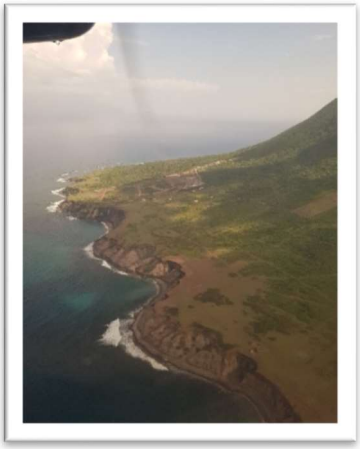
Invoering jeugdstrafrecht in Caribisch Nederland: een verkenning naar een jeugdstrafrechtmonitor



Dr. J.V.O.R. Doekhie	(Universiteit Leiden, Strafrecht en Criminologie)
Prof. dr. mr. T. Liefaard	(Universiteit Leiden, Jeugdrecht)
Drs. R. den Bak	(Universiteit Leiden, Strafrecht en Criminologie)
Mr. drs. M. Jeltes	(Universiteit Leiden, Jeugdrecht)
Dr. A. Marchena-Slot	(University of Curacao)
Mr. R. Nieuw	(University of Curacao)
Dr. F. van der Mooren	(Centraal Bureau voor de Statistiek)

Met medewerking van: Mr. S. van der Zee en F. van der Werf

Eindrapportage, 9 april 2020

Universiteit Leiden

COLOFON

Opdrachtgever

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)
Afdeling Externe Betrekkingen (EWB) Ministerie van Justitie en Veiligheid
Koningskade 4
2596 AA Den Haag

Onderzoekers
Dit onderzoek is uitgevoerd door de sectie Strafrecht & Criminologie en Jeugdrecht van de Universiteit Leiden in samenwerking met de University of Curaçao en het Centraal Bureau voor de Statistiek. De betrokken onderzoekers zijn: Jennifer Doekhie, Ton Liefaard, Renate den Bak, Marije Jeltes, Annemarie Marchena-Slot, Renata Nieuw en Francis van der Mooren, met medewerking van Simone van der Zee en Femke van der Werf.

© 2020, WODC, Ministerie van Justitie en Veiligheid. Auteursrechten voorbehouden.

Foto's voorblad: gemaakt door Jennifer Doekhie tijdens de werkbezoeken aan de BES-eilanden.

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave 3

Afkortingenlijst 7

Geografische kaart Bonaire, Sint Eustatius en Saba 8

Samenvatting 9

Summary 16

Dankwoord 22

Hoofdstuk 1: Invoering Jeugdstrafrecht Caribisch Nederland – onderzoek naar implementatie en monitoring 23

1.1. Inleiding 23

1.2. Doel- en probleemstelling 23

1.3. Onderzoeksvragen 24

1.4. Urgentie invoering jeugdstrafrecht 26

1.5. Preventie en bestrijding van jeugdcriminaliteit in Caribisch Nederland 27

1.6. Onderzoeksmethoden 29

1.6.1. Desk research (waaronder juridische analyse) en oriënterende gesprekken 29

1.6.2. Kwantitatief: 0-situatie jeugdige verdachten en registraties 30

1.6.3. Kwalitatief: diepte-interviews en focusgroep 33

1.6.4. Datamanagement en ethische overwegingen 36

1.7. Leeswijzer 36

Hoofdstuk 2 Het oude en nieuwe jeugdstrafrecht in Caribisch Nederland 38

2.1. Inleiding 38

2.2. Het kader van internationale kinderrechten 38

2.2.1. Het VN-Kinderrechtenverdrag 38

2.2.2. Conclusie 42

2.3. De huidige strafwetgeving over jeugdigen in Caribisch Nederland 42

2.3.1. Kaders uit het Wetboek van Strafrecht BES voor jeugdige verdachten en daders 42

2.3.2. Bijzondere afwijkende voorschriften voor jeugdigen bij de strafprocesvoering 46

2.4. Het nieuwe jeugdstrafrecht voor de BES 48

2.4.1. De bepalingen uit Titel VIIIA ‘Bijzondere bepalingen voor jeugdigen’ 48

2.4.2. Verschillen tussen het nieuwe jeugdstrafrecht van de BES en elders in het Koninkrijk 52

2.5. Consequenties voor de justitieketen in de BES 54

2.5.1. IV.1 Een jeugddetentie(voorziening) in de JICN 54

2.5.2. Veranderingen in de keten 56

2.6. Conclusie 58
Hoofdstuk 3: 0-situatie daders en zaken 60
3.1. Introductie 60
3.1.2 Leeswijzer 61
3.2. Overzicht 2018 62
3.2.1. Jeugdige verdachten 62
3.2.2. Jongvolwassenen 64
3.2.3. Beschikbare informatie 65
3.3. Politieregistraties 65
3.3.1. Aantal geregistreerde jongeren 67
3.3.2. Leeftijd, geslacht, geboorteplaats en huidige woonplaats. 68
3.3.3. Beschrijving zaken 70
3.3.4. Politie-afdoeningen en verloop van de zaak 71
3.3.5. Overige delictkenmerken 72
3.3.6. Delictgeschiedenis 73
3.3.7. Samenstelling huishouden, ouders en broers en/of zussen 73
3.3.8. Dagbesteding 74
3.3.9. Middelengebruik en welzijn 75
3.4. OM-registraties 76
3.4.1. Aantal geregistreerde jongeren 78
3.4.2. Leeftijd, geslacht, geboorteplaats en huidige woonplaats 78
3.4.3. Beschrijving delicten 79
3.4.4. Afdoeningen en verloop van de zaak 81
3.4.5. Overige delictkenmerken 82
3.4.6. Delictgeschiedenis 83
3.4.7. Samenstelling huishouden, ouders en broers en/of zussen 83
3.4.8. Dagbesteding 84
3.4.9. Middelengebruik en welzijn 84
3.5. HALT-afdoeningen 85
3.5.1. Aantal geregistreerde jongeren 86
3.5.2. Leeftijd, geslacht, geboorteplaats en huidige woonplaats 86
3.5.3. Beschrijving zaken 86
3.5.4. Afdoeningen HALT en verloop van de zaak 87
3.5.5. Overige delictkenmerken 87
3.5.6. Samenstelling huishouden, ouders en broers en/of zussen 87
3.5.7. Dagbesteding: onderwijs en werk 88

3.5.8. Middelengebruik en welzijn 88
3.6. Vooruitblik 2019 88
3.6.1. Minderjarige verdachten 88
3.6.2. Meerderjarige verdachten 89
3.6.3. Vergelijking met 2018 89
3.7. Slotoverwegingen 89
Hoofdstuk 4: Registraties 91
4.1. Registratie van delicten, verdachten, straffen en maatregelen, en slachtoffers 92
4.1.1. Systemen 92
4.1.2. Soort informatie 93
4.1.3. Bronnen van informatie 93
4.2 Ontbrekende data 96
4.3 Kwaliteit van de registraties 97
4.3.1. Bronnen 97
4.3.2. Digitalisering 97
4.3.3. Koppelen van zaken 98
4.3.4. Toegankelijkheid informatie 99
4.4. Conclusies 100
Hoofdstuk 5 Ervaringen van sleutelpersonen in de (jeugd)strafrechtketen 101
5.1. Inleiding 101
5.2. Algemene indrukken 101
5.2.1. Professionalisering 103
5.2.2. Conclusie 104
5.3. Het nieuwe jeugdstrafrecht in de praktijk 105
5.3.1. Buitengerechtelijke afdoening (HALT) 105
5.3.2. Jeugddetentie 107
5.3.3. Conclusie 110
5.4. Verandering in de keten: jeugdreclasseringstaak 110
5.5. Processen / samenwerking partners / informatie uitwisseling 111
5.5.1. Functie leerplichtambtenaar 111
5.5.2. Informatie en uitwisseling 113
5.5.3. Conclusie 115
5.6. Verkenning monitor jeugdstrafrecht Caribisch Nederland 116
5.6.1. Algemene indrukken 116
5.6.2. Inhoud monitor volgens de ketenpartners 116
5.6.3. Betrokkenheid partners in de toekomst 117

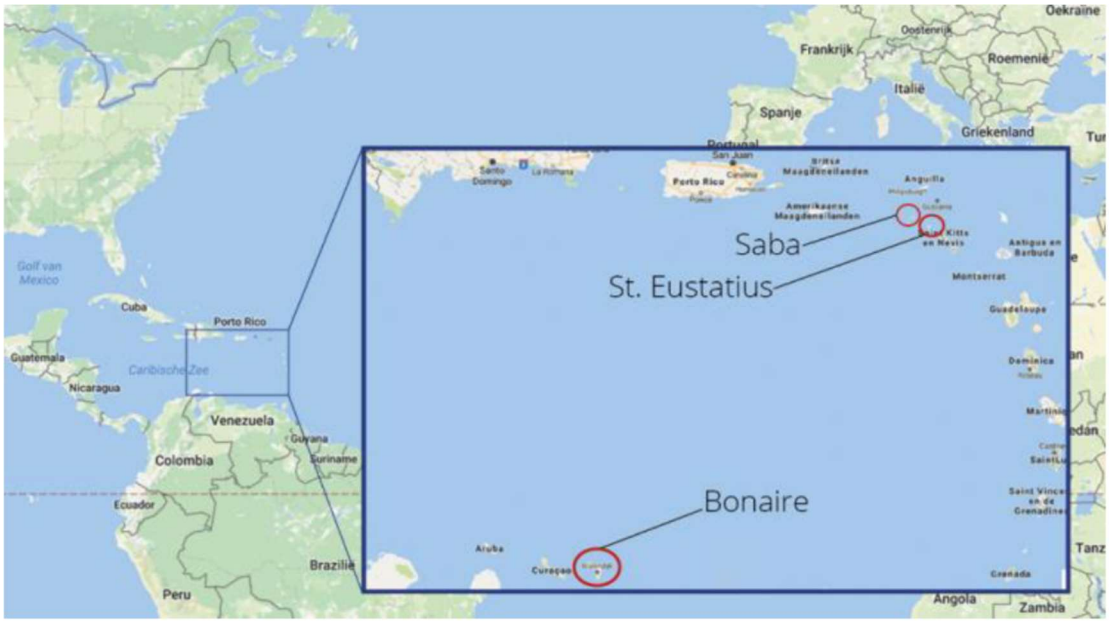
5.7. Conclusie en input kwalitatieve monitor jeugdstrafrecht Caribisch Nederland. 118
Hoofdstuk 6: Inrichting kwantitatieve en/of kwalitatieve monitor jeugdstrafrecht 120
6.1. Inleiding 120
6.2. Doel en inhoud monitor jeugdstrafrecht Caribisch Nederland 121
6.3. Kwantitatieve of kwalitatieve monitor? 123
6.4. Haalbaarheid monitor jeugdstrafrecht Caribisch Nederland 125
6.5. Regie 127
6.6. Tot slot 129
Hoofdstuk 7: Terugblik en slotoverwegingen 130
7.1. Achtergrond en opzet onderzoek 130
7.2. Beperkingen van het onderzoek 131
7.3. Terugblik hoofdstukken 132
7.3.1. Juridische context 132
7.3.2. 0-registratie delicten en kwaliteit registraties 133
7.3.3. Ervaringen sleutelpersonen 134
7.3.4. Inrichting monitor 135
7.4. Slotoverwegingen 136
Literatuurlijst 140
Bijlage 1: Topiclijst interviews sleutelpersonen ketenpartners 143
Bijlage 2: Informed consent formulier 144
Bijlage 3: Leden van de begeleidingscommissie 145

Afkortingenlijst

ART	–	Agressie Regulatie Training
BES	–	Bonaire, Sint Eustatius, Saba. Deze eilanden vormen samen Caribisch Nederland.
CJG	–	Centrum Jeugd en Gezin
CN	–	Caribisch Nederland
EOZ	–	Expertisecenter Onderwijs en Zorg
IVRK	–	Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind
JCO	–	Justitieel Casus Overleg
JGCN	–	Jeugdzorg en Gezinsvoogdij Caribisch Nederland
JICN	–	Justitiële Inrichting Caribisch Nederland
KPCN	–	Korps Politie Caribisch Nederland
LPA	–	Leerplichtambtenaar
MDO	–	Multi Disciplinair Overleg
MHC	–	Mental Health Carribean
OM	–	Openbaar Ministerie
PV	–	proces verbaal
SGB	–	Scholengemeenschap Bonaire
SoVa	–	Sociale Vaardigheden training
SRCN	–	Stichting Reclassering Caribisch Nederland
WvSr-BES	–	Wetboek van Strafrecht BES
WvSv-BES	–	Wetboek van Strafvordering BES

Geografische kaart Bonaire, Sint Eustatius en Saba

De BES-eilanden bevinden zich in de Caribische Zee en hebben gezamenlijk ruim 25.000 inwoners (CBS Statline, 2020). Bonaire ligt in hetzelfde geografisch gebied als Aruba en Curaçao, terwijl Saba en Sint Eustatius ruim 800 kilometer verder liggen in de buurt van eilanden als Saint Kitts en Nevis en Sint Maarten.



Bron: Van der Veen & Heuts, 2018

Bonaire, hoofdstad: Kralendijk
Oppervlakte: 288 km²
Inwoners: 20.104 (2019)
Talen: Nederlands, Papiaments

Sint-Eustatius 'Statia', hoofdstad: Oranjestad
Oppervlakte: 21 km²
Inwoners: 3.138 (2019)
Talen: Nederlands, Engels

Saba, hoofdstad: The Bottom
Oppervlakte: 13 km²
Inwoners: 1.915 (2019)
Talen: Nederlands, Engels

Bron: Rijksoverheid.nl (2020).

Samenvatting

Achtergrond onderzoek en onderzoeksvragen

In tegenstelling tot Europees-Nederland is er momenteel geen apart jeugdstrafrecht in Caribisch Nederland. De Nederlandse overheid streeft ernaar om in 2020 een apart jeugdstrafrecht in te voeren in Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES). De implementatie van het jeugdstrafrecht zal plaatsvinden door het toevoegen van een titel in het huidige wetboek van Strafrecht BES met bijzondere bepalingen betreffende jeugd.[1] De introductie van het jeugdstrafrecht heeft tot gevolg dat er jeugddetentie wordt ingevoerd en geeft bovendien een wettelijke grondslag aan de reeds bestaande buitengerechtelijke afdoening. Het ministerie van Justitie en Veiligheid wil de doeltreffendheid en doelmatigheid van de invoering van een jeugdstrafrecht beter kunnen bepalen[2] en heeft daartoe onderhavig onderzoek laten uitvoeren naar de mogelijkheden van een kwantitatieve en kwalitatieve monitor.[3]

De probleemstellingen van het onderzoek luiden:

- Wat is de 0-situatie als het gaat om de kwalitatieve en kwantitatieve instroom van jeugdigen van 12-18 jaar in 2018[4] die met politie en justitie in Caribisch Nederland in aanraking zijn gekomen, op welke wijze zijn deze zaken in de jeugdstrafrechtketen afgedaan en wat is hierover geregistreerd?

- In hoeverre is een kwantitatieve dan wel kwalitatieve monitor jeugdstrafrecht haalbaar in Caribisch Nederland om periodiek inzicht te hebben in de toepassing van het jeugdstrafrecht en de mate van recidive onder jeugdigen? Aan welke voorwaarden, zoals eisen aan de betrouwbaarheid en validiteit van de registraties van de verschillende instellingen in de jeugdstrafrechtketen, zou deze jeugdmonitor moeten voldoen en hoe zou deze er dan uit kunnen zien?

Methoden van onderzoek

In dit onderzoek zijn verschillende onderzoeksmethoden gecombineerd. Ten eerste is een juridische analyse uitgevoerd, waarbij het huidige en het in te voeren (jeugd)strafrecht BES zijn beschreven en

[1] TK 31.568, nr. 209 en de bijlage hierbij kst-31568-209 (big-868920) waarin opgenomen is de 'Titel met bepalingen voor jeugd Wetboek van Strafrecht BES'.
[2] Startnotitie WODC-onderzoek 'Verkenning monitor jeugdstrafrecht Caribisch Nederland'.
[3] TK 31.568, nr. 209.
[4] In het huidige onderzoek is uiteindelijk ook een deel van 2019 meegenomen en een verkenning gedaan naar de groep 18-21 jaar. Over deze groep wordt minder gedetailleerd gerapporteerd.

vergeleken (ook met vergelijkbare wetgeving in Nederland, Aruba en Curaçao). Hierbij is gebruik gemaakt van wetteksten, parlementaire stukken (waaronder memories van toelichting of antwoord, nota's van wijziging en handelingen) en beleidsnota's. Ook is aandacht besteed aan het internationale kinderrechtenkader met betrekking tot het jeugdstrafrecht op basis van verdragen en andere internationale regelgeving en aan de hand van juridische commentaren in literatuur. Ten tweede zijn 250 dossiers bestudeerd van 105 unieke jongeren en jongvolwassenen die in 2018 (en een gedeelte 2019) in aanraking zijn gekomen met politie en justitie om de 0-situatie in kaart te brengen. Gegevens zijn verzameld over de zaak (delict, opgelegde straf of maatregel, verloop) en algemene persoonskenmerken (leeftijd, geslacht, school/opleiding, werk, eerdere delicten). Tevens is de kwaliteit van de registraties bestudeerd (o.a. beschikbaarheid van data, registratiesystemen) om de randvoorwaarden te verkennen voor het inrichten van een eventuele kwantitatieve monitor op de BES. Ten derde zijn kwalitatieve interviews afgenomen met 31 personen in 26 interviews op de verschillende eilanden en is één focusgroep georganiseerd op Bonaire. De geïnterviewden zijn allen werkzaam bij de ketenpartners (onder andere het Korps Politie Caribisch Nederland, Openbaar Ministerie, Voogdijraad Caribisch Nederland, Jeugdzorg en Gezinsvoogdij Caribisch Nederland, Stichting Reclassering Caribisch Nederland), maar ook daarbuiten (in het zorgcircuit, zoals Centrum Jeugd en Gezin). In de interviews hebben de ervaringen van de respondenten centraal gestaan met betrekking tot het in te voeren jeugdstrafrecht, voorbereiding op de uitvoering van hun (soms nieuwe) taken, en ervaren of beoogde knelpunten. In de laatste fase van het onderzoek is een focusgroep georganiseerd waar geïnterviewde respondenten uit de verschillende (keten)partners aan hebben deelgenomen en hun input hebben gegeven op een aantal bevindingen uit het dossieronderzoek, de individuele interviews, en het inrichten van een monitor jeugdstrafrecht in Caribisch Nederland.

Bevindingen

Deel 1: Juridische context (juridische analyse)

Het staat vast dat de invoering van het jeugdstrafrecht grote veranderingen in de positie van de jeugdige verdachte en voor de partners in de justitiële strafrechtketen in de BES met zich meebrengt. Door jeugdspecifieke sancties, zoals de jeugddetentie en de Pij-maatregel in te voeren, die beperkt zijn in duur, beoogt de wetgever het leveren van meer maatwerk mogelijk te maken en te voldoen aan het principe dat vrijheidsbeneming voor een zo kort mogelijke duur moet worden toegepast, zoals het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK) voorschrijft. Ook worden de politietransactie en de OM-transactie van een wettelijke basis voorzien, hetgeen eveneens goed aansluit bij het internationaal kinderrechtelijke uitgangspunt dat ingeval van jeugdige verdachten een buitengerechtelijke afdoening de voorkeur verdient. Specifieke jeugdsancties en buitengerechtelijke

procedures dragen bij aan het bevorderen van de herintegratie van jeugdige verdachten en passen bij de pedagogische doelstellingen van het jeugdstrafrecht. Om de tenuitvoerlegging van de nieuwe sancties goed te laten verlopen, is uitvoeringswet- of regelgeving nodig om de specifieke taken van de uitvoeringsorganen en hun onderlinge verhouding af te bakenen. Daarnaast is van belang dat deze organen voldoende worden toegerust om hun taken te kunnen volbrengen. De in dit onderzoek onderzochte monitor kan hieraan bijdragen.

Deel 2: 0-situatie delicten & registraties (kwantitatief dossieronderzoek)

Uit de beschikbare registraties van de politie, het OM en de Voogdijraad blijkt dat 61 minderjarigen en 44 jongvolwassenen in 2018 in aanraking zijn gekomen met de strafrechtketen; een totaal van 105 unieke jongeren in de leeftijd 12-21 jaar. Voor de meeste achtergrondkenmerken is maar beperkt informatie voor slechts een kleine groep beschikbaar.

