 2020 tot inrichting van een jeugdstrafrechtmonitor Caribisch Nederland.
7. Zorg voor sturing op de opvolging van de aanbevelingen uit het evaluatierapport van de SRCN.

Bijlage 1 Overzicht geïnterviewde functionarissen

- **OM BES**
 - officier van justitie
 - beleidsmedewerker
- **KPCN**
 - korpsleiding
 - teamchefs Sint Eustatius en Saba
 - barioregisseurs
 - rechercheurs Jeugd- en Zedenzaken
- **JICN**
 - directeur
 - casemanager
 - verpleegkundige
 - psycholoog
- **VRCN**
 - directeur
 - raadsonderzoekers
 - adviseur beleid en bedrijfsvoering
- **ZJCN**
 - gedragswetenschapper
 - teamcoördinator
 - jeugdzorgprofessionals
- **SRCN**
 - directeur
 - reclasseringswerkers
- **Ministerie van JenV**
 - coördinerend beleidsmedewerker DGSenB
- **Middelbare scholen Bonaire, Sint Eustatius en Saba**
 - directieleden
 - zorgcoördinatoren
- **Openbaar lichaam Bonaire**
 - gezaghebber
 - directeur Samenleving en Zorg
 - beleidsadviseur
 - leerplichtambtenaar
 - procesmanager ZVH
- **Openbaar lichaam Sint Eustatius**
 - kabinetschef
 - hoofd unit Social Support
 - opvoedkundige
 - beleidsmedewerker Huiselijk geweld en kindermishandeling
- **Openbaar lichaam Saba**
 - gezaghebber
 - maatschappelijk werker/senior beleidsadviseur
 - leerplichtambtenaar
- **Stichting Project**
 - directeur
 - kwaliteitsfunctionaris
- **Stichting Krusada**
 - directeur

Bijlage 2 Overzicht aanbevelingen evaluatie Jeugdstrafrecht 2022

Interne evaluatie jeugdstrafrecht

De interne evaluatie van het Jeugdstrafrecht, zoals die in de eerste helft van 2022 is uitgevoerd door de SRCN, bevat een afsluitend hoofdstuk met aanbevelingen en adviezen. Deze zijn hieronder integraal weergegeven.

Algemeen

1. In het kader van de monitoring, de verdere vormgeving van het jeugdstrafrecht en de ketensamenwerking, wordt geadviseerd om een beleidsmedewerker, met wellicht deels coördinerende taken, aan te stellen voor en op de BES.
2. Keten brede informatievoorziening over de juridische kaders, specifiek met betrekking tot leeftijdsgrenzen en toestemmingsvereisten in het kader van informatie-uitwisseling is van belang.
3. Het organiseren van een informatiedag voor de keten, specifiek gericht op het opdoen van kennis over het jeugdstrafrecht wordt als van meerwaarde gezien.
4. Voor een betere informatievoorziening naar jeugdigen en ouders, wordt aanbevolen om informatiemateriaal te ontwikkelen voor personen met een (licht) verstandelijke beperking met audiovisuele uitleg over het gehele jeugdstrafrechtsproces.
5. Het is van belang dat keten brede registratie en monitoring (zowel kwalitatief als kwantitatief) op zoveel mogelijke uniforme wijze plaatsvindt. Daarnaast kan iedere organisatie afzonderlijk gegevens registreren die voor de interne processen en kwaliteitsbewaking nodig zijn.
6. Er dient periodieke evaluatie van de samenwerkingsafspraken plaats te vinden.
7. Aanbevolen wordt om ook onder zorgpartners en onderwijsinstellingen een evaluatie uit te voeren naar de gevolgen van de invoering van het jeugdstrafrecht, wat goed gaat, waar de knelpunten liggen en wat hun behoeftes zijn om de doelgroep op adequate wijze te kunnen bedienen.
8. Om zoveel mogelijk aan te kunnen sluiten bij de behoefte en problematiek van jeugdigen op de BES, is het van belang dat er een woonvoorziening komt voor jeugdigen binnen een strafrechtelijk kader waarbij de thuissituatie leidt tot gevaar voor een verdere verstoring van de ontwikkeling en het niet wenselijk of mogelijk is dat zij terugkeren naar huis. Dit kan zowel in het kader van de schorsing van de voorlopige hechtenis zijn, maar ook in het kader van resocialisatie en nazorg na detentie.
9. Ook ten aanzien van onderwijs wordt geadviseerd om te onderzoeken welke voorzieningen er specifiek voor deze doelgroep wenselijk en nodig zijn en hoe deze kunnen worden gerealiseerd. Dit geldt zowel voor een reboundvoorziening als voor (speciaal) basis en middelbaar onderwijs.
10. Er is grote behoefte aan zowel ambulante als residentiële behandelmogelijkheden. Van belang is dat het aanbod vanuit MHC kind en jeugd duidelijk wordt, alsook de ontbrekende voorzieningen duidelijk in kaart worden gebracht, zodat ook specifiek kan worden gekeken naar hetgeen er voor de BES gerealiseerd kan worden.