De gemiddelde leeftijd van de minderjarigen die in de *politieregistraties* (KPCN) van 2018 naar voren zijn gekomen, is 15.7 jaar oud. Het hoofdfeit waarvoor minderjarigen geregistreerd zijn bij de politie, is voornamelijk diefstal of rijden zonder rijbewijs. Informatie over delictgeschiedenis is voor bijna alle minderjarigen bekend. Ruim de helft van de minderjarigen heeft geen registraties voor 2018 en staat dus geregistreerd als first-offender, een derde deel heeft nog één registratie bij het KPCN voorafgaand aan 2018. De rest (ongeveer 15%) varieert van twee tot zeven registraties. De gemiddelde leeftijd van de jongvolwassenen die naar voren zijn gekomen in de *politieregistraties* van 2018 is 19.5 jaar oud. Iets minder dan de helft van de registraties betreft verkeersdelicten, zoals rijden zonder rijbewijs en joyriding. Verder komen geweldsdelicten, drugsdelicten en diefstal voor. Ook voor bijna alle jongvolwassenen is informatie te vinden over delictgeschiedenis en blijkt dat iets meer dan de helft first-offender is en een vijfde deel nog één registratie had vóór 2018. Een kwart heeft meerdere registraties voor 2018, meestal voor een delict als diefstal. In zowel zaken met minderjarigen als meerderjarigen is de geregistreerde verdachte meestal de enige dader.

De minderjarigen (12-18 jaar) die in 2018 uit de *OM-registraties* naar voren komen, zijn gemiddeld 15.3 jaar oud. In de overgrote meerderheid van de gevallen bestaat het hoofdfeit waarvan de minderjarigen verdachte is geweest uit rijden zonder rijbewijs of diefstal. In meer dan de helft van de gevallen heeft het OM de zaak afgedaan met een (voorwaardelijk) sepot, een kleiner deel wordt door middel van een gerechtelijke afdoening afgehandeld. Van sommige zaken is de afdoening nog niet bekend. In tegenstelling tot de geregistreerde data bij de politie, is informatie over delictgeschiedenis (aantal eerdere registraties voor 2018) bij het OM voor slechts een kwart van de jongeren (dit gaat om

11 jongeren) beschikbaar. Er valt op basis van deze gegevens in principe weinig te zeggen over hoeveel van deze jongeren first-offender zijn en hoeveel recidiveren. De gemiddelde leeftijd van de jongvolwassenen (18-21 jaar) uit de *OM-registraties* over 2018 is 19.4 jaar oud. De meeste jongvolwassenen hebben als hoofdfeit het rijden zonder rijbewijs of diefstal. In twee derde van de zaken heeft het OM de zaak afgedaan met een (voorwaardelijk) sepot, een kwart van de zaken wordt middels een boete of transactie afgedaan. Delictgeschiedenis is maar voor 30 procent van de jongvolwassenen bekend, van wie weer voor de helft duidelijk is dat ze first-offender zijn. Ook voor de jongvolwassenen valt dus weinig te zeggen over recidive, omdat de aantallen klein zijn. In de meeste zaken bij het OM zijn zowel de minderjarigen als de jongvolwassenen als de enige daders van het delict aangemerkt.

Wanneer het gaat om achtergrondkenmerken van de minderjarigen (de groep die centraal staat in het onderzoek), komt over het algemeen bij zowel politie als OM eenzelfde beeld naar voren: minderjarigen wonen gemiddeld met vier tot vijf mensen in huis, inclusief henzelf. Van ongeveer de helft van de minderjarigen is informatie bekend over de thuissituatie; de meerderheid hiervan lijkt op te groeien in incomplete gezinnen, waar moeder het gezag heeft, en vader een kleine of geen rol heeft in het leven van de minderjarige. Het merendeel van degenen waar informatie beschikbaar is over school/opleiding (minder dan de helft van de groep) gaat naar school.

Deel 3: Ervaringen van ketenpartners (kwalitatieve interviews en focusgroep)

De bevindingen uit de interviews laten zien dat alle geïnterviewden positief staan tegenover de invoering van het jeugdstrafrecht in Caribisch Nederland, en ze voelen zich over het algemeen voorbereid op de uitvoering van hun taken binnen de jeugdstrafrechtketen. Zorgen worden voornamelijk geuit over het aanbod van HALT-locaties en gedragsinterventies (binnen bijvoorbeeld de leeropdracht) in het licht van de kleinschaligheid op de eilanden, de pedagogische invulling en praktische aspecten van jeugddetentie, en hoe de boogde scheiding van toezicht en begeleiding bij jeugdreclassering in de praktijk zal verlopen. De samenwerking met andere ketenpartners verloopt over het algemeen goed, al worden knelpunten ervaren met betrekking tot de uitwisseling van informatie tussen ketenpartners en de werkwijze van de leerplichtambtenaar (voornamelijk op Bonaire). Zo treedt vertraging op bij de formele instroom van meldingen van verzuim in de keten, terwijl er informeel al stappen zijn gezet.

Deel 4: Inrichting kwantitatieve en/of kwalitatieve monitor

Met de bevindingen uit de juridische analyse, het dossieronderzoek, de interviews, en de focusgroep is de wenselijkheid en haalbaarheid van een monitor jeugdstrafrecht in Caribisch Nederland onderzocht. Vanuit de interviews en focusgroep is iedereen eensgezind over de wenselijkheid van een monitor. In het huidige onderzoek is data verzameld om de 0-situatie met betrekking tot de registratie in kaart te brengen en zo als mogelijk startpunt te kunnen dienen voor het starten van een kwantitatieve monitor. Te denken valt bijvoorbeeld aan het jaarlijks verzamelen van dezelfde gegevens om uitspraken te kunnen doen over aantallen en instroom, de toepassing van het jeugdstrafrecht (hoeveelheid), op welke manier zaken worden afgedaan en binnen welke termijn. De vraag naar de werking van het jeugdstrafrecht geeft aanleiding voor het inrichten van een meer kwalitatieve monitor, eventueel als aanvulling op de kwantitatieve. De bevindingen uit de interviews geven inzicht in de door ketenpartners ervaren knelpunten en voorbereiding op de taken. Het herhalen van interviews met dezelfde ketenpartners (bijvoorbeeld over twee jaar) kan informatie opleveren ten opzichte van *hoe* het jeugdstrafrecht wordt toegepast in de praktijk, en welke werkprocessen zoals beoogd lopen en welke wellicht niet. Deze kwalitatieve informatie kan betekenis geven aan de aantallen en trends in de kwantitatieve monitor en tevens helpen om bijvoorbeeld na te gaan hoe wordt omgegaan met internationale kinderrechtelijke uitgangspunten en verplichtingen.

De haalbaarheid van een monitor is echter een ander verhaal en is in het huidige onderzoek op verschillende aspecten verkend. Zo is bij het in kaart brengen van de 0-situatie op basis van registraties duidelijk geworden dat voor veel achtergrondkenmerken van de jongeren en jongvolwassenen beperkt tot geen informatie beschikbaar is. Dit geldt voor factoren als school/opleiding en gezinssituatie, maar ook voor bijvoorbeeld delictgeschiedenis (geeft informatie over recidive) staat maar voor een zeer kleine groep informatie geregistreerd. Het starten van een monitor waarin deze gegevens ook structureel verzameld zouden worden, betekent dat ketenpartners deze gegevens meer zullen moeten registreren. In de eerste plaats zal dit betekenen dat het noodzakelijk is dat elke ketenpartner met een *digitaal* systeem gegevens registreert om de benodigde gegevens te kunnen aanleveren. Daarnaast is het belangrijk om bij ketenpartners bewustzijn te creëren over het belang van het registreren van bijvoorbeeld delictgeschiedenis of thuissituatie, zodat een meer betrouwbaar beeld geschetst kan worden van de groep jongeren in de strafrechtketen buiten de basale informatie als leeftijd, geslacht en delict.

Bij het inrichten van een monitor moet rekening worden gehouden met de kleinschaligheid van de eilanden, zeker de Bovenwindse eilanden. Sommige onderwerpen/thema's zullen niet opgenomen

en/of gepubliceerd kunnen worden, omdat de kans op onthulling groot is en zodoende de privacy van de betreffende jongeren of de gezinnen waarin ze wonen niet voldoende gewaarborgd kan worden. Tot slot moet een weloverwogen keuze worden genomen over de regievoering: wie gaat de benodigde gegevens voor een monitor (structureel) van alle ketenpartners verzamelen en beheren?

Slotoverwegingen

Hoewel de juridische analyse laat zien dat er een aantal opmerkelijke verschillen bestaat tussen de wettelijke regelingen van Nederland, Aruba, Curaçao en de BES, in de kern bestaat straks overal een apart jeugdstrafrecht, met regelingen voor buitengerechtelijke afdoening en specifieke jeugdsancties en met een duidelijke pedagogische oriëntatie. Dat sluit goed aan bij de eisen die aan het strafrecht worden gesteld op grond van internationale kinderrechten en daarmee komt Nederland – en dus de BES - tegemoet aan aanbevelingen van het Kinderrechtencomité van de Verenigde Naties, UNICEF en de Kinderombudsman. De bevindingen in dit onderzoek laten bovendien zien dat de aanstaande wetgeving van harte wordt verwelkomd door de verschillende relevante actoren in het veld. Zij kijken ernaar uit om binnen de nieuwe wettelijke kaders aan de slag te gaan of om hun bestaande werkwijze geformaliseerd te zien in wetgeving.

De bevindingen in dit onderzoek geven aanleiding om een aantal aannames te relativeren, zij het met enige voorzichtigheid vanwege de beperkingen van dit onderzoek. De cijfers lijken te suggereren dat de jongeren die in aanraking komen met politie en justitie vooral first-offender zijn en dat anders dan eerdere beelden geschetst op basis van beeldvormingsonderzoek geen sprake lijkt te zijn van registratie van zware strafbare feiten die verband houden met groepscriminaliteit of bendes.

De conclusies van dit onderzoek geven aanleiding om daadwerkelijk een monitor te ontwikkelen, deze te voorzien van zowel kwantitatieve als kwalitatieve elementen en te laten aansluiten bij reeds bestaande initiatieven, zoals de Jeugdmonitor CN, en duidelijkheid te verschaffen over de regievoering. Voor zover een zekere terughoudendheid bestaat vanwege de vraag of het jeugdstrafrechtssysteem wel klaar is om in de praktijk uitvoering te geven aan de nieuwe wet- en regelgeving, lijkt op grond van dit onderzoek terughoudendheid niet noodzakelijk te zijn. Het is wel van belang om rekening te (blijven) houden met aspecten zoals de kleinschaligheid van de eilanden en de daarmee samenhangende uitvoerings- en privacyvraagstukken, en voor het belang van kinderrechtelijke uitgangspunten waaronder terughoudendheid bij de inzet van het jeugdstrafrecht (en het voorkomen van aanzuigende werking), de pedagogische oriëntatie, het gebruik van

buitengerechtelijke afdoening, een eerlijk proces, participatie van jeugdigen, bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het zoveel mogelijk voorkomen van vrijheidsbeneming van kinderen.

Summary

Background and research questions

In contrast to the European part of the Netherlands, there currently is no separate youth justice system in the Caribbean part of the Netherlands. The Dutch government aims to implement a youth justice system in 2020 on the Dutch Caribbean islands Bonaire, Sint Eustatius and Saba (known as the BES islands or the Caribbean Netherlands) by adding a new title to the Criminal Code BES with specific provisions concerning youth.[5] The new youth justice system introduces youth detention as a custodial sentence for young offenders (i.e. under the age of eighteen at the time of the offence, also referred to as minors) and provides a legal basis for the use of diversion (out-of-court disposition). With the aim to explore the effectiveness and efficiency of the new youth justice system,[6] the Ministry of Justice and Security has commissioned a study on the feasibility of and (pre)conditions for a quantitative and/or qualitative monitor[7] in order to carefully follow the implementation of the system.

The overarching research questions of this study are:

- What is the registered crime rate of youth aged 12-18 years and young adults aged 18-21 years old who have been in contact with the criminal justice system in the Caribbean Netherlands in 2018,[8] how were these cases handled and what has been officially registered about these cases?

- To what extent is it feasible to start a quantitative or qualitative monitor containing information about (registered) youth crime in the Caribbean Netherlands to provide insight into the implementation and use of the youth justice system as well as into the recidivism (rates) of minors? What are important preconditions to start a monitor, in light of the reliability and validity of the data, and what would such a monitor look like?

Methodology

Various research methodologies were used to answer the overarching research questions in this study. First, a legal analysis was conducted to compare the current and future (youth) justice system on the BES islands, also in relation to legislation in the (European) Netherlands, Aruba and Curacao. The legal analysis was based on legislation, parliamentary documents and policy documents. Attention was also

[5] TK 31.568, no. 209 as well as the appendix kst-31568-209 (big-868920).

[6] Terms of Reference of this research project.

[7] TK 31.568, no. 209.

[8] This study has also examined a part of the cases registered in 2019 and included an exploration of the young adults (18-21 years old). Whereas minors are the focus of the study, the report describes the situation about young adults in less detail.

paid to international children's right instruments and literature concerning youth justice and youth justice systems. Secondly, 250 cases of a total of 105 children and adolescents who were in contact with the criminal justice system in 2018 (and a part of 2019) were examined. Information was collected about the criminal case (crime, sentence, procedure) and general characteristics of the young people (age, sex, education, employment, previous crimes). The quality of the registration data has also been examined (e.g. availability of the data, the system of registration) to explore the basic conditions needed to create a quantitative monitor on the BES islands. Thirdly, a total of 26 qualitative semi-structured interviews were conducted with 31 participants on all three islands, and one focus group was held on Bonaire. Participants were stakeholders working at a department under the scope of the National Office for the Caribbean Netherlands, including the Dutch Caribbean Police Force, the Public Prosecution Office, the Guardianship Council Dutch Caribbean, Youth Care and Family Supervision Caribbean Netherlands, and the Centre for Youth and Family. The interviews focused on the experiences of stakeholders in light of the soon to be implemented youth justice system, such as their expectations, preparations, and perceived obstacles. Finally, a focus group was organized with participants that were interviewed before. They were asked to reflect on some of the findings of the case files analysis and the individual interviews, and elaborate on important issues when considering the start of a monitor on the islands.

Findings

Part 1: Legal context & analysis

It has become clear that the introduction of the youth justice system will significantly impact the position of the young accused as well as the role and responsibilities of the stakeholders in the justice system. With the introduction of youth specific sentences, such as the youth detention and the penal treatment order for young offenders, the legislator aims to enable more tailored approaches to youth offending. At the same time, because of the legal time limits, the legislator wants to respect the principles that custodial sentences can only be used as a measure of last resort and for the shortest period of time, as prescribed by the UN Convention on the Rights of the Child (CRC). The new legislation additionally provides diversion measures – the police transaction and the public prosecutor's transaction – with a legal basis, which connects to the international children's rights standard that youth accused of committing offences should preferably be dealt with outside of the formal justice system (i.e. through diversion). Youth specific sentences and diversion are meant to promote young offenders' reintegration and are therefore relevant for the realization of the pedagogical objectives of the youth justice system. In order to implement the new sentences and diversion measures, additional regulations are necessary, also to provide clarity regarding the role and responsibilities of the different

stakeholders. In addition, it is vital that the stakeholders are sufficiently equipped to perform their task under the new youth justice system. The monitor, explored as part of this study, could be used to support this.

Part 2: Registered crime (quantitative case file analysis)

Different sources were used to describe the registered youth crime (rates) in the Caribbean Netherlands: police records, sentencing records, and records from the Guardianship Council Dutch Caribbean (responsible for the HALT programme, a diversion programme). Based on these records, 61 minors (12-18 years) and 44 young adults (18-21 years) were in contact with the criminal justice system in 2018; a total of 105 unique individuals aged 12 - 21 years. Basic information about age, sex, and crime turned out to be available for almost the entire group. For most background characteristics, however, only limited information is available, and only for a small group.

Minors who are registered in the police records of 2018 are on average 15.7 years old and are predominantly registered for theft or driving without a license. Information about previous crimes is available for almost all registered minors: slightly more than half is registered as first-offender, a third has been registered for one other crime before the year 2018, and the remaining part (approximately 15%) is registered for two to seven other crimes. Young adults who are registered in the police records of 2018 are on average 19.5 years old and almost half of the registered crime involves traffic offences, such as driving without a license and joyriding. Furthermore, violent crime, drug crimes, and theft can also be found in the registered crime for this group. Information about previous crimes is also available for almost all young adults registered in the police records: slightly more than half is first-offender and one fifth of the total is registered for one other crime. The remaining young adults has multiple registrations before 2018, mostly for theft. Based on police records, the registered minor or young adult is the only alleged offender in far majority of cases (so no sign of crimes committed in groups for example).

The minors (12-18 years) registered in the records of the Public Prosecution Service are on average 15.3 years old and the far majority of registered crimes concerns theft or driving without a license. More than half of the cases results in a conditional dismissal of the case; a smaller proportion of the cases ends with a court disposition. Regarding some cases there is no information on the disposition. In contrast to the data available in the police records, information about previous crimes in the records at the Public Prosecution Service is only available for a very small group of cases. The young adults (18-21 years) that are registered in the records of the Public Prosecution Service are on average 19.4 years

old and the far majority of registered crime involves theft or driving without a license (similar to the minors). In two thirds of the cases the public prosecutor (conditionally) dismisses the case, while in 25% of the cases a fine or transaction is offered. Information about previous crimes is available for almost a third of the young adults: half of these are registered as first-offender. There is not much that can be said about recidivism based on this information, because the numbers are (too) small. Also in the records of the Public Prosecution Service (similar to the police records), the registered minor or young adult is the only alleged offender in the far majority of cases.

Background characteristics of minors registered at the police and the Public Prosecution Service seem to be similar: on average the living situation of minors tend to be with four to five people in one household (including themselves). Based on information available for half of the population: most of the minors seem to be growing up in broken families, often under custody of mother. Fathers play a small or even no role. The majority of minors, regarding whom there is information available about school/education (i.e. less than half of the group), seems to be going to school.

Part 3: Experiences of stakeholders (qualitative interviews and focus group)

The findings of the interviews reflect a positive attitude of the stakeholders towards the introduction of the youth justice system in the Caribbean Netherlands. In general, they feel prepared to carry out their tasks within the youth justice system. There are some concerns though about the limited options for non-custodial (alternative) interventions for minors (such as the diversion programme HALT) and the limited number of available behavioural interventions, also in light of the small scale of the islands. Concerns are also being raised about the feasibility of the pedagogical approach with regard to youth detention and about how the intended separation of control and support in youth probation will work in practice. The collaboration between stakeholders is experienced to be effective in general, although there seems to be some problems in the area of the exchange of information and the way the school attendance officer (particularly on Bonaire) works. For example, reports of unauthorised absence in schools sometimes become formally available, well after various informal steps to assist the minor have already been taken.

Part 4: Setting up a quantitative and/or qualitative monitor

The desirability and viability of the development of a youth justice monitor in the Caribbean Netherlands have been explored on the basis of the findings from the legal analysis, the case file analysis, the interviews, and the focus group. All respondents seem to agree that such a monitor is needed. The data collected in the current study provide a baseline for registered youth crime in the

Caribbean Netherlands. This can serve as a starting point to set up a monitor and to, for example, collect the same data each year. Through this way, one will be able to gain insight into registered youth crime and whether these figures tend to increase or decrease over time. Such a monitor also allows to gather and share information about the way cases are being handled and their time span. How the youth justice system will work in practice is a question that may be better answered by a more qualitative monitor, possibly in addition to the numbers in the quantitative monitor. The findings from the interviews provide insight into the currently experienced obstacles in the collaboration within and around the youth justice system. They also provide insight in the expected bottlenecks after enactment of the new law and could shed light on the way stakeholders have prepared for their (sometimes new) tasks. It could be beneficial to repeat these interviews with the same stakeholders (for example in two years' time) to collect information about how the youth justice system is applied and works in practice, and which processes work as expected and which ones do not. This qualitative information can give meaning to the numbers and trends that the quantitative monitor aims to provide. It can also help to examine how the youth justice systems works in light of international children's rights commitments.

Different aspects in relation to the viability of the creation of a monitor have been explored. It has become clear from the case file analysis that there is little to no registered information concerning minors and young adults and their background characteristics. For example, information about whether the individual is going to school and how he or she lives is only available for a very small group; the same is true for information about previous crimes. Starting a monitor which aims to collect this kind of information on a structural basis, implies that stakeholders should register information about these characteristics more and more accurate. On a more basic level, starting a monitor also requires that all stakeholders will have to work with a system that operates digitally (instead of manually). Furthermore, it seems imperative to create awareness about the need and importance of registering information about previous crimes or living situation. Through this, a more accurate and complete picture of the minors in the criminal justice system can be obtained, which goes beyond basic information about age, sex, and crime.

The establishment of a monitor should also take into consideration the small scale of the islands. This is particularly true for Saba and Sint Eustatius. Regarding some information, it will be difficult to include it in a publicly accessible monitor, since it would be clear which individuals it concerns. This means that the privacy of the minors as well of their families may not be safeguarded, which is problematic. Finally, it is important to consider the management and governance of the monitor, which ultimately revolves around the question who will be in charge of collecting the data needed for the monitor on a structural basis.

Concluding observations

Although the legal analysis shows some remarkable differences between the legal systems of the Netherlands, Aruba, Curacao and the Caribbean Netherlands, the new law will result in the existence of separate youth justice systems in all parts of the Kingdom of the Netherlands, including special regulations regarding diversion, youth sentences and a clear pedagogical orientation. This essentially contributes to the realization of international children's rights and in doing so the Netherlands, and thus the Caribbean Netherlands, responds to the recommendations made by the United Nations Committee on the Rights of the Child, UNICEF and the Dutch Children's Ombudsperson. This study moreover shows that the new legislation is warmly welcomed by the different stakeholders in and around the youth justice system. The different stakeholders very much look forward to operating within the new frameworks and to seeing some of their practices being formalized in law.

The findings of this study give furthermore reason to put some assumptions into perspective, albeit with caution because of the study's limitations. The data seem to suggest that the young people who come into contact with the justice system are mostly first-offenders. They also suggest, unlike previous research on perceptions about youth crime, that there is no registration of serious crimes which relates to gangs or group crimes.

The study's conclusions justify the development of a youth justice monitor with both quantitative and qualitative elements and to connect this monitor with already existing initiatives such as the Youth Monitor Caribbean Netherlands. It is also important to decide on the management and governance of the monitor. In case there is a certain reluctance to enact the new youth justice law due to uncertainty whether in practice the new system can be successfully implemented, this study shows that there is no need to wait. It is, however, important to keep an eye on important aspects such as the small-scale realities of the islands and the challenges in this regard concerning enforcement and privacy matters. It is also key not to overlook the significance of international children's rights standards, including the use of the youth justice system as a measure of last resort (and the prevention of net-widening), the pedagogical orientation of youth justice, the use of diversion, fair trial, effective participation of minors, the protection of private life and the need to prevent the use of custodial measures and sentences.

Dankwoord

In de periode juni 2019 tot en met december 2019 is onderzoek gedaan in Caribisch Nederland in opdracht van het WODC in het kader van het nieuw in te voeren jeugdstrafrecht in 2020. Verschillende onderzoekers vanuit de Universiteit Leiden (Nederland), de Universiteit van Curaçao en het Centraal Bureau voor de Statistiek hebben hierin samengewerkt. Dit rapport is de verslaglegging van het uitgevoerde onderzoek.

Onze dank gaat als eerste uit naar de personen die ons hebben geholpen in contact te komen met relevante ketenpartners op Bonaire, Saba en Sint Eustatius om interviews af te nemen ten behoeve van het onderzoek en naar alle geïnterviewden die zo bereidwillig zijn geweest om hun ervaringen en verwachtingen voor de toekomst met ons te delen. Ook grote dank aan degenen die zich hebben ingespannen om toestemming te krijgen en/of te geven voor het dossieronderzoek en aan de personen die het dossieronderzoek vervolgens hebben gefaciliteerd en ons geholpen de weg te vinden in de registratiesystemen. We zijn overal hartelijk ontvangen en zonder deze betrokkenen was dit onderzoek niet mogelijk geweest.

De begeleidingscommissie onder leiding van prof.dr. Geert-Jan Stams (Universiteit van Amsterdam) en commissieleden drs. Agnes De Lima-Heijns (Caribbean Medical University Curaçao / Forensisch Centrum Teylingereind), drs. Helen Verleg (Ministerie van Justitie en Veiligheid / DG SenB), dr. Jolande uit Beijerse (Erasmus Universiteit Rotterdam), Dr. Soraya Verstraeten (Volksgezondheids Instituut Curaçao), en dr. Gerrit Haverkamp (WODC) zijn we zeer erkentelijk voor hun constructieve commentaren, adviezen en het meedenken in elke fase van het onderzoek.

Tot slot danken wij Femke van der Werf voor het transcriberen van de interviews en focusgroep en mr. Simone van der Zee voor haar waardevolle bijdrage in de laatste fase van het schrijven van de rapportage.

Hoofdstuk 1: Invoering Jeugdstrafrecht Caribisch Nederland – onderzoek naar implementatie en monitoring

1.1. Inleiding

De Nederlandse overheid streeft ernaar binnen afzienbare tijd een apart jeugdstrafrecht in te voeren in Caribisch Nederland (Bonaire, Sint Eustatius en Saba; BES). Dit onderzoek heeft betrekking op de implementatie van het jeugdstrafrecht in BES en vormt tevens de grondslag voor de 'Verkenning monitor jeugdstrafrecht Caribisch Nederland'. In dit verkennend onderzoek is de deskundigheid gebruikt van de Universiteit Leiden, in het bijzonder de afdeling Strafrecht & Criminologie en de afdeling Jeugdrecht en de Universiteit van Curaçao, Dr. Moises Da Costa Gomez. De samenwerking tussen beide instellingen heeft bijgedragen aan de uitvoerbaarheid van het onderzoek op de BES-eilanden. Het Centraal Bureau voor de Statistiek, zowel in Nederland als op Bonaire, heeft voorts een rol gespeeld bij dit onderzoek in het kader van de verkenning van de haalbaarheid van een monitor jeugdstrafrecht.

1.2. Doel- en probleemstelling

Bij de start van dit onderzoek werd invoering van het jeugdstrafrecht voorzien voor het najaar van 2019.[1] Inmiddels is duidelijk dat dit niet gerealiseerd is en dat de inwerkingtreding van de wetgeving op een later moment plaatsvindt, waarschijnlijk medio 2020. Ten tijde van de afronding van het rapport was echter nog niet duidelijk wanneer precies. De implementatie van het jeugdstrafrecht zal plaatsvinden door het toevoegen van een titel in het huidige wetboek van Strafrecht BES met bijzondere bepalingen betreffende jeugd.[2] Het ministerie van Justitie en Veiligheid wil de doeltreffendheid en doelmatigheid van de invoering van een jeugdstrafrecht beter kunnen bepalen[3] en heeft daartoe onderhavig onderzoek laten uitvoeren naar de mogelijkheden van een kwantitatieve en kwalitatieve monitor.[4]

De doelstelling van het onderzoek is in de eerste plaats het in kaart brengen en beschrijven van de

[1] TK 31 568, nr. 197 Ministerie van Justitie en Veiligheid (2018, 26 februari). Staatkundig proces Nederlandse Antillen [verslag van een algemeen overleg]. Geraadpleegd via https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31568-197; zie ook TK 31 568, nr. 209, Ministerie van Justitie en Veiligheid (2019, 8 januari). Staatkundig proces Nederlandse Antillen [brief aan de regering]. Geraadpleegd via https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31568-209.html.

[2] TK 31.568, nr. 209 en de bijlage hierbij kst-31568-209 (big-868920) waarin opgenomen is de 'Titel met bepalingen voor jeugd Wetboek van Strafrecht BES'.

[3] Startnotitie WODC-onderzoek 'Verkenning monitor jeugdstrafrecht Caribisch Nederland'.

[4] TK 31.568, nr. 209.

instroom en wijze waarop jeugdstrafrechtzaken van minderjarigen in 2018 in Caribisch Nederland zijn afgedaan en geregistreerd als 0-situatie ten behoeve van het later in kaart brengen van de mogelijke gevolgen van de invoering van het jeugdstrafrecht in Caribisch Nederland. Hierbij hoort ook een beschrijving van de wijzigingen op het terrein van wetgeving en de keten, mede in het licht van internationale kinderrechten. Daarnaast is de haalbaarheid van een kwantitatieve dan wel een kwalitatieve jeugdstrafrechtmonitor in kaart gebracht waarbij speciale aandacht is besteed aan de kwaliteit, betrouwbaarheid en validiteit van de registraties. Vanuit de opdrachtgever bestaat de wens om met behulp van een dergelijke monitor de implementatie van de nieuwe wetgeving te volgen en tevens eventuele (toekomstige) vragen vanuit de Tweede Kamer over de (effectiviteit van de) toepassing van het in te voeren jeugdstrafrecht te kunnen beantwoorden.[5]

De probleemstelling van het onderzoek is tweeledig en luidt:

- Wat is de 0-situatie als het gaat om de kwalitatieve en kwantitatieve instroom van jeugdigen van 12-18 jaar in 2018[6] die met politie en justitie in Caribisch Nederland in aanraking zijn gekomen, op welke wijze zijn deze zaken in de jeugdstrafrechtketen afgedaan en wat is hierover geregistreerd?

- In hoeverre is een kwantitatieve dan wel kwalitatieve monitor jeugdstrafrecht haalbaar in Caribisch Nederland om periodiek inzicht te hebben op de toepassing van het jeugdstrafrecht en de mate van recidive onder jeugdigen? Aan welke voorwaarden zoals eisen aan de betrouwbaarheid en validiteit van de registraties van de verschillende instellingen in de jeugdstrafrechtketen zou deze jeugdmonitor moeten voldoen en hoe zou deze er dan uit kunnen zien?

1.3. Onderzoeksvragen

Het eerste deel van het onderzoek is gericht op het in kaart brengen van de straffen en maatregelen die in 2018 (en een deel van 2019) volgens de beschikbare registraties zijn opgelegd en in hoeverre deze worden uitgevoerd. Deze nulmeting is kwantitatief van aard en is gebaseerd op informatie beschikbaar in verschillende registratiesystemen (van zowel het OM als de Politie). De onderzoeksvragen die in deze fase zijn beantwoord, zijn:

1. Hoeveel en welke straffen en maatregelen (inclusief buitengerechtelijke afdoeningen) zijn er

[5] Startnotitie WODC-onderzoek 'Verkenning monitor jeugdstrafrecht Caribisch Nederland'.
[6] In het huidige onderzoek is uiteindelijk ook een deel van 2019 meegenomen.

in 2018 volgens de beschikbare registraties in de jeugdrechtstrafketen opgelegd bij jongeren en jongvolwassenen van 12-21 jaar in Caribisch Nederland?

2. In hoeverre worden deze straffen en maatregelen volgens de beschikbare registraties in de jeugdstrafrechtketen tijdig en volledig uitgevoerd? Welke criteria spelen hierbij een rol?
3. Wat zijn de kenmerken van deze groep jongeren en jongvolwassenen op basis van de beschikbare registraties (leeftijd, geslacht, gezinssituatie, schoolopleiding, en eerdere contacten met justitie)?

Het tweede deel van het onderzoek beoogt om de actoren die een rol spelen in de jeugdstrafrechtketen in kaart te brengen. Tevens is in dit deel van het onderzoek de wijze van registratie van delicten, daders, slachtoffers en straffen/maatregelen verder onderzocht, en gekeken naar de kwaliteit van de registratiedata. Ook is de beschikbare informatie met betrekking tot recidive geïnventariseerd. In deze fase van het onderzoek zijn zowel kwalitatieve als kwantitatieve onderzoeksmethoden ingezet om de volgende onderzoeksvragen te beantwoorden:

4. Op welke wijze vindt de registratie van delicten, daders en slachtoffers en straffen en maatregelen plaats? Wat is de kwaliteit van deze registraties in termen van betrouwbaarheid en validiteit?
5. Op welke wijze geven de verschillende organisaties in hoofdlijnen uitvoering aan hun taak in de jeugdstrafrechtketen? En wat is de aard van de samenwerking tussen deze verschillende organisaties? Welke knelpunten zijn er volgens respondenten?
6. In hoeverre is er informatie beschikbaar op basis waarvan de recidive onder jongeren en jongvolwassenen kan worden bepaald?

De methoden gebruikt om bovenstaande hoofdvragen te kunnen beantwoorden, worden verder beschreven in paragraaf 1.6.

In het verlengde hiervan heeft het onderzoek aandacht besteed aan de haalbaarheid van het opzetten van een monitor jeugdstrafrecht in Caribisch Nederland, waarmee de implementatie en werking van het jeugdstrafrecht kan worden gevolgd. Het kan hierbij gaan om een monitor gericht op kwantitatieve en/of kwalitatieve gegevens. De ontwikkeling van een monitor zou ook aansluiten bij aanbevelingen vanuit UNICEF op basis van de recent uitgevoerde situatie analyse naar kinderen en adolescenten in Caribisch Nederland en de daarin vastgestelde behoefte aan meer systematische

dataverzameling en monitoring, ook naar kinderen die in aanraking komen met justitie.[7] In dit verband is ook van belang rekening te houden met de ontwikkeling van de Jeugdmonitor BES door het CBS. De onderzoeksvragen die centraal staan ten aanzien van de monitor zijn:

7. In hoeverre is het mogelijk om een monitor jeugdstrafrecht in Caribisch Nederland in te richten?
8. Hoe kan een kwantitatieve of kwalitatieve monitor eruitzien voor Caribisch Nederland en wat zijn de minimale vereisten? Over welke items moet de monitor gaan en wat zou de reikwijdte moeten zijn?
9. Binnen welke termijn is een monitor jeugdstrafrecht in Caribisch Nederland te realiseren, wat is nodig om dit te operationaliseren en wat zou nodig zijn om in de toekomst aansluiting te krijgen bij de strafrechtketenmonitor en monitor jeugdcriminaliteit? Is er op korte termijn een eventuele alternatieve invulling van een monitor mogelijk om de gevolgen van de invoering van het jeugdstrafrecht in Caribisch Nederland te waarnemen?
10. Welke cijfers zijn nodig om recidive te monitoren onder jongeren en hoe kan worden afgeleid of (gedrags)interventies recidive hebben voorkomen?

1.4. Urgentie invoering jeugdstrafrecht

In tegenstelling tot Europees-Nederland is er momenteel geen apart jeugdstrafrecht in Caribisch Nederland. Volgens minister Dekker van Rechtsbescherming en de diensten in de justitieketen is het huidige instrumentarium voor de jeugd in Caribisch Nederland ontoereikend voor een op maat gesneden adequate, passende justitiële en pedagogisch verantwoorde reactie.[8] Dit is vooral problematisch bij ernstige delicten of recidive. Justitiële diensten kunnen thans onvoldoende optreden om verder afglijden van minderjarige verdachten te voorkomen en constateren een verhoogde instroom van verharde criminele jongvolwassenen bij de volwassenreclassering en de Justitiële Inrichting Caribisch Nederland (JICN) op Bonaire.[9] De introductie van het jeugdstrafrecht heeft tot gevolg dat er jeugddetentie wordt ingevoerd en geeft bovendien een wettelijke grondslag aan de reeds bestaande buitengerechtelijke afdoening. Volgens minister Dekker is de mogelijkheid om bijzondere voorwaarden te verbinden aan een voorwaardelijke veroordeling een extra argument om over te gaan

[7] UNICEF, Situation analysis of children and adolescents in the Caribbean Netherlands, November 2019.
[8] Ministerie van J en V, 2019. In TK 31.569, nr. 209 spreekt de Minister voor Rechtsbescherming in dit verband over het ontbreken van 'een pedagogisch verantwoorde stok achter de deur'.
[9] Zie ten aanzien van deze zorgwekkende geconstateerde tendensen inzake een oplopende ernst van het geweld en het ontsporen van de jeugd op alle BES-eilanden het rapport 'Veiligheidsbeeld BES 2018' (Van der Zee & Hoebé, 2019).

tot een verplichte begeleiding en het opleggen van taakstraffen aan deze doelgroep.[10] Een en ander maakt invoering van het jeugdstrafrecht urgent.

1.5. Preventie en bestrijding van jeugdcriminaliteit in Caribisch Nederland

Door de staatkundige verandering in 2010 en de jeugdproblematiek op de BES-eilanden is er een convenant tot stand gekomen tussen onder meer de Voogdijraad Caribisch Nederland (hierna: Voogdijraad), het Openbaar Ministerie (OM) en de gezaghebber.[11] Deze partijen in de strafrechtketen hebben afspraken gemaakt met betrekking tot de procedures binnen de strafrechtketen voor jeugdigen (jeugdstrafketen). Afgesproken is dat binnen een aanvaardbare tijd sprake moeten zijn van duidelijkheid inzake de instroom, screening, trajectbepaling, kaders en uitvoering van strafzaken binnen de jeugdstrafketen. Ten tweede legt het convenant een basis voor het Casusoverleg Jeugd. Bij het Casusoverleg Jeugd komen de medewerkers die werkzaam zijn bij het OM, Politie/barioregisseurs, de Voogdijraad , de Leerplichtambtenaar, Scholengemeenschap Bonaire (SGB) en Jeugd en Gezinsvoogdij Caribisch Nederland (JGCN) bijeen.[12] Gedurende deze bijeenkomsten worden alle jeugdigen die verdacht worden van het plegen van een strafbaar feit, waaronder schoolverzuim, besproken, waarna wordt besloten over een eventuele afdoening, al dan niet buitengerechtelijk. Ten aanzien van dit laatste punt, de buitengerechtelijke afdoening, voorziet de huidige wetgeving nog niet in een juridische basis. De nieuwe wetgeving beoogt deze basis wel te bieden.

De ontwikkeling van het convenant en het daaruit voortvloeiende Casusoverleg Jeugd hebben echter onvoldoende impact gehad op het voorkomen (preventie) van jeugdcriminaliteit, terwijl dit wel van groot belang is. In haar rapport van 2016 signaleert de Raad voor de Rechtshandhaving drie knelpunten ten aanzien van de preventie van jeugdcriminaliteit.[13] Ten eerste bestaat er geen afzonderlijk jeugdstrafrecht.[14] Ten tweede wordt niet aan de preventie van jeugdcriminaliteit gewerkt door middel

---

[10] Ministerie van Justitie en Veiligheid (2018, 26 februari). Staatkundig proces Nederlandse Antillen [verslag van een algemeen overleg]. Geraadpleegd van https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31568-197.html; zie ook Ministerie van Justitie en Veiligheid (2019, 8 januari). Staatkundig proces Nederlandse Antillen [brief aan de regering]. Geraadpleegd via https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31568-209.html.

[11] Justitieketen voor minderjarigen Convenant drie modellen interventie jeugdcriminaliteit, Bonaire 2014.

[12] Volgens het convenant zou het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG; voorheen Bureau Jeugdzorg) ook deelnemen aan het casusoverleg. Navraag heeft geleerd dat dit nooit is gerealiseerd.

[13] Raad van de Rechtshandhaving (2016). Preventie van jeugdcriminaliteit in Bonaire, Sint-Eustatius en Saba, p. 18. Geraadpleegd van http://www.raadrechtshandhaving.com/wp-content/uploads/2016/03/TK-Bijlage-Preventie-van-jeugdcriminaliteit-in-Bonaire-Sint-Eustatius-en....pdf.; zie ook Startnotitie WODC-onderzoek 'Verkenning monitor jeugdstrafrecht Caribisch Nederland', p. 2.