Halt

11. Het is van belang om te onderzoeken waarom het aantal verwijzingen naar Halt laag blijft en hoe er actiever kan worden ingezet op screening en verwijzing van zaken naar Halt.
12. Zowel de Leerplichtambtenaren op alle drie de eilanden alsook de medewerkers van de KPCN op de bovenwindse eilanden, dienen geïnformeerd te worden over hun taak met betrekking tot verwijzing naar Halt en de procedures en verantwoordelijkheden hieromtrent.

Advisering in strafzaken

13. Een officier van justitie specifiek voor jeugdzaken wordt als van toegevoegde waarde gezien.
14. Overleg met de griffie met betrekking tot communicatie met het OM en de keten bij voorlopige hechtenis en het belang van het tijdig aanleveren van de beschikkingen, zou het proces rondom het overdrachtsgesprek en opstarten van de jeugdreclasseringsmaatregel kunnen versoepelen.
15. Gezien de doorlooptijden en de tijdige levering van adviesrapporten als belangrijke aandachtspunten zijn meegegeven, is het goed om te onderzoeken wat het effect van de wachtlijsten bij de VRCN is op het adviesproces en de inhoud van rapportages en wat er nodig is om te kunnen voldoen aan de levertermijnen.
16. Er wordt aanbevolen dat de bijzondere voorwaarden en de formulering daarvan worden afgestemd met OM en ZM en deze worden meegenomen in de interventiekaart. Dit met als doel dat er wordt bijgedragen aan de uitvoerbaarheid van bijzondere voorwaarden en dat er op een zo uniform mogelijke wijze wordt gerapporteerd.
17. Gezien de aanwezige knelpunten in de communicatie en samenwerking, lijkt periodieke evaluatie tussen de VRCN en het OM van belang.
18. Bijscholing/deskundigheidsbevordering voor rechters uit Sint Maarten met betrekking tot het jeugdstrafrecht op de BES. Dit om te voorkomen dat er straffen worden opgelegd die binnen de BES wetgeving niet bestaan, dan wel onmogelijk zijn.
19. In het kader van de advisering in strafzaken is het van belang om met de huidige pro-justitia rapporteurs een evaluatie uit te voeren naar de inhoud, kwaliteit en verbeterpunten van de rapportages en te kijken naar specifieke aandachtspunten als het gaat om de advisering in jeugdstrafzaken, in het bijzonder ook wanneer het gaat om advisering van de PIJ-maatregel.

Jeugdreclasseringsmaatregel

20. Ter voorbereiding op de invrijheidstelling kan overwogen worden om waar mogelijk van tevoren een toezichthouder vanuit de SRCN toe te wijzen, zodat alvast in samenspraak met de JICN en ZICN kan worden gestart met de begeleiding en een plan van aanpak binnen de JICN, ter voorbereiding op de invrijheidstelling.
21. In het kader van de effectiviteit en doelmatigheid, wordt geadviseerd om de haalbaarheid en wenselijk te onderzoeken van het uitvoeren van de jeugdreclasseringsmaatregelen door één in plaats van twee organisaties.
22. Het ontwikkelen van bruikbare praktische tools om het toezicht en de begeleiding vorm te kunnen geven, specifiek gericht op risico's, criminogene en beschermende factoren.

Taakstraffen

23. Gezien het aantal opgelegde werkstraffen om onduidelijke redenen laag blijft, wordt aanbevolen om te onderzoeken waarom er weinig werkstraffen worden opgelegd en wat hierin nodig is.
24. Het aanbod aan werk- en leerstraffen inzichtelijk maken voor de betrokken ketenpartners.
25. Het uitbreiden van het aanbod aan gedragsinterventies en professionals keten breed trainen in het kunnen geven hiervan.

Jeugddetentie en PIJ-maatregel

26. Aanbevolen wordt om de VI-regeling uit te werken, zowel met betrekking tot het advies- en toezichtproces, alsook het resocialisatieproces.
27. In samenwerking met de werkgroep jeugddetentie onderzoeken of het aantal detentieplekken voldoende is en hoe de interne processen nader vorm moeten krijgen om een zo verantwoord mogelijk leefklimaat en aanbod voor jeugdigen in detentie te kunnen realiseren.

28. Het uitwerken van de processen rondom de PIJ-maatregel; van advisering, tot oplegging, uitvoering en nazorg en welke partners welke rol en verantwoordelijkheid hierin hebben.
29. Van belang is dat er afspraken worden gemaakt rondom bovenwindse jongeren in detentie op Bonaire. Dit betreft niet alleen de procedure rondom het overbrengen naar Bonaire, maar ook afspraken rondom bezoek en contact met ouders, onderwijs in de eigen taal etc.