[14] Rap, S., Liefaard, T., & Rodrigues, P. (eds). (2015). Kinderrechtenmonitor 2015. Geraadpleegd van https://www.dekinderombudsman.nl/ul/cms/fck-uploaded/Kinderrechtenmonitor2015- webversie.pdf; zie ook Kloosterboer, K. (2013). Kind op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. Kinderrechten in Caribisch Nederland. Geraadpleegd van https://www.unicef.nl/media/1402135/samenvatting_kind_op_bes.pdf.

van een gezamenlijk beleid.[15] Ten derde ontbreken vastgelegde werkafspraken tussen de ketenpartners, met name tussen de scholen, JGCN, de Voogdijraad, het Korps Politie Caribisch Nederland (KPCN) en het OM.[16]

Daarnaast is het volgens de Raad voor de Rechtshandhaving een probleem dat de instanties langs elkaar werken en niet goed op de hoogte zijn van capaciteiten en mogelijkheden bij andere instanties. Hierdoor worden bepaalde activiteiten verricht door de instanties die daartoe niet in staat zijn. Dientengevolge worden inefficiënte en ineffectieve maatregelen getroffen terwijl er beter toegeruste instellingen beschikbaar zijn, met een deugdelijk beleid van signalering, preventie en aanpak van de jeugdproblematiek.[17] Vervolgens is de Raad van Rechtshandhaving de mening toegedaan dat de instellingen samen een gemeenschappelijk plan moeten opzetten voor de preventie en aanpak van de jeugdcriminaliteit. Dit plan heeft een tweeledig doel. Ten eerste moet het plan gericht zijn op jongeren die alleen maar het risico lopen om in de criminaliteit te belanden. Ten tweede op een duidelijke aanpak van jongeren die reeds in het crimineel circuit zijn beland en in aanraking zijn gekomen met justitie.[18] De Raad constateert dat er risicofactoren aanwezig zijn die de mogelijkheid van crimineel gedrag bij jongeren beïnvloeden, die vaak moeilijk op korte termijn te verbeteren zijn, met name armoede, het ontbreken van vrijetijdsbesteding, gebrekkige opvoedvaardigheden, huiselijk geweld en kindermishandeling alsook het ontbreken van toezicht door ouders.[19]

Ten slotte wijst de Raad op de voorwaarde dat de problematiek beter in kaart moet worden gebracht om het jeugdbeleid te kunnen monitoren. Hierbij is de consequente en tijdige registratie van signalen van risicojongeren door het KPCN en de scholen een voorwaarde voor het onderbouwen van het jeugdbeleid. Het Veiligheidshuis als vertegenwoordiger van de gehele onderwijs-, justitie- en zorgketen is benaderd om een voorstel te doen omtrent de registratie van risicojeugd. Deze instellingen hebben momenteel niet een beeld van de omvang van de groep risicojongeren, ofschoon zij beweren de jongeren op casusniveau over het algemeen in beeld te hebben.[20] De Raad stelt in haar rapport over

[15] Raad van de Rechtshandhaving (2016). Preventie van jeugdcriminaliteit in Bonaire, Sint-Eustatius en Saba, p. 18.
[16] Startnotitie WODC-onderzoek 'Verkenning monitor jeugdstrafrecht Caribisch Nederland', p. 2.
[17] Startnotitie WODC-onderzoek 'Verkenning monitor jeugdstrafrecht Caribisch Nederland', p. 2.
[18] Startnotitie WODC-onderzoek 'Verkenning monitor jeugdstrafrecht Caribisch Nederland', p. 3.
[19] Pommer, E. & Bijl, R. (2015). Vijf jaar Caribisch Nederland. Gevolgen voor de bevolking - https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2015/Vijf_jaar_Caribisch_Nederland; zie ook Spies, J. W. E., Soons, A. H. A., Thodé, G. A. E., Verhey, L. F. M., & Weekers, F. H. H. (2015). Vijf jaar verbonden: Bonaire, Sint-Eustatius, Saba en Europees Nederland. Geraadpleegd van https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/210276/Rapport-Evaluatiecommissie-Caribisch- Nederland-Vijf-jaar-verbonden.pdf.
[20] Startnotitie WODC-onderzoek 'Verkenning monitor jeugdstrafrecht Caribisch Nederland', p. 3.; zie ook Raad van de Rechtshandhaving (2016). Preventie van jeugdcriminaliteit in Bonaire, Sint Eustatius en Saba, p. 29-30.

het JICN van 2017 vast dat de jeugdigen geen aparte detentievoorziening hebben en bij detentie tussen de volwassen gedetineerden worden geplaatst.[21] Binnen het preventiebeleid is dat een harde noot om te kraken. Het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft onmiddellijk na het rapport van de Raad van 2016 het initiatief genomen om de haalbaarheid van de invoering van het jeugdstrafrecht te laten onderzoeken. Dit alles in het kader van de preventie van de jeugdcriminaliteit.

1.6. Onderzoeksmethoden

Voor dit onderzoek zijn verschillende onderzoeksmethoden ingezet om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, namelijk: desk research (waaronder een juridische analyse), kwantitatief dossieronderzoek, kwalitatieve diepte-interviews, en een focusgroep. Deze methoden worden hierna toegelicht. Bij aanvang van het onderzoek is tevens een Data Management Plan (DMP) opgesteld, verplicht voor al het onderzoek dat wordt uitgevoerd aan de Universiteit Leiden. Hierin wordt uitgebreid beschreven wat voor data er binnen het onderzoek wordt verzameld, hoe dit wordt opgeslagen, hoe de richtlijnen van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) worden gewaarborgd, en op welke manier wordt omgegaan met veiligheid en vertrouwelijkheid van de data. Het opgestelde DMP voor het huidige onderzoek is tevens voor akkoord langs de *Risk Officer* van de Universiteit Leiden gegaan. De beschrijving van de onderzoeksmethoden hieronder is gebaseerd op het goedgekeurde DMP.

1.6.1. Desk research (waaronder juridische analyse) en oriënterende gesprekken

Het onderzoek is van start gegaan met een verkenning naar de actoren in de (jeugd)strafrechtketen en hun taken en bevoegdheden door relevante literatuur, waaronder beleidsnota's, jaarplannen en jaarverslagen, en wet- en regelgeving te bestuderen. Ook eerdere onderzoeken die op Caribisch Nederland zijn uitgevoerd met betrekking tot de omstandigheden van jongeren op de BES, (jeugd)criminaliteit, en statistieken zijn bestudeerd. Deze verkenning vormde onderdeel van een

Geraadpleegd van http://www.raadrechtshandhaving.com/wp-content/uploads/2016/03/TK-Bijlage-Preventie-van-jeugdcriminaliteit-in-Bonaire-Sint-Eustatius-en....pdf.

[21] Raad voor de Rechtshandhaving. (2017). Review-onderzoek Justitiële inrichting Caribisch Nederland (JICN). Geraadpleegd van https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-810186.pdf; zie ook Bak R.R. den, Popma A., Nauta-Jansen L., Nieuwbeerta P., Marchena-Slot A., Koenraadt F. & Jansen J.M. (2018), Psychosociale criminogene factoren en neurobiologische kenmerken van mannelijke gedetineerden in Caribisch Nederland. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC); zie ook Marchena-Slot, A. D. (2012). Detentie van jeugdigen in Curaçao (dissertatie). Nijmegen, Nederland: WLP.

juridische analyse waarbij het huidige en het in te voeren (jeugd)strafrecht BES zijn beschreven en vergeleken (ook met vergelijkbare wetgeving in Nederland, Aruba en Curaçao) en waarbij gebruik is gemaakt van wetteksten en parlementaire stukken (waaronder memories van toelichting of antwoord, nota's van wijziging en handelingen). Ook is aandacht besteed aan het internationale kinderrechtenkader met betrekking tot het jeugdstrafrecht op basis van verdragen en andere internationale regelgeving en aan de hand van juridische commentaren in literatuur.

Gelijktijdig met de fase waarin desk research plaats heeft gevonden, is tevens begonnen met de voorbereiding op de kwalitatieve interviews en de kwantitatieve dossieranalyse door een aantal oriënterende gesprekken te voeren, onder andere met de liaison van het ministerie van Justitie en Veiligheid, de beleidsmedewerker implementatie jeugdstrafrecht en het Centraal Bureau voor de Statistiek op Bonaire. Deze gesprekken hebben geholpen om relevante respondenten te vinden voor de kwalitatieve interviews, de topiclijst voor deze interviews aan te vullen, en in algemenere zin om meer informatie te verkrijgen over werkprocessen, registratie, samenwerking en de laatste stand van zaken op het gebied van de implementatie van het jeugdstrafrecht dan wat gevonden was op basis van desk research.

1.6.2. Kwantitatief: 0-situatie jeugdige verdachten en registraties

Om de 0-situatie betreffende jeugdige verdachten in de strafrechtketen en de registraties van delicten, straffen en maatregelen in Caribisch Nederland in kaart te brengen (onderzoeksvragen 1 t/m 3, en 6), zijn de dossiers van 105 unieke jongeren (61 jongeren van 12 tot 18 jaar en 44 jongvolwassenen vanaf 18 tot 21 jaar) bestudeerd en geanalyseerd.

Bronnen

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van politiestatistieken en justitiële registraties. Politiestatistieken geven het aantal aangehouden verdachten van een delict weer. Ook zijn dossiers met meldingen van overtredingen geïncludeerd. De justitiële statistieken omvatten het aantal strafrechtelijke daders van wie het OM strafvervolging zinvol achtte en diegenen die ofwel een afdoening aangeboden kregen van het OM, of van wie de zaak voor de rechter is gekomen. Tot slot zijn ook de dossiers van individuen met een HALT zitting en -afdoening meegenomen. Er is gebruik gemaakt van papieren dossiers (OM), dossiers op een lokale netwerkschijf (KPCN) en digitale registratiesystemen (OM, KPCN en Voogdijraad).

Populatie

In totaal zijn er 250 dossiers bestudeerd van zaken van 12 tot 18-jarigen (KPCN: 66 dossiers, OM: 52 dossiers, Halt: 21 dossiers) en 18 tot en met 21-jarigen (KPCN: 55 dossiers, OM: 56 dossiers) in de periode van 1 januari 2018 tot en met 31 december 2018 (KPCN: 121 dossiers, OM: 108 dossiers, Halt: 21 dossiers). Als peiljaar is 2018 gekozen, om een overzicht te geven van een volledig en recent jaar. Er is veel overlap in dossiers tussen KPCN, OM en Halt. Zaken die bijvoorbeeld geregistreerd worden bij de politie, worden vervolgens doorgestuurd naar het OM of een Haltzitting. Zie Hoofdstuk 3 voor een uitgebreid overzicht.

Verder is er een verkenning gedaan naar het aantal zaken dat in de periode van 1 januari 2019 tot en met 30 september 2019 (de eerste drie kwartalen van 2019) geregistreerd is bij het OM, om deze op basaal niveau te vergelijken met de in 2018 bij het OM geregistreerde zaken.

Procedure dataverzameling

Het OM, de Voogdijraad en het KPCN zijn geselecteerd voor dossieranalyse aangezien deze actoren belangrijke rollen vervullen in de keten met betrekking tot het opleggen en uitvoeren van straffen en maatregelen bij minderjarigen. Zoals bij elk dossieronderzoek, is het niet altijd eenvoudig voor een onderzoeker toegang te krijgen tot bepaalde informatie. Voor het toegang krijgen tot de geregistreerde gegevens, is eerst een verzoek ingediend bij de daarvoor verantwoordelijke personen binnen een instantie. Hierbij was het van groot belang om concreet en duidelijk voor te leggen welke data nodig was om de onderzoeksvragen te beantwoorden. Het verkrijgen van toestemming is bij de ene organisatie sneller gegaan dan bij de andere, maar uiteindelijk is overal formele toestemming verkregen. Nadat de officiële toestemming was verkregen, zijn de onderzoekers in contact gebracht met contactpersonen binnen de betreffende organisaties om afspraken te maken voor het daadwerkelijke dossieronderzoek. De dataverzameling is uitgevoerd door twee onderzoekers in de hele maand oktober 2019. De dossiers van KPCN Sint Eustatius en Saba zijn ter plekke op de eilanden bestudeerd, aangezien deze niet digitaal beschikbaar waren. De dossiers van het OM, de Voogdijraad CN en KPCN Bonaire zijn bestudeerd op Bonaire. Over de gehele linie is men zeer behulpzaam en denkt graag mee over hoe het dossieronderzoek het beste gefaciliteerd kan worden. Zo kregen de onderzoekers bij het KPCN Bonaire een tijdelijk account, waarmee de dossiers ingezien konden worden, mocht bij het OM gebruik worden gemaakt van het account van een medewerker, en heeft een medewerker bij de Voogdijraad samen met een onderzoeker de dossiers doorgenomen. Men zoekt samen met de onderzoekers naar mogelijkheden en is zeer bereid om oplossingen te bedenken waar nodig.

Dossiers zijn bestudeerd aan de hand van een vooraf opgestelde lijst met kenmerken van jongeren, strafverloop en kwaliteit van registraties. Gebruik van de lijst was flexibel, zodat kleine aanpassingen gedaan konden worden naar gelang van de inhoud van de dossiers. [22] De volgende informatie is – indien aanwezig – verzameld uit de dossiers:

1. Zaakinformatie: delict, opgelegde straf of maatregel, verloop van de strafafdoening, pleegdatum, daders.
2. Persoonskenmerken: geboortedatum en geboorte(ei)land, geslacht, gezinssituatie, school of opleiding, werk, middelengebruik en psychologische problematiek, eerdere delicten en/of registraties in de strafrechtketen (vóór 2018).
3. Dossierkenmerken: instantie waar het dossier gevonden is, type bronnen (bijvoorbeeld verhoor, einddossier, strafkaart), aanwezigheid van informatie, algemene impressie van de kwaliteit van de registraties.

In dit onderzoek is gebruikgemaakt van alle *vindbare* dossiers bij OM, KPCN en Voogdijraad CN. Bij alle drie de ketenpartners zijn twee soorten zoekopdrachten gedaan: één algemene zoekopdracht, om zo veel mogelijk verdachten te identificeren en één ronde waarbij er specifiek gezocht is op persoon en / of dossiernummer van verdachten die bij andere ketenpartners geïdentificeerd waren. Belangrijk om hierbij te vermelden is dat geen naam gegevens zijn verzameld ten behoeve van het in kaart brengen van de registraties, deze zijn alleen gebruikt om ter plekke in de systemen zaken aan elkaar te kunnen 'koppelen' zodat de overlap (en dus het verloop in de keten) beter in beeld kon worden gebracht. Na het 'koppelen' heeft elke unieke jongere uit de dossiers een (respondent)nummer gekregen.

Het dossieronderzoek is aangevangen bij het KPCN op Saba en Sint Eustatius, waar één van de onderzoekers de dossiers op papier, een lokale harde schijf en in het digitale systeem ACTPol bestudeerd heeft. Vervolgens is het dossieronderzoek voortgezet op Bonaire. Daar is gestart bij het OM om overkoepelend de drie eilanden in beeld te krijgen. Een medewerker van het OM heeft een lijst opgevraagd in het digitale registratiesysteem Priem met parketnummers en namen van elke jongere die in 2018 geregistreerd was bij het OM. Aan de hand van deze lijst zijn in het papieren archief de bijbehorende dossiers opgezocht. Vervolgens zijn deze personen opgezocht bij zowel het KPCN als de Voogdijraad. Tevens is bij zowel KPCN als Voogdijraad een algemene zoekopdracht op het jaar 2018 gedaan en zijn vervolgens handmatig de jongeren geselecteerd met het juiste geboortejaar (KPCN) of

[22] Een voorbeeld van een aanpassing is het toevoegen van data waarop de werkstraf werd afgerond bij een Halt-zitting.

de strafrechtelijke zaken (Voogdijraad). Tot slot is bij het OM nog een zoekopdracht gedaan naar zaken in 2019, op dezelfde manier.

1.6.3. Kwalitatief: diepte-interviews en focusgroep

Kwalitatieve diepte-interviews zijn afgenomen met relevante personen werkzaam bij de verschillende instellingen binnen de (jeugd)strafrechtketen in Caribisch Nederland, zoals het KPCN, het OM, de Voogdijraad, leerplichtambtenaar, JICN, SRCN, en jeugdhulpverleningsinstanties zoals Expertisecenter Onderwijs en Zorg (EOZ) en CJG. Op deze manier is informatie verzameld hoofdzakelijk ter beantwoording van onderzoeksvraag 5 (*Op welke wijze geven de verschillende organisaties in hoofdlijnen uitvoering aan hun taak in de jeugdstrafrechtketen? En wat is de aard van de samenwerking tussen deze verschillende organisaties? Welke knelpunten zijn er volgens respondenten? Op welke manier vindt de registratie binnen de instelling waaraan zij verbonden zijn plaats?).*

Procedure en onderzoeksgroep

De eerste relevante personen zijn gevonden middels de oriënterende gesprekken, de contacten van de University of Curaçao en het internet. Het vinden van geschikte respondenten is gemakkelijk gegaan: contactlegging verloopt soepel, personen zijn over het algemeen zeer bereidwillig om mee te werken, en het inplannen van de eerste interviews is tevens soepel gegaan via mail of telefoon. In de eerste reeks interviews zijn dan ook weer suggesties gekomen voor andere relevante personen. Slechts enkele relevante personen bleken tijdens het eerste geplande werkbezoek afwezig te zijn in verband met de vakantie periode; deze zijn op een later moment alsnog geïnterviewd.

Alle respondenten zijn gevraagd om bij deelname aan het interview een *informed consent* formulier te ondertekenen (zie Bijlage 2). Het formulier bevatte een omschrijving van het doel van het onderzoek en de maatregelen die vanuit de onderzoekers zijn genomen om met de informatie uit de interviews vertrouwelijk en zorgvuldig om te gaan. Tevens is toestemming gevraagd om de interviews met een voice recorder op te nemen om zo accuraat mogelijk de woorden van de respondent uit kunnen werken. Dit heeft de betrouwbaarheid van de interviews versterkt. Geen van de respondenten heeft bezwaren geuit tegen het opnemen van het interview en allen hebben het *informed consent* formulier ondertekend nadat ze de gelegenheid hebben gehad vragen te stellen over het onderzoek.

In totaal zijn 31 personen geïnterviewd in 26 interviews. In de meeste gevallen zijn de relevante personen van de geïncludeerde organisaties op alle drie de eilanden gesproken. Een overzicht met de organisaties en het aantal geïnterviewde respondenten per organisatie is te vinden in Tabel 1.1. De

interviews hebben plaats gevonden tijdens twee verschillende werkbezoeken aan de BES- eilanden in juli en oktober 2019. Op één interview na (via Skype) hebben alle interviews face-to-face plaats gevonden. Alle interviews zijn getranscribeerd op basis van de audio opname.

Tabel 1.1 *Overzicht organisaties BES en aantal geïnterviewde personen per organisatie*

Instelling	Waar?	Aantal geïnterviewde personen
OM	Bonaire	1
SRCN	Bonaire, Saba & Sint Eustatius	4
KPCN	Bonaire, Saba	4
JGCN	Bonaire, Saba & Sint Eustatius	4
Voogdijraad CN	Bonaire, Saba & Sint Eustatius	4
Leerplichtambtenaar	Bonaire, Saba & Sint Eustatius	4
JICN	Bonaire	1
Zorgcircuit (CJG, EOZ)	Bonaire	2
Jong Bonaire	Bonaire	1
Krusada	Bonaire	2
MHC	Bonaire	2
Veiligheidshuis	Bonaire, Sint Eustatius	2
Totaal		**31**

Interviews

De ervaringen van de respondenten hebben centraal gestaan in de interviews. Onderwerpen die aan bod zijn gekomen zijn de manier waarop zij uitvoering geven aan hun taak in de jeugdstrafrechtketen, in hoeverre zij zich voorbereid voelen op het in te voeren jeugdstrafrecht, welke beoogde knelpunten er zijn, en op welke manier de registratie binnen de instelling waaraan zij verbonden zijn, plaatsvindt. Zie voor de gehele topiclijst en besproken onderwerpen Bijlage 1.

Focusgroep

In november 2019 is tenslotte een focusgroep georganiseerd waarbij personen uit de verschillende organisaties zijn samengebracht om ze vanuit hun eigen rol (en in relatie tot elkaar) te laten reageren

op een aantal bevindingen vanuit de kwalitatieve interviews en kwantitatieve dossieranalyse. Het doel van de focusgroep was tweeledig:

1) Toetsen van onderzoeksbevindingen uit de kwalitatieve analyse[23] en interpretatie en verduidelijking van de kwantitatieve bevindingen.
2) Het (verder) verkennen van de haalbaarheid en wenselijkheid van een monitor jeugdstrafrecht voor Caribisch Nederland vanuit het perspectief van de ketenpartners.

De focusgroep heeft plaatsgevonden op Bonaire waarbij alle geïnterviewde ketenpartners die hadden aangegeven open te staan voor het deelnemer aan de focusgroep, zijn uitgenodigd. Het idee was om twee focusgroepen te organiseren als er meer dan 12 aanmeldingen waren (de aangeraden bovengrens voor een focusgroep[24]). Uiteindelijk hebben 11 personen zich aangemeld en negen personen deelgenomen aan één georganiseerde focusgroep. Eén persoon heeft deelgenomen vanuit Sint Eustatius middels de Skype verbinding. Eén beoogde oogde deelnemer die niet aanwezig kon zijn, heeft schriftelijk nog gereageerd op de agendapunten zoals besproken in de focusgroep. Twee personen van belangrijke ketenpartners die wel hadden toegezegd om te komen, zijn uiteindelijk niet geweest en hebben ook niet meer gereageerd. De afwezigheid van deze personen heeft impact gehad op de interactie in de focusgroep, aangezien sommige thema's juist de visie en input van die specifieke ketenpartners nodig hadden (bijvoorbeeld het opvolgen en terugkoppelen van zaken/jongeren). Deze thema's zijn minder diepgaand aan bod gekomen in de focusgroep. De structuur van de focusgroep heeft steeds hetzelfde patroon gevolgd: de onderzoeker legt een thema voor aan de groep, de groep bespreekt het thema, stelt elkaar vragen en elke deelnemer heeft meteen de gelegenheid om op elkaar te reageren. De onderzoeker tracht steeds ruimte te laten voor eventuele nieuwe thema's of vragen die vanuit de deelnemers op tafel worden gelegd.[25]

Bij aanvang van de focusgroep is toestemming gevraagd om de gehele sessie met de voicerecorder op te nemen om het later accuraat te kunnen transcriberen. Alle aanwezigen hadden al eerder een *informed consent* formulier ondertekend bij het interview en tevens toestemming gegeven voor de voicerecorder, en hebben hier ook geen bewaren geuit. De focusgroep is dan ook opgenomen met de voicerecorder en naderhand verbatim getranscribeerd.

[23] Flick, 2002.
[24] Krueger & Casey, 2001.
[25] Powell & Single, 1996

1.6.4. Datamanagement en ethische overwegingen

Zoals al eerder aangegeven is bij aanvang van het huidige onderzoek een Data Management Plan vorm gegeven dat is goed gekeurd door de Risk Officer van de Universiteit Leiden en aantoont dat de Universiteit Leiden zich houdt aan de regels van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) qua beschermingsniveau bij het verstrekken van gegevens aan Europees Nederland. De AVG stelt overigens hogere eisen aan het beschermen van privacy bij verzamelen van data dan de Wet Bescherming Persoonsgegevens (Wbp) BES, waar Caribisch Nederland onder valt. Bij de uitvoering van dit onderzoek is rekening gehouden met het waarborgen ('niet onevenredig schaden') van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen (zie bijvoorbeeld artikel 23, tweede lid, sub d Wbp BES). Zo zal bij quotes in het rapport geen naam staan om zoveel mogelijk de anonimiteit van de geïnterviewde respondenten te kunnen waarborgen, maar bijvoorbeeld wel de organisatie waar de respondent werkzaam is. Hier moet echter bij vermeld worden dat het – gezien de kleine gemeenschap – goed mogelijk is dat in Caribisch Nederland de geïnterviewden elkaar kennen en / of kunnen herleiden wie er geïnterviewd is. Dit is zo ook gecommuniceerd aan de respondenten voorafgaand aan het interview, zodat zij zich hier bewust van waren en deelname konden weigeren. Er is vanuit de onderzoekers benadrukt dat het van groot belang wordt geacht om hier met voorzichtigheid mee om te gaan. Ook in het kader van de dossieranalyse (Hoofdstuk 3) zullen sommige onderwerpen of resultaten slechts globaal beschreven kunnen worden om de privacy van de jeugdigen te beschermen. Daar waar groepen en/of categorieën een *N* van 2 of kleiner hebben, kan informatie herleidbaar zijn naar specifieke personen. In die gevallen is er voor gekozen deze casussen op te nemen in een restcategorie en dus niet per geval uitgebreid te beschrijven. De opnames en overige data zijn steeds opgeslagen in een digitale *encrypted* omgeving volgens de richtlijnen voor datamanagement van de Universiteit Leiden. Slechts enkele onderzoekers van het onderzoeksteam op de Universiteit Leiden hebben toegang verkregen tot deze *encrypted* omgeving waar voornamelijk *raw data* stond. De data zullen voor 10 jaar bewaard worden.

1.7. Leeswijzer

Het onderzoeksrapport start met een beschrijving van de thans geldende en aanstaande wet- en regelgeving, alsmede een schets van de keten en de te verwachten wijzingen in dit verband. Voorts volgt een verkenning naar de actoren die een rol spelen in de jeugdstrafrechtketen, en de wijze waarop registratie plaatsvindt door relevante literatuur te bestuderen. Het gaat hier om onder andere documenten, beleidsnota's (zoals Jeugdbeleidsplan Bonaire 2015-2020 en beleidsstukken van het Veiligheidshuis), Kamerstukken (waaronder memories van toelichting of antwoord, nota's van wijziging, en handelingen), wetteksten, verdragen en andere internationale regelgeving, juridische

commentaren, jaarplannen en jaarverslagen van de verschillende instanties in de jeugdstrafrechtketen. Na deze eerste verkenning worden de bevindingen van het kwantitatieve en het kwalitatieve deel beschreven om de benodigde informatie ter beantwoording van de onderzoeksvragen te verzamelen. Vervolgens komt de haalbaarheid en inrichting van een monitor jeugdstrafrecht aan bod. Het rapport wordt afgesloten met een terugblik naar de hoofdstukken, de beperkingen van het onderzoek en een aantal slotoverwegingen.

Hoofdstuk 2 Het oude en nieuwe jeugdstrafrecht in Caribisch Nederland

2.1. Inleiding

In een brief van 8 januari 2019 aan de Tweede Kamer stelde de minister voor Rechtsbescherming dat er geen apart jeugdstrafrecht is in Caribisch Nederland.[1] In het Caribisch Nederlandse strafrecht is namelijk in tegenstelling tot in het Europees Nederlandse strafrecht nog geen aparte titel opgenomen met bepalingen betreffende het jeugdstrafrecht.[2] Er wordt wel toegewerkt naar de invoering van het jeugdstrafrecht in Caribisch Nederland waarbij een specifieke titel met bepalingen voor jeugdigen in werking zal treden.

In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij de vraag wat er hierdoor gaat veranderen voor jeugdigen in het strafrecht en voor de keten die belast is met de uitvoering van het jeugdstrafrecht in Caribisch Nederland. Allereerst wordt ingegaan op het juridische kader van het jeugdstrafrecht: het kader van internationale kinderrechten waaraan het Koninkrijk der Nederlanden zich heeft verbonden door ratificatie van het Internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK)[3] ofwel het VN-Kinderrechtenverdrag. Vervolgens wordt stilgestaan bij de huidige wetgeving in het Wetboek van Strafrecht BES (WvSr-BES) en in het Wetboek van Strafvordering BES (WvSv-BES). Daarna komt de inhoud van het jeugdstrafrecht aan bod dat als Titel VIIIA 'Bijzondere bepalingen voor jeugdigen' in het WvSr-BES zal worden opgenomen Vervolgens wordt, mede in het licht van enkele opvallende verschillen tussen het nieuwe jeugdstrafrecht van de BES en het jeugdstrafrecht elders in het Koninkrijk, aandacht besteed aan bepaalde facetten van het nieuwe jeugdstafrecht in Caribisch Nederland. Afgesloten wordt met een korte beschrijving van de gevolgen van de beoogde wetswijziging voor de ketenpartners in de BES.

2.2. Het kader van internationale kinderrechten

2.2.1. Het VN-Kinderrechtenverdrag

In 1995 heeft de Nederlandse regering het IVRK geratificeerd voor het gehele Koninkrijk en zich daarmee verbonden aan een uitgebreid kader van kinderrechten. Voor de Antilliaanse en Arubaanse

[1] *Kamerstukken II* 2018/19, 31568, nr. 209, p. 1.
[2] De Minister schrijft in de genoemde brief: "De bepalingen [betreffende het jeugdstrafrecht] maken al onderdeel uit van het Wetboek van Strafrecht BES sinds 2010. Destijds zijn zij niet ingevoerd vanwege het toen nog ontbreken van de noodzakelijke voorzieningen." (*Kamerstukken II* 2018/19, 31568, nr. 209, p. 1).
[3] Verdrag inzake de rechten van het kind, New York, 20-11-1989.

overheid waren de consequenties van de ratificatie complex. De medegelding van het IVRK zou drastische gevolgen hebben voor de eilanden, in het bijzonder op het terrein van de uitvoeringswetgeving omdat bestaande wetgeving zou moeten worden herzien. Bovendien zou men ook moeten zorgen voor de vastlegging van nieuwe noodzakelijke wettelijke regelingen. De Antilliaanse delegatie beriep zich daarom op het recht om het IVRK niet voor de Nederlandse Antillen te laten gelden. De bezwaren waren dat er geen financiële middelen waren om de implementatie ook daadwerkelijk uit te voeren en dat beroepsambtenaren en overheidsdiensten ontbraken. Op het moment dat het voorbereidende werk ver genoeg gevorderd was, zou een eventuele medegelding worden aangevraagd als een interne Rijksaangelegenheid. In 1998, drie jaar na de ratificatie, heeft het toenmalige land de Nederlandse Antillen medegelding aangevraagd.[4] Aruba heeft in 2000 medegelding gevraagd en het verdrag is voor Aruba in 2001 in werking getreden.[5] Na de staatkundige wijzigingen op 10 oktober 2010 is het verdrag gaan gelden voor de BES-eilanden. De bezwaren die golden voor de Nederlandse Antillen golden echter ook voor de BES-eilanden. De beginsituatie voor de BES-eilanden werd dan ook gekenmerkt door vergelijkbare tekortkomingen en problemen als in de rest van het Caribisch deel van het Koninkrijk.

De artikelen uit het IVRK die van belang zijn voor het jeugdstrafrecht zijn de artikelen 37 en 40 IVRK, waarin is omschreven waaraan het jeugdstrafrecht van een verdragsstaat zou moeten voldoen. Het VN-Kinderrechtencomité, dat toeziet op de naleving van het IVRK, heeft in het recent verschenen *General Comment No. 24 on children's rights in the child justice system*[6] nadere invulling gegeven aan deze bepalingen. De staten die partij zijn bij het verdrag erkennen het recht van ieder kind, dat wordt verdacht van, vervolgd wegens of veroordeeld ter zake van het begaan van een strafbaar feit, op een wijze van behandeling die geen afbreuk doet aan het gevoel van waardigheid en eigenwaarde van het kind, die de eerbied van het kind voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van anderen vergroot, en waarbij rekening wordt gehouden met de leeftijd van het kind en met de wenselijkheid van het bevorderen van de herintegratie van het kind en van de aanvaarding door het kind van een opbouwende rol in de samenleving, aldus artikel 40 lid 1 IVRK. Het jeugdstrafrecht moet dus ten dienste staan van de herintegratie van de jeugdige en zijn of haar toekomstige bijdrage aan de samenleving. In het IVRK en het hierboven genoemde *general comment* kan duidelijk een

[4] R. Nieuw, *Het recht op bescherming van kinderen. Het recht op bescherming tegen kindermishandeling in het licht van het IVRK en nationaal perspectief op Curaçao*, Weert: Celsus juridische uitgeverij 2018, p. 5-6 en 19.
[5] MvT bij Goedkeuringswet IVRK, Kamerstukken II 1992/1993, 22855 (R 1451), nr. 3, *Stb*. 1994, 862, p.8; zie ook M. Gielen, 'In het belang van het kind. Overpeinzingen over de reikwijdte van artikel 3 lid 1 van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind binnen het civiele recht', in: E. Witjens e.a. (red.), *E hofi di Ley. Feestbundel ter gelegenheid van 25 jaar Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Aruba,* Den Haag: Boom juridische uitgeverij 2014, p. 449-450.
[6] *General Comment No. 24 on children's rights in the child justice system*, 18 September 2019, CRC/C/GC/24.

pedagogische opdracht worden gelezen. Het pedagogisch nut van het jeugdstrafrecht moet vooropstaan. Beoogd wordt een puur repressieve reactie op jeugddelinquentie uit te sluiten.[7]

Artikel 40 lid 2 IVRK bevat een aantal rechtswaarborgen voor een eerlijk proces, zoals de onschuldpresumptie, het recht op rechtsbijstand, het recht op effectieve participatie, het recht op eerbiediging van het privéleven gedurende alle stadia van het strafrechtelijk onderzoek en het proces, het recht op informatie over de beschuldiging en het recht op een spoedige berechting. Het VN-Kinderrechtencomité benadrukt dat verdragsstaten de regel moeten respecteren dat rechtszaken die kinderen betreffen achter gesloten deuren plaatsvinden en dat uitzonderingen op deze regel zeer beperkt en in de wet vastgelegd moeten zijn.[8] Het comité meent tevens dat continue en systematische training van professionals in de jeugdstrafrechtketen cruciaal is om de rechten te kunnen waarborgen en aan de pedagogische opdracht te kunnen voldoen. Professionals moeten interdisciplinair kunnen werken en op de hoogte zijn van de lichamelijke, psychologische, mentale en sociale ontwikkeling van kinderen en adolescenten en van de behoeften van gemarginaliseerde kinderen.[9] Ook kennis van kinderrechten is van groot belang. Dit geldt voor alle professionals die een rol hebben bij het jeugdstrafrecht, zoals politieambtenaren, officieren van justitie en rechters, maatschappelijk werkers, jeugdreclasseerders en personeel in instellingen.

Artikel 40 lid 3 IVRK bepaalt vervolgens dat jeugdige verdachten berecht worden in een apart jeugdstrafrechtsysteem, waarbij zoveel mogelijk wordt geprobeerd zaken buitengerechtelijk af te doen. Dergelijke wijzen van afdoening hebben als voordeel dat ze stigmatisering en een aantekening in de justitiële documentatie ofwel een 'strafblad' voorkomen. Daarnaast blijken ze kinderen positief te kunnen beïnvloeden. Ook blijken ze kosten-efficiënt te zijn en bij te kunnen dragen aan de veiligheid in de samenleving, aldus het VN-Kinderrechtencomité.

Het comité meent verder dat de meerderheid van de zaken buitengerechtelijk moet worden afgedaan en dat dit bij ernstige feiten niet bij voorbaat moet worden uitgesloten. Mogelijkheden tot buitengerechtelijke afdoening zouden vanaf het begin van het strafrechtelijk onderzoek en tijdens de verschillende stadia van het strafproces beschikbaar moeten zijn en geïntegreerd moeten worden in het strafrechtsysteem, waarbij de rechten van kinderen volledig gerespecteerd en beschermd worden en rechtswaarborgen gegarandeerd zijn. Het comité benadrukt dat een buitengerechtelijke afdoening alleen aan de orde is als er voldoende belastend bewijs is dat de jeugdige het feit heeft gepleegd, dat

[7] Zie o.m. T. Liefaard, 'Juvenile Justice', in: J. Todres & S.M. King, *The Oxford Handbook of Children's Rights Law*, Oxford: Oxford Universty Press 2020.
[8] *General Comment No. 24 on children's rights in the child justice system*, 18 September 2019, CRC/C/GC/24, par. 67.
[9] *General Comment No. 24 on children's rights in the child justice system*, 18 September 2019, CRC/C/GC/24, par. 37.

de jeugdige uit eigen wil verklaart verantwoordelijk te zijn, dat die verklaring zonder intimidatie of druk tot stand is gekomen en dat zijn bekentenis niet later alsnog gebruikt wordt in een strafrechtelijke procedure.[10] De aard en de duur van de buitengerechtelijke afdoening kan veel eisen van een jeugdige en daarom is juridische of andere passende bijstand noodzakelijk, aldus het comité.[11] In bredere zin kan in artikel 40 IVRK ook een verplichting worden gelezen om het (jeugd)strafrecht in het algemeen terughoudend toe te passen. Het moet het uiterste middel zijn. Bij alles geldt dat de rechten van de jeugdigen gerespecteerd moeten worden; ook bij interventies via het jeugdbeschermingsrecht of jeugdzorg.

Artikel 40 lid 4 IVRK schrijft vervolgens voor dat er een verscheidenheid aan interventies beschikbaar is om te verzekeren dat in het belang van het kind wordt gehandeld en dat wordt gebruikgemaakt van proportionele interventies. Hierbij valt te denken aan rechterlijke bevelen voor zorg, begeleiding en toezicht, adviezen, jeugdreclassering, pleegzorg, programma's voor onderwijs en beroepsopleidingen en andere alternatieven voor institutionele zorg. Dit betekent dat op lidstaten een verplichting rust om te voorzien in meerdere en gevarieerdere interventies voor jeugdigen en dat die interventies in verhouding moeten staan tot zowel de ernst van het feit als de persoonlijke omstandigheden van de jeugdige. Het VN-Kinderrechtencomité noemt als omstandigheden: leeftijd, verminderde toerekenbaarheid, specifieke omstandigheden en behoeften van de jeugdige en zijn of haar geestelijke gezondheid. Ook is het zaak rekening te houden met de langetermijnbelangen van de samenleving en andere relevante belangen.[12] Het bepaalde in artikel 40 lid 4 IVRK moet tevens worden gezien in het licht van artikel 37 onder b IVRK waarin is neergelegd dat vrijheidsbeneming zo min mogelijk gebruikt dient te worden en alleen voor de kortst mogelijk, passende duur.[13] Onderkend wordt dat vrijheidsbeneming in bepaalde gevallen misschien nodig kan zijn, maar tegelijkertijd schadelijke effecten kan hebben voor jeugdigen en dit kan weer nadelig zijn voor herintegratie.[14] Plaatsing in politiecellen, voorlopige hechtenis en onvoorwaardelijke vrijheidsbeneming als straf moeten lidstaten zoveel mogelijk voorkomen. Mocht vrijheidsbeneming toch noodzakelijk zijn, dan biedt artikel 37 IVRK

[10] *General Comment No. 24 on children's rights in the child justice system*, 18 September 2019, CRC/C/GC/24, par. 13-18.
[11] *General Comment No. 24 on children's rights in the child justice system*, 18 September 2019, CRC/C/GC/24, par. 72.
[12] *General Comment No. 24 on children's rights in the child justice system*, 18 September 2019, CRC/C/GC/24, par. 76.
[13] T. Liefaard, 'Deprivation of Liberty of Children', in: U. Kilkelly & T. Liefaard (eds.), *International Human Rights of Children*, Singapore: Springer Nature 2019, p. 321-357.
[14] *General Comment No. 24 on children's rights in the child justice system*, 18 September 2019, CRC/C/GC/24, par. 77.

belangrijke waarborgen, zoals het recht om in principe contact met familie te onderhouden en gescheiden te worden geplaatst van volwassenen.[15]

2.2.2. Conclusie

Het VN-Kinderrechtenverdrag biedt duidelijke regels en waarborgen waaraan het jeugdstrafrecht van de lidstaten en de uitvoering daarvan moet voldoen. In de kern gaat het erom dat het jeugdstrafrecht terughoudend moet worden toegepast en bij voorkeur met gebruikmaking van een buitengerechtelijke afdoening. Met vrijheidsbeneming moet altijd terughoudend worden omgegaan, ook wanneer buiten het strafrecht wordt geïntervenieerd. Het recht op een eerlijk proces moet worden gegarandeerd, met inbegrip van het recht op effectieve participatie zoals dat is ontwikkeld door de Raad van Europa en de Europese Unie.[16] Er moet maatwerk worden geleverd met behulp van een verscheidenheid aan interventies. Tot slot is het van belang dat wordt gewerkt met goed getrainde en gespecialiseerde professionals met kennis van de ontwikkeling van jeugdigen, gedragsinterventies en kinderrechten.

2.3. De huidige strafwetgeving over jeugdigen in Caribisch Nederland

2.3.1. Kaders uit het Wetboek van Strafrecht BES voor jeugdige verdachten en daders

Voordat het nieuwe jeugdstrafrecht voor de BES aan de orde komt, wordt aandacht besteed aan het geldende strafrecht van Caribisch Nederland voor jeugdigen. De eilandgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba behoorden tot het per 10 oktober 2010 ontbonden land de Nederlandse Antillen. Na de ontbinding verkregen de drie eilandgebieden de status van openbaar lichaam en ze worden voortaan gezamenlijk aangeduid als de BES-eilanden of Caribisch Nederland. Tevens trad op 10 oktober 2010 het Wetboek van Strafrecht BES in werking.[17] Dit wetboek is inhoudelijk grotendeels gelijk gebleven aan het Wetboek van Strafrecht voor de Nederlandse Antillen, omdat in de aanloop naar 10 oktober 2010 is volstaan met zo gering mogelijke, uiterst noodzakelijke aanpassingen. Hoewel in de memorie van toelichting op de Aanpassingswet voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba in het onderdeel ‘wijziging wetboek van strafrecht BES’ ook de introductie van jeugdstrafrecht op grond

[15] Zie verder uitgebreid A. Marchena-Slot, *Detentie van jeugdigen in Curacao*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2012; T. Liefaard, ‘Deprivation of Liberty of Children’, in: U. Kilkelly & T. Liefaard (eds.), *International Human Rights of Children*, Singapore: Springer Nature 2019, p. 321-357.