Ketensamenwerking

30. Het is van belang dat de aansturing en kwaliteitsbewaking binnen de betrokken organisaties zowel intern als in overleg met ketenpartners wordt vormgegeven. Aanbevolen wordt om een kwaliteitskader met kwaliteitsstandaarden op te stellen, welke als richtlijn dient binnen Halt, het adviesproces, de uitvoering van de jeugdreclasseringsmaatregel en jeugddetentie. Van belang hierbij is dat niet alleen uitvoerend werkers, maar ook de aansturingverantwoordelijken op de hoogte zijn van de methodiek, inhoud en de samenwerkingsafspraken.
31. In het kader van de transparantie en duidelijkheid met betrekking tot informatie-uitwisseling, wordt aanbevolen dat er een convenant wordt opgesteld waarin duidelijk wordt gemaakt wat wel en niet kan worden uitgewisseld en op welke manier dit dient te geschieden.
32. Evalueren, aanpassen en uitbreiden van de samenwerkingsafspraken. Van belang is dat de JICN als partner hierbij betrokkene wordt. Zij vormen nu geen onderdeel van de samenwerkingsafspraken, hetgeen in de praktijk met momenten tot knelpunten in de samenwerking leidt.
33. Ten behoeve van keten brede overzicht van jeugdzaken en het bevorderen van de samenwerking tussen de betrokken organisaties, wordt aanbevolen om het jeugdcasusoverleg (JCO) weer in het leven te roepen en volgens een vaste planning en structuur vorm te geven aan de overleggen. Van belang is dat daarin een organisatie als trekker wordt aangewezen.

Deskundigheidsbevordering

34. Aanbevolen wordt om te investeren in deskundigheidsbevordering op het gebied van wetgeving, maar ook op methodisch inhoudelijke thema's waaronder psychopathologie, hechtingsproblematiek en zeden.
35. Ten behoeve van professionalisering wordt aanbevolen om de mogelijkheid voor periodieke supervisie, intervisie en casuïstiekbespreking voor uitvoerend werkers te organiseren.
36. Periodiek keten brede informatiebijeenkomsten en themadagen organiseren. In het kader van het bevorderen van de samenwerking, maar vooral ook om kennis te delen en op te frissen.

Preventie

37. Periodiek informeren en voorlichten van de samenleving over de ontwikkelingen op het gebied van jeugdstrafrecht, maar ook de eigen rol als ouders/ burger in het kader van criminaliteitspreventie.
38. Aanbevolen wordt om in samenwerking met de openbare lichamen voorlichtingen over zowel Halt als specifieke thema's te organiseren op bijvoorbeeld scholen, met als doel het bijdragen aan criminaliteitspreventie.

Bijlage 3 Opsomming bijzondere voorwaarden Jeugdstrafrecht BES

Overzicht bijzondere voorwaarden.

Artikel 31 van het Besluit tenuitvoerlegging jeugdstrafrecht BES bevat een opsomming van de bijzondere voorwaarden die de rechter kan stellen bij een voorwaardelijke veroordeling. Het gaat om de volgende voorwaarden:

- gehele of gedeeltelijke vergoeding van de door het strafbare feit veroorzaakte schade;
- geheel of gedeeltelijk herstel van de door het strafbare feit veroorzaakte schade;
- een verbod contact te leggen of te laten leggen met bepaalde personen of instellingen;
- een verbod zich op of in de directe omgeving van een bepaalde locatie te bevinden;
- een verplichting op bepaalde tijdstippen of gedurende een bepaalde periode op een bepaalde locatie aanwezig te zijn;
- een verplichting zich op bepaalde tijdstippen te melden bij een bepaalde instantie;
- een verbod op het gebruik van verdovende middelen of alcohol en de verplichting ten behoeve van de naleving van dit verbod mee te werken aan bloedonderzoek of urineonderzoek;
- een verplichting zich onder behandeling te stellen van een deskundige of zorginstelling;
- het verblijven in een instelling voor begeleid wonen of maatschappelijke opvang;
- de opname in een inrichting als bedoeld in artikel 79q, tweede lid, van de wet;
- het deelnemen aan een gedragsinterventie;
- het volgen van onderwijs, gedurende een bepaalde termijn, ten hoogste gelijk aan de proeftijd;
- het verrichten van arbeid, indien en zover dit dienstbaar is aan de opvoeding van de jeugdige;
- andere voorwaarden, het gedrag van de veroordeelde betreffende.

Colofon

Raad voor de rechtshandhaving

p/a Turfmarkt 147 2511 DP | Den Haag | Nederland

info@rrh-sxm.org

www.raadrechtshandhaving.com

Maart 2023