[16] Zie bijv. T. Liefaard & U. Kilkelly, ‘Child-friendly justice: past, present and future’, in: B. Goldson (ed.), Juvenile Justice in Europe. Past, Present and Future, Abingdon: Routledge 2019, p. 57-73.

[17] De per 10-10-2010 ingevoerde strafwetgeving voor de BES maakte onderdeel uit van de Aanpassingswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (zie voor de parlementaire geschiedenis de kamerstukken uit de vergaderjaren 2008-2009 en 2009-2010 met dossiernummer 31959).

van verdragsrechtelijke verplichtingen[18] een hoognodige actualisatie werd genoemd, is de in te voeren wetgeving inhoudelijk niet of nauwelijks vernieuwd. Met betrekking tot de bepalingen die de positie van jeugdigen betreffen[19], valt hierdoor te stellen dat WvSr-BES een kopie lijkt van de bepalingen uit het oude Nederlands-Antilliaanse Wetboek van Strafrecht.[20] Het is in verband hiermee van belang te benoemen dat de thans geldende wetgeving dus wel bijzondere bepalingen voor jeugdigen kent, maar dat van een apart jeugdstrafrecht geen sprake is. Dit wordt hieronder verder toegelicht. In beginsel kunnen aan personen jonger dan achttien jaar[21] op grond van artikel 9 lid 2 WvSr-BES als hoofdstraffen een geldboete en een berisping worden opgelegd. Bovendien heeft de rechter conform artikel 41 e.v. WvSr-BES de discretionaire bevoegdheid om in geval van een misdrijf een jeugd-tbr (maatregel strekkend tot heropvoeding) op te leggen.[22] Volgens artikel 41ter WvSr-BES kan bij veroordelingen ter zake van een misdrijf waarop een gevangenisstraf van drie jaren of meer staat, naast deze jeugd-tbr-maatregel ook een gevangenisstraf worden opgelegd. De maximale duur bedraagt de helft van het gewone strafmaximum bij volwassenen en de jeugd-tbr-maatregel moeten eerst ten uitvoer worden gelegd.

Bij jeugdigen die ten tijde van de uitspraak van het eindvonnis in eerste aanleg zestien of zeventien jaar zijn, is het volgens artikel 41septies vierde zin WvSr-BES mogelijk om de bepalingen ten aanzien van sancties voor volwassenen toe te passen. De rechter kan dan kiezen voor oplegging van de in artikel 9 lid 1 WvSr-BES genoemde reguliere straffen voor volwassenen waaronder een levenslange of een tijdelijke gevangenisstraf.[23] In artikel 11, lid 2 WvSr-BES is bepaald dat de duur van een tijdelijke gevangenisstraf minimaal een dag is, tenzij bij wet een hoger minimum is vastgesteld, en maximaal vierentwintig achtereenvolgende jaren. In bepaalde gevallen is het maximum dertig jaar.[24] Past de rechter artikel 41septies vierde zin WvSr-BES toe, dan is het in theorie mogelijk dat een jeugdige wordt veroordeeld tot een levenslang. Dit staat op gespannen voet met artikel 37 sub a IVRK, waarin is bepaald dat levenslange gevangenisstraffen zonder de mogelijkheid van vrijlating niet kunnen worden

[18] *Kamerstukken II*, 2008/09, 31959, nr. 3, MvT onder II 'Hoofdstuksgewijs', bij artikel 8.64 (wijziging Wetboek van Strafrecht BES) en *Kamerstukken II*, 2009/10, 31959, nr. 6, Nota naar aanleiding van het verslag over artikel 8.64.)

[19] In WvSr-BES vervat in het Eerste Boek in Titel III "Uitsluiting, vermindering en verhoging van de strafbaarheid"

[20] Zoals bijvoorbeeld beschreven in Hoofdstuk 5 'Knelpunten in het oude jeugdsanctiestelsel' van de dissertatie van A. Marchena-Slot, *Detentie van jeugdigen in Curaçao*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2012.

[21] Artikel 9 lid 2 WvSr-BES geeft aan dat het hier gaat om de leeftijd van de persoon tijdens de uitspraak van het eindvonnis in eerste aanleg.

[22] Tbr betekent ter beschikking van de regering. In de wet is niet voorzien in periodieke evaluatie van de executie van deze maatregel die kan voortduren tot de eenentwintigste verjaardag van de veroordeelde.

[23] Artikel 9 lid 1 WvSr-BES noemt onder a. de hoofdstraffen: gevangenisstraf, hechtenis en geldboete.

[24] Dit gaat om gevallen waarin op het misdrijf levenslange en tijdelijke gevangenisstraf ter keuze van de rechter zijn gesteld, en in die, waarin wegens strafverhoging ter zake van samenloop van misdrijven, terroristische misdrijven, herhaling van misdrijf of het bepaalde bij de artikelen 46, 317 en 416, de tijd van vierentwintig jaren wordt overschreden.

opgelegd aan kinderen.[25] Het Europees Nederlandse strafrecht kende een vergelijkbare mogelijkheid onder artikel 77b (oud) Sr, maar de mogelijkheid een levenslange gevangenisstraf op te leggen aan jeugdigen is op aandringen van het VN-Kinderrechtencomité uit de wet geschrapt.

Anders dan in het Europees Nederlandse Wetboek van Strafrecht (Sr) zijn aan de wettelijke mogelijkheid voor het toepassen van volwassenensancties in Caribisch Nederland in de huidige situatie geen wettelijke criteria gekoppeld.[26] Evenmin is bepaald dat het hierbij moet gaan om de leeftijd ten tijde van het plegen van het delict, zoals dat in het Europees Nederlandse recht is bepaald in artikel 77b Sr en zoals dat inmiddels ook uitdrukkelijk is bepaald in de na 10 oktober 2010 ingevoerde nieuwe wetboeken van strafrecht in de landen Curaçao (CSr), Aruba (ASr) en Sint Maarten (SXM-Sr).[27]

Artikel 41decies WvSr-BES biedt de strafrechter de mogelijkheid om in plaats van een reguliere sanctie, te kiezen voor oplegging van de civiele jeugdbeschermingsmaatregel ondertoezichtstelling voor de duur van één jaar, op de grond genoemd in artikel 254 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek BES.[28] Na een dergelijke uitspraak dient de strafrechter volgens het tweede lid van artikel 41decies WvSr-BES onmiddellijk de civiele rechter te informeren, die dan onverwijld een gezinsvoogd aanwijst.[29] Aangezien de overige relevante civiele wettelijke bepalingen over de ondertoezichtstellingsprocedure van toepassing worden verklaard in artikel 41decies lid 3 WvSr BES, behoort ook de ondertoezichtstelling met uithuisplaatsingsbevel tot de interventies waarvoor een strafrechter op basis van de huidige strafwet kan kiezen.

Voor wat betreft de buitengerechtelijke afdoening zijn afspraken gemaakt op basis van en convenant[30] dat tot stand is gekomen tussen onder meer de Voogdijraad, het Openbaar Ministerie (OM) en de gezaghebber. Een belangrijke rol is hierbij weggelegd voor het Casusoverleg Jeugd, waaraan wordt deelgenomen door medewerkers van het OM, de politie (barioregisseurs ofwel wijkagenten), de Voogdijraad, de leerplichtambtenaar, de Scholengemeenschap Bonaire (SGB) en Jeugd en Gezinsvoogdij Caribisch Nederland (JGCN). Tijdens de bijeenkomsten worden alle jeugdigen besproken die verdacht worden van het plegen van een strafbaar feit, waaronder schoolverzuim, waarna wordt

[25] Zie ook het standpunt van het VN-Kinderrechtencomité ten aanzien van levenslange gevangenisstraf; GC No. 24.
[26] Dit wetsartikel is na 10-10-'10 (afgaand op de gepubliceerde jurisprudentie op www.rechtspraak.nl) één keer toegepast in de zaak met kenmerk ECLI:NL:OGHACMB:2013:38. Eerder werd de bepaling in de tijd van de Nederlandse Antillen in de Curaçaose zaak Gato (hiervoor genoemd in voetnoot 25) toegepast.
[27] Deze wetboeken traden respectievelijk in werking in 2011 (CSr), in 2014 (ASr) en in 2015 (SXM-Sr).
[28] De tekst van artikel 254 lid 1 luidt: Indien een kind zodanig opgroeit, dat zijn zedelijke of geestelijke belangen of zijn gezondheid ernstig worden bedreigd, en andere middelen ter afwending van deze bedreiging hebben gefaald of, naar is te voorzien, zullen falen, kan de rechter in eerste aanleg het onder toezicht stellen.
[29] Conform de gewone civielrechtelijke procedure op grond van artikel 429c van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering BES.
[30] Voor meer over het convenant zie hoofdstuk 1.

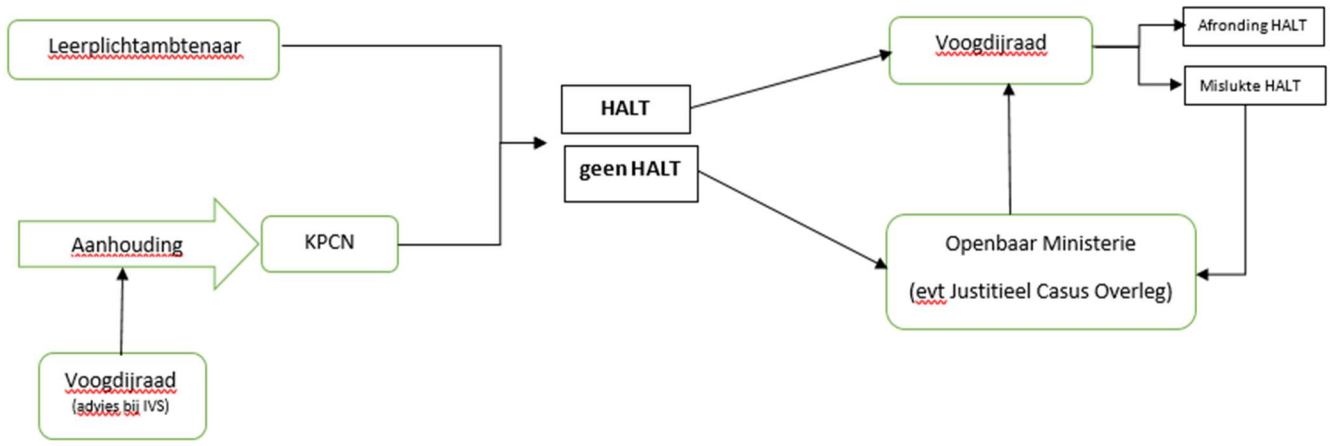
besloten over een eventuele afdoening, al dan niet buitengerechtelijk. Het convenant onderscheidt drie trajecten, te weten de buitengerechtelijke interventie, het officiersmodel en het rechtersmodel.[31] In de werkwijze van het Casusoverleg Jeugd staat de jeugdige verdachte centraal. "Er wordt eerst bekeken wat de jongere heeft gedaan. De bedoeling is dat jongeren, als ze *first offender* zijn, bij een kleine overtreding in eerste instantie worden doorverwezen naar een buitengerechtelijke instantie. Is sprake van een zwaarder delict, een drugs- of zedendelict of recidive, dan gaat de zaak naar het OM. De officier van justitie (OvJ) beslist vervolgens of hij een voorwaardelijk sepot aanbiedt of dat hij de minderjarige een justitieel aanbod doet. De zaak kan ook voor de rechter komen."[32]

In dit kader is de Leerplichtwet BES nog van belang. Deze wet bevat regels inzake de verplichting voor kinderen tussen de vier en achttien jaar om onderwijs te volgen en naar school te gaan.[33] Ongeoorloofd verzuim is strafbaar en dient volgens deze wet gemeld te worden aan de leerplichtambtenaar. Bonaire kent voor de hele Scholengemeenschap Bonaire één leerplichtambtenaar. Door onderbezetting en gebrek aan tijd komt deze leerplichtambtenaar niet toe aan al zijn voorgeschreven werkzaamheden waardoor schoolverzuim niet of te laat wordt aangepakt. Bovendien is de leerplichtambtenaar niet bevoegd om een proces-verbaal op te stellen, met alle gevolgen van dien. Zonder een proces-verbaal kan de OvJ de betreffende jongeren niet vervolgen voor hun schoolverzuim. De Raad voor de rechtshandhaving merkt in het rapport *'Preventie van jeugdcriminaliteit in Bonaire, Sint Eustatius en Saba'* uit 2016 op dat spijbelgedrag een voorspeler is van crimineel gedrag en vroegtijdig moet worden aangepakt. De Raad stelt verder dat scholen schoolverzuim eigenhandig gaan aanpakken als zij niet terecht kunnen bij een leerplichtambtenaar en dat kan weer ten koste gaan van de samenwerking. Ten tijde van het onderzoek van de Raad in 2016 waren er nog geen leerplichtambtenaren op Sint Eustatius en Saba. Uit veldonderzoek dat verricht is door enkele van de betrokken onderzoekers is gebleken dat er inmiddels een leerplichtambtenaar ingesteld is op Saba. De huidige stand van zaken op Sint Eustatius is onduidelijk.

[31] Van Delft, D. C. I. & Bults, J. H. (2014). Jaarverslag 2013, Openbaar Ministerie Parket Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

[32] Raad voor de Rechtshandhaving (2016). Preventie van jeugdcriminaliteit in Bonaire, Sint -Eustatius en Saba, p. 18.

[33]Artikel 7 Leerplichtwet BES; zie ook UNICEF*, Situation analysis of children and adolescents in the Caribbean Netherlands*, November 2019, p. 67.



Figuur 2.1 Keten jeugdstrafrecht buitengerechtelijke afdoening BES 2020

2.3.2. Bijzondere afwijkende voorschriften voor jeugdigen bij de strafprocesvoering

Naast het Wetboek van Strafrecht-BES bevat ook het Wetboek van Strafvordering-BES (WvSv-BES) bepalingen inzake jeugdige personen. Deze bepalingen zijn vastgelegd in Titel II, eerste afdeling van het Zevende Boek van het WvSv-BES en gelden voor personen die op het tijdstip van de aanvang van de vervolging nog geen achttien jaar zijn. Als de betreffende afdeling geen afwijkende bepalingen bevat, zijn de bepalingen van dit wetboek van toepassing, aldus de wetgever in artikel 479 WvSv-BES. In artikel 477 WvSv-BES is bepaald dat vervolging is uitgesloten voor feiten die zijn begaan voordat de persoon in kwestie de leeftijd van twaalf jaar heeft bereikt. In dat geval is het ingevolge artikel 478 WvSv-BES bij verdenking van een strafbaar feit wel mogelijk dat de politie bepaalde dwangmiddelen aanwendt, zoals staandehouding, aanhouding en het binnentreden van plaatsen daartoe, onderzoek aan de kleding, DNA-onderzoek, ophouden voor verhoor en het nemen van maatregelen ter identificatie.

Is de verdachte ouder dan twaalf jaar, dan kunnen in beginsel dezelfde dwangmiddelen worden toegepast als bij volwassenen, waaronder inverzekeringstelling, bewaring en gevangenhouding of -neming. Hierbij gelden ook dezelfde wettelijke termijnen. Voor jeugdigen is in dit verband artikel 483 WvSv-BES relevant, omdat daarin is bepaald dat een inverzekeringstelling bij een minderjarige verdachte geschorst kan worden onder voorwaarden. In artikel 484 WvSv-BES is ook geregeld dat de rechter die voorlopige hechtenis beveelt, nagaat of hij de tenuitvoerlegging kan schorsen. Voor het ondergaan van inverzekeringstelling of voorlopige hechtenis kan de rechter ‘elke daartoe geschikte

plaats' aanwijzen. Die mogelijkheid bestaat niet bij volwassen verdachten; bij hen is de plaats van tenuitvoerlegging beperkt tot de politiecel of het Huis van Bewaring.

Volgens de huidige wet is in het jeugdstrafprocesrecht ook een speciale taak toevertrouwd aan de Voogdijraad. De OvJ dient de Voogdijraad onverwijld in kennis te stellen van een bevel tot inverzekeringstelling of een bevel tot schorsing of opheffing daarvan ingevolge artikel 486 WvSv-BES. De Voogdijraad brengt naar aanleiding hiervan een (vroeghulp)rapport uit aan de OvJ, die hierop acht moet slaan voor hij een vordering tot bewaring doet. Ook als de OvJ voornemens is om een minderjarige verdachte voor een misdrijf te vervolgen moet de OvJ op grond van artikel 487 WvSv-BES de Voogdijraad hierover zo spoedig mogelijk inlichten. De Voogdijraad moet de OvJ vervolgens inlichten over de persoonlijkheid en de levensomstandigheden van de verdachte en kan die inlichtingen eveneens uit eigen beweging verstrekken. Als de verdachte zich in voorlopige hechtenis bevindt, moet de OvJ de Voogdijraad ook hiervan terstond berichten. De rechter-commissaris[34] kan eveneens bij de Voogdijraad inlichtingen inwinnen over de persoonlijkheid en levensomstandigheden van de minderjarige verdachte, zo blijkt uit artikel 487 lid 3 WvSv-BES. Uiteraard is deze mogelijkheid ook gegeven aan een rechter in het kader van het onderzoek ter terechtzitting, zo blijkt uit artikel 491 WvSv-BES.

In artikel 480 WvSv-BES is vastgelegd dat er zo lang de verdachte minderjarig is bijzondere bepalingen gelden voor de ouders of de voogd van de minderjarige. Zij hebben, net als de advocaat, recht op kennisname van de processtukken wanneer hun minderjarige kind als verdachte rechtens de vrijheid is ontnomen, aldus artikel 482 juncto 70 WvSv-BES. Artikel 489 WvSv-BES schrijft voor dat de ouders of voogd van een minderjarige verdachte worden opgeroepen tot het bijwonen van een terechtzitting en in artikel 493 WvSv-BES is bepaald dat zij daarbij worden geïnformeerd over het feit dat ten laste wordt gelegd. Anders dan bij volwassenen, wordt de zitting bij jeugdigen jonger dan zestien jaar in beginsel 'achter gesloten deuren' gehouden. Zittingen bij verdachten vanaf zestien jaar zijn in beginsel juist wel openbaar, zo is gesteld in artikel 488 WvSv-BES. Tot slot komen alle bevoegdheden die op grond van dit wetboek zijn toegekend aan de verdachte, die nog geen zestien jaar is op het moment van aanvang van de vervolging, ook toe aan zijn raadsman, met uitzondering van de bevoegdheden uit de Vierde Titel van het Vijfde Boek van WvSV-BES.[35]

[34] De rechter-commissaris oordeelt over de rechtmatigheid van een toegepaste Inverzekeringstelling, uiterlijk binnen 3 dagen en 15 uur na de ophouding voor verhoor en over de toepassing van voorlopige hechtenis.
[35] Artikel 494 lid 1 WvSv-BES.

2.4. Het nieuwe jeugdstrafrecht voor de BES

2.4.1. De bepalingen uit Titel VIIIA 'Bijzondere bepalingen voor jeugdigen'

De tekst van de nieuw in te voeren Titel VIIIA in het WvSr-BES(n)[36] is als bijlage aangeboden bij de brief van 8 januari 2019 van de minister voor Rechtsbescherming aan de voorzitter van de Tweede Kamer en gepubliceerd.[37] De inhoud maakte, zoals gezegd, al deel uit van het ontwerp voor het per 10 oktober 2010 in te voeren WvSr-BES. Uit de memorie van toelichting[38] op de Aanpassingswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba volgt dat de bepalingen opgenomen in titel VIIIA: "*grotendeels gebaseerd zijn op de voorschriften die zijn opgenomen in het nieuwe ontwerp-wetboek van strafrecht van de Nederlandse Antillen*". De wetgever vervolgt in de memorie in dit verband: *"Op hun beurt heeft voor die voorstellen weer de Nederlandse regeling als uitgangspunt gegolden."* [39] Het gaat hier om het ontwerp-wetboek dat resulteerde in de na 10 oktober 2010 in Curaçao, Aruba en Sint Maarten ingevoerde wetboeken van strafrecht (CSr, ASr en SXM-Sr). Titel VIIIA WvSr-BES bestaat uit de artikelen 79a tot en met 79w. In de hierboven genoemde brief heeft de minister voor Rechtsbescherming over het in te voeren jeugdstrafrecht gezegd: "*De bepalingen zijn vergelijkbaar met maar niet gelijk aan het jeugdstrafrecht zoals we dat in Europees-Nederland kennen. Volledige gelijkvormigheid is vanwege de kleinschaligheid en de beperkte beschikbare voorzieningen op de eilanden niet passend."*[40] Dit lijkt logisch in het licht van het differentiatiebeginsel dat is opgenomen in artikel 132a Grondwet.[41]

Leeftijdsgrenzen

[36] De afkorting (n) achter het WvSr-BES(n) staat voor nieuw.

[37] *Kamerstukken II* 2018/19, 31568, nr. 209 (big-868920). De bijlage zelf heeft als kenmerk *Kamerstukken II*, 2008/09, 31959, nr. 2.

[38] In artikel 8.64 komt de wijziging van het Wetboek van Strafrecht-BES aan de orde en in Onderdeel DDD de "*volledig nieuwe regeling voor het jeugdstrafrecht*".

[39] *Kamerstukken II*, 2008/09, 31959, nr. 3, MvT onder II 'Hoofdstuksgewijs', bij artikel 8.64 (wijziging Wetboek van Strafrecht BES).

[40] *Kamerstukken II* 2018/19, 31568, nr. 209, p. 1. Dit sluit aan bij wat eerder werd betoogd in de genoemde memorie van toelichting uit 2009 en bij het differentiatiebeginsel (artikel 132a Grondwet).

[41] A. van Rijn, *Handboek Caribisch Staatsrecht*, Den Haag: Boom Juridisch 2019, schrijft op p. 750 en op p. 751 over de formulering van het differentiatiebeginsel in artikel 132a van de Grondwet het volgende:
"*Ook in artikel 132a Grondwet is de mogelijkheid van afwijkende regelgeving voor de BES-eilanden gegeven, maar in vergelijking met de redactie in het Statuut eenvoudiger geformuleerd*."; En verderop: *"Omdat de eilanden zich op vele punten onderscheiden van het Europese deel van Nederland, is niet bij voorbaat en definitief te voorzien welke factoren aanleiding zouden kunnen geven tot het stellen van afwijkende regels. Zo kunnen economische en sociale omstandigheden in de loop van de tijd wijzigen en kan de bevolkingsomvang toenemen. Daarom is in de Grondwet afgezien van het noemen van mogelijke redenen voor het maken van onderscheid.* (voetnoot #9: *Kamerstukken II,* 2011-2012, 33131, nr. 3, p.5)" Cruciaal is voorts nog de toevoeging van Rijn op p. 750, 751: *"In beginsel kan elke omstandigheid of andere factor daarvoor reden zijn. Wel moet het maken van onderscheid altijd kunnen worden gerechtvaardigd (#176)."*

De nieuwe wetgeving richt zich primair op 'specifieke straffen voor jeugdige personen', waarbij een ondergrens geldt van twaalf jaar ten tijde van het plegen van een delict. De bovengrens is nader geregeld in de artikelen 79a tot en met 79c WvSr-BES(n). Het uitgangspunt is een bovengrens van achttien jaar. Artikel 79a WvSr-BES(n) bepaalt dat de bepalingen uit deze titel van toepassing zijn op degene die twaalf tot achttien jaar oud waren ten tijde van het plegen van het delict. Deze bovengrens is flexibel, net als in alle andere landen binnen het Koninkrijk. Volgens de wetgever kan *"in bijzondere gevallen (…) het volwassenenstrafrecht worden toegepast bij zestien- en zeventienjarigen, terwijl dit in beginsel de regel vormt bij achttienjarigen".*[42] In artikel 79b WvSr-BES(n) is bepaald, dat volwassenensancties mogelijk zijn bij jeugdigen die ten tijde van het delict zestien of zeventien jaar oud waren, voor zo ver de rechter hiertoe grond vindt in drie cumulatieve criteria: de ernst van het begane feit, de persoonlijkheid van de dader en de omstandigheden waaronder het feit is begaan. De eis van cumulatie, dat wil zeggen dat alle drie gronden van toepassing moeten zijn, is overeenkomstig met de wetgeving in Aruba, Curaçao en Sint-Maarten[43], maar wijkt af van artikel 77b Sr WvSr-BES(n) waarin dezelfde gronden niet cumulatief maar alternatief zijn geformuleerd waardoor de rechter ook grond kan vinden in een of meerdere van deze criteria. [44]

Artikel 79c WvSr-BES(n) biedt de rechter de mogelijkheid om het jeugdstrafrecht toe te passen bij personen die tijdens het begaan van het delict achttien tot eenentwintig jaar waren. De rechter moet daartoe grond vindt in de persoonlijkheid van de dader of de omstandigheden waaronder het feit is begaan. Dit is nieuw voor de BES. Artikel 79c WvSr-BES(n) kan toegepast worden in een strafrechtelijke procedure tegen een volwassen verdachte, terwijl toepassing van artikel 77b WvSr-BES(n) aan de orde kan komen in een jeugdstrafrechtelijke procedure.

Buitengerechtelijke afdoening

De mogelijkheden voor buitengerechtelijke afdoening worden verruimd ten opzichte van het thans geldende artikel 76 WvSr-BES. Op basis van dat artikel kan uitsluitend het OM een transactie aanbieden en alleen bij overtredingen. Artikel 79e WvSr-BES(n) voert de mogelijkheid in van de politietransactie. De wetgever schrijft voor dat de strafbare feiten die zich voor deze afdoeningsvariant kunnen lenen, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (AmvB) moeten worden aangewezen. Gezien het feit

[42] *Kamerstukken II*, 2008/09, 31959, nr. 3, MvT onder II 'Hoofdstuksgewijs', bij artikel 8.64 (wijziging Wetboek van Strafrecht BES).
[43] Zie hiervoor het artikel 1:158 ASr, CSr en SXM-Sr.
[44] Deze benadering wordt toegejuicht in de literatuur en vindt steun in de benadering van het VN-Comité voor de Rechten van het Kind. (zie: A. Marchena-Slot, 'Strafrechtelijke interventies bij jeugdigen, ingekaderd en toegepast', in A. Marchena-Slot, O. Kostrzewski, L. Rogier (red.), *Fundamentele rechten in Curaçao*, Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 145, voetnoot 12.

dat de wetgever in het artikel de woorden 'strafbare feiten' gebruikt, lijkt de mogelijkheid van een transactie niet beperkt te hoeven zijn tot overtredingen. Het zou gelet hierop – uiteraard in afwachting van de AMvB – vreemd zijn als de mogelijkheden van het OM op grond van de artikelen 76 en 79f WvSr-BES(n) beperkter zouden dan die voor de politie. Artikel 79f WvSr-BES(n) brengt met zich mee dat het OM de reguliere transactie, zoals bedoeld in artikel 76 WvSr-BES, ook in het jeugdstrafrecht kan toepassen. Artikel 79f WvSr-BES(n) bepaalt namelijk dat, in aanvulling op artikel 76 WvSr-BES, het voor jeugdigen mogelijk is dat de OvJ aan een transactie de voorwaarde verbindt dat de verdachte zich richt naar de aanwijzingen van de reclassering voor een daarbij te bepalen termijn van ten hoogste zes maanden.

De nieuwe jeugdsancties

Met de nieuwe regeling in de artikelen 79g en 79h WvSr-BES(n) zal het sanctiepakket voor jeugdigen aanzienlijk aangepast worden.[45] De wetgever beoogt met deze artikelen een nieuw stelsel te creëren waarin meerdere sancties (tegelijk) mogelijk worden.[46] De eerste en zwaarste hoofdstraf genoemd in artikel 79h WvSr-BES(n) is de *jeugddetentie* die op grond van artikel 79i WvSr-BES(n) kan worden opgelegd ingeval van een misdrijf. Voor jeugdige verdachten die ten tijde van het delict nog geen zestien jaar oud waren, is de maximale duur twaalf maanden. Voor degenen die wel zestien jaar of ouder waren tijdens het begaan van het delict, is de maximale duur vierentwintig maanden. Gaat het om een delict waar doorgaans een tijdelijke gevangenisstraf van dertig jaren dan wel een levenslange gevangenisstraf op is gesteld, dan is de maximale duur echter vier jaren.[47]

De tweede hoofdstraf voor misdrijven gepleegd door jeugdigen is de *geldboete* ex artikel 79h WvSr-BES(n). Anders dan de jeugddetentie leent deze straf zich ook als hoofdstraf bij een overtreding door een jeugdige. De geldboete is nader geregeld in artikel 79l WvSr-BES(n). In de memorie van toelichting zegt de wetgever dat de regeling voor oplegging van deze hoofdstraf sterk geënt is op het Europees Nederlandse artikel 77l Sr, met dien verstande dat, in afwijking daarvan, de rechter op grond van het tweede lid verplicht tot vaststelling van vervangende jeugddetentie.[48] De wetgever licht niet toe waarom op dit punt is afgeweken van de Europees Nederlandse regeling, maar merkt wel op dat deze

[45] Artikel 79g WvSr-BES(n) expliciteert welke combinaties van (hoofd- en bijkomende) straffen en maatregelen mogelijk zijn bij jeugdigen. Artikel 79h WvSr-BES(n) noemt de straffen en maatregelen.
[46] *"Het nieuwe stelsel maakt meerdere sancties mogelijk."* (*Kamerstukken II*, 2008/09, 31959, nr. 3, MvT onder II 'Hoofdstuksgewijs', bij artikel 8.64 (wijziging Wetboek van Strafrecht BES).
[47] Hierbij valt te denken aan delicten als doodslag en moord (artikel 300, 302 resp. WvSr-BES); op deze delicten staat een strafdreiging van levenslange gevangenisstraf of tijdelijke gevangenisstraf van ten hoogste vierentwintig jaren.
[48] *Kamerstukken II*, 2008/09, 31959, nr. 3, MvT onder II 'Hoofdstuksgewijs', bij artikel 8.64 (wijziging Wetboek van Strafrecht BES).

regeling overeenstemt met de regeling in de andere Caribische wetboeken van strafrecht.[49] Anders dan in Europees Nederland en in de andere Caribische rechtsstelsels binnen het koninkrijk, voorziet het nieuwe jeugdstrafrecht voor de BES niet in de taakstraf als hoofdstraf. Het is niet duidelijk waarom de wetgever hiervoor heeft gekozen, maar een en ander lijkt verband te houden met het feit dat tijdens het ontwerp van de regeling de taakstraf nog geen hoofdstraf was.

Naast nieuwe hoofdstraffen wordt een nieuwe maatregel ingevoerd: de maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (*Pij*) zoals uitgewerkt in de artikelen 79m en 79n WvSr-BES(n). De maatregel komt in de plaats van de jeugd-tbr uit artikel 41 WvSr-BES. Het is alleen mogelijk de Pij-maatregel op te leggen bij misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, wanneer de veiligheid van anderen, dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen het opleggen van de maatregel eist en indien de maatregel in het belang is van een zo gunstige mogelijke verdere ontwikkeling van de jeugdige, aldus artikel 79m lid 1 WvSr-BES(n). In het tweede lid van dit artikel is gesteld dat de maatregel ook mogelijk is indien het feit de verdachte niet volledig kan worden toegerekend. De maatregel geldt voor de duur van twee jaar, zo schrijft artikel 79m lid 6 WvSr-BES(n) voor. Verlenging kan volgens artikel 79n WvSr-BES(n) telkens voor maximaal twee jaar met een maximale duur van vier jaar. Is de jeugdige verminderd toerekenbaar, dan bedraagt de maximale duur zes jaar. Er is niet, zoals in de Europees Nederlandse wetgeving, voorzien in een regeling voor automatische voorwaardelijke beëindiging na twee, vier of zes jaar ten behoeve van re-integratie en detentiefasering. In de memorie van toelichting merkt de wetgever nog op dat deze maatregel ingevolge lid 8 van artikel 79m WvSr-BES(n), net als in de andere Caribische rijksdelen uitsluitend door de rechter kan worden beëindigd en niet zoals in Europees Nederland door de minister van Justitie en Veiligheid.

Voorwaardelijke veroordeling

De hoofdstraffen, te weten de jeugddetentie en de geldboete, kunnen evenals de Pij-maatregel, ingevolge artikel 79o WvSr-BES(n) geheel of gedeeltelijk voorwaardelijk worden opgelegd. De rechter kan naast een voorwaardelijke jeugddetentie of een Pij-maatregel tevens een geldboete opleggen. In de artikelen 79p tot en met 79t WvSr-BES(n) worden regels gegeven over de proeftijd, de daarvoor te stellen voorwaarden en het toezicht daarop. Toepassing van artikel 79o WvSr-BES(n) geschiedt onder de algemene voorwaarde dat de veroordeelde zich tot het einde van de proeftijd niet schuldig maakt aan een strafbaar feit. Tevens kunnen bijzondere voorwaarden worden gesteld aan het gedrag van de veroordeelde, maar die mogen de vrijheid van godsdienst of levensovertuiging en de staatkundige

[49] Artikel 1:168 ASr, CSr en SXM-Sr. In de memorie van toelichting op deze bepaling in het Curaçaose wetboek van strafrecht zegt de Curaçaose wetgever, dat dit niet facultatief is geformuleerd, *"…teneinde geen overbodige procedures te creëren,…".* (H. de Doelder, J.H.J. Verbaan, R.J. Verbeek (red.), *Wetboek van Strafrecht Curaçao*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2011, p. 388.)

vrijheid niet beperken. Bij een bijzondere voorwaarde valt tevens te denken aan opname in een inrichting gedurende een door de rechter te bepalen termijn die korter is dan de proeftijd.[50] De rechter kan de werking van de bijzondere voorwaarden beperken tot een bij de uitspraak te bepalen tijdsduur binnen de proeftijd. Het OM is belast met het toezicht op de naleving van de voorwaarden. Tevens kan de rechter de reclassering of een particulier persoon opdragen aan de veroordeelde hulp en steun te verlenen bij de naleving van de bijzondere voorwaarden.[51] Het laatste is overigens slechts mogelijk in bijzondere gevallen en na overleg met de reclassering.

Overige wijzigingen: afschaffing OTS via de strafrechter en aangepaste verjaringstermijnen

Met de invoering van het jeugdstrafrecht op de BES verdwijnt voor de strafrechter de mogelijkheid om, op grond van artikel 41decies WvSr-BES, in een jeugdzaak te kiezen voor de jeugdbeschermingsmaatregel ondertoezichtstelling (met machtiging tot uithuisplaatsing). Dit is in lijn met de nieuwe wetboeken van strafrecht in Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Tot slot voorziet artikel 79d WvSr-BES(n) in een aangepaste verjaringstermijn van het recht tot strafvordering bij jeugddelicten. De verjaringstermijn voor misdrijven begaan door jeugdigen is gesteld op de helft van de duur voor volwassenen, net als in de wetboeken van strafrecht van Europees Nederland en de Caribische landen binnen het Koninkrijk.[52] Bij misdrijven waarop doorgaans een strafdreiging staat van levenslange gevangenisstraf, bedraagt de verjaringstermijn voor jeugdigen twintig jaar.

2.4.2. Verschillen tussen het nieuwe jeugdstrafrecht van de BES en elders in het Koninkrijk

Bij inhoudelijke bestudering van de bepalingen valt onmiddellijk een aantal punten op waarin het nieuwe jeugdstrafrecht van de BES afwijkt van het jeugdstrafrecht in Europees Nederland of de Caribische landen binnen het Koninkrijk. Hieronder volgt een toelichting op de verschillen.

Jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen

Een eerste verschil betreft de reikwijdte van de 'Bijzondere bepalingen voor jeugdigen'. De flexibiliteit van de bovengrens voor jongvolwassenen is geregeld in artikel 79c WvSr-BES(n). Wanneer daartoe grond wordt gevonden in de persoonlijkheid van de dader of de omstandigheden waaronder het feit is begaan, kan de rechter de bepalingen van het jeugdstrafrecht toepassen bij degene die tijdens het delict achttien jaar was, maar nog geen eenentwintig jaar. Deze bepaling komt overeen met het equivalente artikel 1:159 ASr, CSr en SXM-Sr, maar wijkt af van artikel 77c Sr waarin een hogere bovengrens is bepaald. Op grond van dat artikel kan het jeugdstrafrecht in Europees Nederland

[50] Artikel 79q WvSr-BES(n).
[51] Artikel 79r WvSr-BES(n).
[52] Zie artikel 77d NSr en artikel 1:169 in het ASr, CSr, SXM-Sr.

worden toegepast bij verdachten die ten tijde van het delict nog geen drieëntwintig jaar oud waren.[53] Met de invoering van de Wet Adolescentenstrafrecht in het Europees Nederlandse strafrecht in april 2014 heeft de wetgever op basis van inzichten uit de ontwikkelings- en neuropsychologie bewust gekozen voor een verhoging van de leeftijdsgrens van eenentwintig naar drieëntwintig jaar.[54] In de periode dat het WvSr-BES(n) is ontworpen, kende het Sr het adolescentenstrafrecht nog niet.

Een beperkter sanctieaanbod in de BES dan in de andere rijksdelen: geen taakstraf en geen GBM

Een tweede verschil tussen het nieuwe jeugdstrafrecht op de BES en de andere jeugdstrafrechtstelsels is gelegen in de regeling van de straffen en maatregelen. Wanneer artikel 79h WvSr-BES(n) wordt vergeleken met de artikelen 77h NSr en 1:164 ASr, CSr en SXM-Sr valt op dat het sanctiepakket voor jeugdigen in de BES beperkter zal zijn dan dat in Europees Nederland en de andere Caribische landen vanwege het ontbreken van de taakstraf in de BES en daarmee ook de twee varianten daarbinnen: de werkstraf en de leerstraf.[55] In de periode waarin het WvSr-BES(n) tot stand is gekomen, was de taakstraf nog geen zelfstandige hoofdstraf. De rechter in de BES kan een taakstraf niet als hoofdstraf opleggen, ook niet aan volwassenen. Materieel kan een verplichting tot werken of leren echter vorm krijgen binnen het voorwaardelijk kader als bijzondere voorwaarde bij een veroordeling tot voorwaardelijke jeugddetentie of in het kader van een buitengerechtelijke afdoening of via een werk- of leerproject.

Ook de maatregel ter beïnvloeding van het gedrag (GBM) ontbreekt in de opsomming van jeugdmaatregelen in artikel 79h lid 3 WvSr-BES(n), terwijl deze maatregel wel is terug te vinden in de wettelijke sanctiepakketten voor jeugdigen elders in het Koninkrijk. In Europees Nederland is deze maatregel op 1 februari 2008 ingevoerd met de inwerkingtreding van de Wet gedragbeïnvloeding jeugdigen. De memorie van toelichting geeft geen verklaring voor ontbreken van deze maatregel in het jeugdsanctiepakket op de BES.[56] Gedragsbeïnvloeding in een niet vrijheidsbenemend kader, dan wel het verrichten of ondergaan van een werkstraf respectievelijk leerstraf lijken in Caribisch Nederland alleen mogelijk via het buitengerechtelijk kader of via een voorwaardelijke straf of maatregel.

---

[53] Een technische onvolkomenheid is dat in artikel 79c WvSr-BES(n) in verband met de mogelijkheid de bepalingen van het jeugdstrafrecht toe te passen, wordt verwezen naar de artikelen 79a tot en met 79z, terwijl Titel VIIIA uitsluitend bepalingen kent tot en met artikel 79w. (*Kamerstukken II*, 2008/09, 31959, nr. 2, p. 254-260.)

[54] Zie onder meer E.P. Schmidt, S.E. Rap & T. Liefaard, 'Young Adults in the Justice System: The Interplay between Scientific Insights, Legal Reform and Implementation in Practice in The Netherlands', *Youth Justice* 2020.

[55] Zie artikel 79h lid 1 WvSr-BES. Vergelijk artikel 77h Sr en artikel 1:164 ASr, CSr, SXM-Sr.

[56] *Kamerstukken II*, 2008/09, 31959, nr. 3, MvT onder II 'Hoofdstuksgewijs', bij artikel 8.64 (wijziging Wetboek van Strafrecht BES). Zie hiervoor de Halt-regeling in artikel 79e WvSr-BES(n).

De Pij: de eis van één gedragskundig 'daartoe strekkend' advies en geen tbs na de Pij

Nadere bestudering van de regeling van de jeugdmaatregel 'plaatsing in een inrichting voor jeugdigen' (Pij) zoals neergelegd in artikel 79m WvSr-BES(n), leert dat ook hier het Europees Nederlandse jeugdstrafrecht met artikel 77s Sr een andere regeling kent. In Europees Nederland moet de rechter zich laten adviseren door ten minste twee gedragsdeskundigen van verschillende disciplines, waarvan er één een psychiater is. In Caribisch Nederland kan voor oplegging van de Pij volstaan worden met een 'daartoe strekkend' met redenen omkleed, gedagtekend en ondertekend advies van een gedragsdeskundige. Die enkelvoudige eis blijkt uit de woorden 'een of meer' in het artikel 79m WvSr-BES(n) komt overeen met de equivalente bepaling in artikel 1:174 lid 3 ASr, CSr en SXM-Sr. Volgens de artikelsgewijze memories van toelichting bij deze artikelen heeft dit te maken met de kleine schaal waarop de Pij naar verwachting zal worden toegepast; een argument dat ook voor de BES geldt.

In afwijking van lid 3 van artikel 1:174 ASr, CSr en SXM-Sr, wordt op de BES echter ook niet vereist dat het gedragsdeskundige advies van een psychiater afkomstig is als de rechter de Pij wil opleggen aan een niet geheel of geheel niet toerekeningsvatbare verdachte. De memorie van toelichting geeft geen verklaring voor deze afwijkende regeling, maar psychiatrische deskundigheid lijkt in dit soort gevallen onontbeerlijk. In de formulering van de eis van een of meer gedragsdeskundige adviezen, blijkt aangesloten te zijn bij de formulering in artikel 1:174 lid 3 ASr, CSr en SXM-Sr, waarin, anders dan in het Europees Nederlandse artikel 77s Sr, eveneens de woorden 'daartoe strekkend' zijn opgenomen. Deze woorden doen vermoeden dat het gedragsdeskundige advies in de richting van de Pij zou moeten wijzen.[57]

Tot slot wordt hier opgemerkt dat het jeugdstrafrecht voor de BES geen wettelijke bepaling kent met de mogelijkheid om een Pij na afloop van de maximale termijn te laten volgen door een last tot ter beschikking stelling (tbs) met een bevel tot verpleging van overheidswege. Een hiertoe strekkend voorschrift equivalent aan artikel 6:6:33 Sv en 1:174 lid 5 ASr en CSr ontbreekt in de nieuwe wetgeving, maar dat is begrijpelijk aangezien het wetboek van strafrecht BES de tbs-maatregel als sanctie niet kent, zo blijkt uit artikel 9 WvSr-BES.

2.5. Consequenties voor de justitieketen in de BES

2.5.1. IV.1 Een jeugddetentie(voorziening) in de JICN

Het nieuwe jeugdstrafrecht voorziet zoals gezegd in de mogelijkheid van jeugddetentie in Caribisch Nederland. Dit betekent dat er een detentiefaciliteit voorhanden moet zijn die afgestemd is op de

[57] A. Marchena-Slot, *Detentie van jeugdigen in Curaçao*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2012, p. 266, 267.

bijzondere positie van jeugdigen in de BES. Reeds in 2009 onderkende de Nederlandse regering de noodzaak hiervan. In de memorie van toelichting op het nieuwe jeugdstrafrecht wordt gesteld: *"Het voornemen bestaat om zo spoedig mogelijk speciale voorzieningen in het leven te roepen waarin de jeugddetentie kan worden ten uitvoer gelegd."*[58] Sinds november 2018 beschikt Bonaire over een aparte jeugdafdeling in de nieuwe Justitiële Inrichting Caribisch Nederland (JICN). In deze inrichting worden ook personen uit Sint Eustatius en Saba gedetineerd aangezien daar alleen politiecellen beschikbaar zijn.

De jeugdafdeling in de JICN bestaat uit vier dubbelcellen waarin vier minderjarigen kunnen verblijven. De cellen bevinden zich naast elkaar op een rij, grenzend aan de binnenplaats. Er is ook een leefruimte en een wasruimte. Uit veldonderzoek van de betrokken onderzoekers blijkt dat vooralsnog aan de basisvoorwaarden voor detentie wordt voldaan, zoals een afgescheiden ruimte in de JICN. Wel is er behoefte aan ruimte voor sport en recreatie voor de minderjarigen. Daarnaast worden de volgende twee knelpunten gesignaleerd. Ten eerste is het de vraag waar minderjarige meisjes moeten worden geplaatst: op de vrouwenafdeling of bij de minderjarige jongens? Ten tweede is het de vraag of de jeugdigen kerkdiensten voor volwassenen moeten bijwonen of moeten er aparte kerkdiensten komen.

In de al eerder genoemde brief van 8 januari 2019 liet de minister voor Rechtsbescherming weten aan de voorzitter van de Tweede Kamer dat hij samen met de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) bekijkt wat er nodig is om jeugddetentie op een correcte wijze uit te kunnen voeren. Daarbij gaf hij aan tevens in gesprek te gaan met *Mental Health Caribbean* (MHC) om te bezien hoe MHC vanuit haar expertise kan bijdragen aan een pedagogische invulling van jeugddetentie.[59] Dat laatste is tevens van belang in het kader van internationale kinderrechten, waarin nadrukkelijk is neergelegd dat kinderen die van hun vrijheid zijn beroofd een adequate rechtspositie moeten hebben die bovendien een wettelijke basis heeft. De re-integratie van jeugdigen ingeval van vrijheidsbeneming is een andere belangrijk aandachtpunt, zeker ook indien jeugdigen van Saba en Sint Eustatius op Bonaire hun detentie moeten ondergaan.

Om te bevorderen dat vrijheidsbeneming in lijn met het IVRK en het EVRM een uiterste middel zal zijn dat alleen voor de kortst mogelijke duur wordt toegepast, wordt ter voorbereiding op de invoering van het nieuwe jeugdstrafrecht voor de BES geïnvesteerd in verbetering en professionalisering van de reeds beschikbare interventies en in deskundigheidsbevordering van medewerkers van de verschillende organisaties. In het nieuwe jeugdstrafrecht zal een leerstraf gericht op agressie-regulatie

[58] *Kamerstukken II*, 2008/09, 31959, nr. 3, MvT onder II 'Hoofdstuksgewijs', bij artikel 8.64 (wijziging Wetboek van Strafrecht BES).
[59] *Kamerstukken II* 2018/19, 31568, nr. 209, p.2. Een andere vraag die rijst is of *Mental Health Caribbean* ook voor gedragskundig advies inzake de Pij-maatregel zal worden benaderd.

geïntroduceerd worden en de William Schrikker Groep zal een basisopleiding jeugdreclassering verzorgen, aldus de minister voor Rechtsbescherming. Relevant is na te gaan wat de Minister met dat laatste precies heeft bedoeld, nu zoals eerder is opgemerkt de taakstraf en daarmee tevens de leerstraf niet als straf is terug te vinden in de nieuwe jeugdstrafrechtbepalingen.[60]

2.5.2. Veranderingen in de keten

De inwerkingtreding van het nieuwe jeugdstrafrecht op de BES zal allerlei veranderingen brengen voor de organisaties die betrokken zijn bij het jeugdstrafrecht. De minister voor Rechtsbescherming geeft in zijn brief van 8 januari 2019 dan ook aan dat hij voor de duur van drie jaar een beleidsmedewerker implementatie jeugdstrafrecht heeft gestationeerd bij de Voogdijraad BES.[61] Ter illustratie wordt hieronder een aantal veranderingen besproken.

De politie

Het feit dat artikel 79e WvSr-BES(n) de politietransactie noemt, veronderstelt een nieuwe taak voor het Korps Politie Caribisch Nederland (KPCN). In dat artikel staat vermeld dat de opsporingsambtenaar die daartoe door de officier van justitie is aangewezen, na verkregen toestemming van de officier van justitie aan de verdachte kan voorstellen dat deze deelneemt aan een project. KPCN zal over menskracht moeten beschikken om deze taak te kunnen uitvoeren. Hierbij moet worden opgemerkt dat zoals al eerder aan de orde kwam, uit internationale verdragsverplichtingen voortvloeit dat jeugdstrafrechtzaken zoveel mogelijk buitengerechtelijk moeten worden afgedaan. De nieuwe wetgeving stuurt hierop aan, maar de praktische uitvoering zal onder meer afhankelijk zijn van de capaciteit. Daarnaast is zowel het aanbod aan projecten is van belang als de begeleiding bij de uitvoering van deze projecten.

De jeugdreclassering

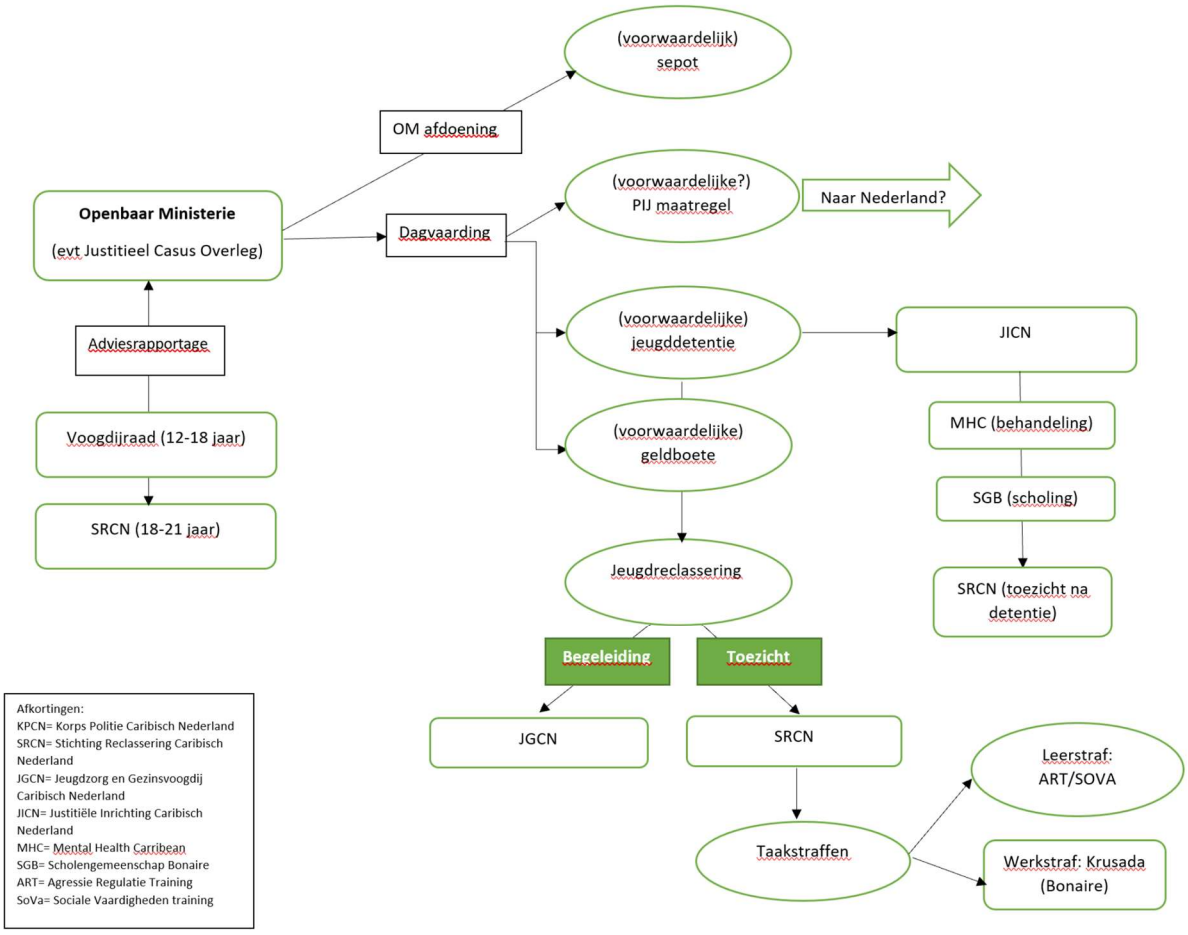
Een belangrijke vraag is welke organisatie de naar verwachting uitgebreidere jeugdreclasseringstaak gaat uitvoeren. Is dat de huidige Stichting Reclassering Caribisch Nederland (SRCN) reclassering of een andere organisatie? Deze organisatie zal onder het nieuwe jeugdstrafrecht worden betrokken bij de buitengerechtelijke afdoening. Dit geldt voor de politietransactie, maar ook voor afdoening door het OM. De wet noemt slechts ‘de reclassering’ als de aangewezen organisatie naar wier aanwijzingen een jeugdige zich zal moeten richten in geval de officier van justitie de voorwaarde ex 79f WvSr-BES(n) oplegt. Ook bij voorwaardelijke oplegging van een jeugdsanctie is de reclassering volgens artikel 79r

[60] Een mogelijke verklaring zou kunnen worden gevonden in juridisch niet zuiver gebruikte terminologie: als de Minister zou hebben bedoeld te spreken over een ‘leerproject’ in plaats van een ‘leerstraf’, nu deze laatste term uitsluitend gebruikt kan worden voor een door de strafrecht opgelegde straf.
[61] *Kamerstukken II* 2018/19, 31568, nr. 209, p.2.

WvSr-BES(n) belast met het houden van toezicht op de opgelegde voorwaarden. Kortom: de reclassering krijgt een essentiële rol die vraagt om specifieke regelgeving.

De gedragsdeskundige

De gedragsdeskundige komt in beeld als oplegging van een Pij-maatregel of verlenging van de duur van de maatregel wordt overwogen. De wettelijke verplichting van een rechter om advies in te winnen bij een gedragsdeskundige voordat hij besluit tot het opleggen van een bepaalde sanctie aan een jeugdige is nieuw voor de BES. Dit betekent dat moet worden voorzien in voldoende kundige gedragsdeskundigen.



Figuur 2.2 Keten jeugdstrafrecht OM (gerechtelijke) afdoening BES 2020

Uitvoeringswetgeving

Het nieuwe jeugdstrafrecht vergt uiteraard nieuwe uitvoeringswet- en regelgeving. In artikel 79v WvSr-BES(n) is bepaald dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (AMvB) nadere regels worden gesteld ten aanzien van de tenuitvoerlegging van de jeugdsancties. Hiermee wordt gedoeld op het Besluit tenuitvoerlegging jeugdstrafrecht BES dat ten tijde van het schrijven van dit rapport de

vaststellingsprocedure aan het doorlopen is. Blijkens de memorie van toelichting vormen de voorschriften uit de Beginselenwet Justitiële jeugdinrichtingen het uitgangspunt.[62] Deze wetgeving en de daarmee samenhangende lagere regelgeving worden van toepassing op de vrijheidsbenemende sancties (jeugddetentie en PIJ) en op de bijbehorende instellingen voor jeugdigen en jongvolwassenen. Ook de wettelijke regelingen omtrent buitengerechtelijke afdoening, voorwaardelijke sancties, geldboetes en vervangende jeugddetentie vragen om nadere uitwerking in lagere regelgeving.

Tot slot

De minister voor Rechtsbescherming benadrukt in zijn brief van 8 januari 2019 het belang van preventie en noemt als onderdeel van een preventieve aanpak naast de strafrechtelijke aanpak van minderjarigen ook de verbetering van de naschoolse opvang.[63] Dit laat zien dat de minister zich bewust is van het belang van een jeugdbeleid dat breder is dan de invoering van het jeugdstrafrecht. Voor een goed functionerend jeugdstrafrecht zijn ook de andere voor jongeren en gezinnen relevante systemen van betekenis. Ook dit vraagt om nadere uitwerking in de praktijk en om monitoring. De grote vraag hierbij is in hoeverre organisaties en professionals het mandaat krijgen en in staat zijn om 'over de grenzen heen te werken' van de verschillende voor kinderen en gezinnen relevante systemen, zoals het jeugdstrafrecht, de jeugdhulp, de jeugdbescherming en de gezinsondersteuning.

2.6. Conclusie

Het staat vast dat de invoering van het jeugdstrafrecht grote veranderingen brengt voor de positie van de jeugdige verdachte en voor de partners in de justitiële strafrechtketen in de BES. Door jeugdspecifieke sancties in te voeren die, ook als het volwassenenstrafrecht wordt toegepast, beperkt zijn in duur beoogt de wetgever het leveren van meer maatwerk mogelijk te maken en te voldoen aan het principe dat vrijheidsbeneming voor een zo kort mogelijke duur moet worden toegepast, zoals het IVRK voorschrijft. De huidige situatie waarin aan zestien- en zeventienjarige verdachten een levenslange gevangenisstraf of een gevangenisstraf van maximaal dertig jaren kan worden opgelegd, verdraagt zich niet met het IVRK.

Met de invoering van buitengerechtelijke afdoeningen zoals de politietransactie en de OM-transactie wordt vormgegeven aan de verplichting van de verdragsstaten om buitengerechtelijke afdoeningen voor minderjarige verdachten tot stand te brengen. Specifieke jeugdsancties en buitengerechtelijke procedures dragen bij aan de naleving van de verplichting van verdragsstaten om de herintegratie van minderjarige verdachten te bevorderen. Daarbij past tevens een terughoudend gebruik van het

[62] *Kamerstukken II*, 2008/09, 31959, nr. 3, MvT onder II 'Hoofdstuksgewijs', bij artikel 8.64 (wijziging Wetboek van Strafrecht BES).
[63] *Kamerstukken II* 2018/19, 31568, nr. 209, p. 2.

strafrecht voor jeugdigen, al worden de sanctiemogelijkheden uitgebreid. In het licht van de internationale verplichtingen is het spijtig dat de taakstraf in de vorm van een leer- of werkstraf, net als de GBM niet wordt ingevoerd. Of de goede bedoelingen van de wetgever tot volle wasdom kunnen komen, hangt af van de vraag of de uitvoeringsorganisaties zoals KPCN en de reclassering voldoende worden toegerust op hun taken. Uitvoeringswet- of regelgeving zal nodig zijn om de specifieke taken van deze organen en hun onderlinge verhouding af te bakenen.

Hoofdstuk 3: 0-situatie daders en zaken

3.1. Introductie

Gezien de aanstaande veranderingen met betrekking tot het jeugdstrafrecht in de BES en de verkenning van de mogelijkheden voor het opzetten van een monitor jeugdstrafrecht BES, is van belang om de huidige 0-situatie in kaart te brengen. In 2013 is door UNICEF geconcludeerd dat er meer recente data nodig is om een goed beeld te krijgen van de veiligheid op de BES-eilanden, maar in 2019 was zulke data nog niet beschikbaar.[1] Een volledig beeld van de jongeren die in aanraking komen met het jeugdstrafrecht ontbreekt, terwijl UNICEF het belang van goede monitoring benadrukt om diensten te kunnen plannen en de coördinatie over de jeugdketen heen te verbeteren.[2]

Een probleem met de cijfers is dat de signalering niet sluitend is. Een voorbeeld is het beperkte zicht op schoolverzuimers en schoolverlaters, door het gebrek aan een leerplichtregistratiesysteem.[3] Schoolverzuim is een delict, maar wordt niet veel gemeld. Ook heeft elke organisatie een eigen registratiesysteem waarin de informatie over strafzaken wordt opgeslagen. Deze systemen zijn gericht op informatievoorziening voor de eigen organisatie en het is over het algemeen niet makkelijk om managementinformatie uit de systemen te halen.[4] Het is onduidelijk of de aanpak van jeugdcriminaliteit goed gaat, en er zijn signalen dat meldingen van delicten de strafrechtketen niet bereiken.[5] Bij het OM bestaat een onvolledig beeld van de jeugdzaken, aangezien een zaak retour wordt gestuurd wanneer bijvoorbeeld het proces-verbaal onvolledig is.[6] Een tweede probleem met betrekking tot de veiligheid op de BES gaat over de subjectieve veiligheid. Zo noemen respondenten uit eerder onderzoek, die geïnterviewd waren over hun beleving en ervaringen, dat de situatie met betrekking tot jeugdcriminaliteit op de BES verslechterd is over de jaren, maar dit blijkt niet uit de politiecijfers.[7]

Om deze redenen is er behoefte aan een kwantitatief beeld, cijfers om de indrukken van ketenpartners aan te staven. Een volledig beeld van de huidige situatie ontbreekt.[8] Ondanks dat het moeilijk is om de werkelijke situatie in beeld te brengen door de verborgen criminaliteit (zie bijvoorbeeld Centraal

[1] UNICEF NL, 2019.
[2] UNICEF NL, 2019.
[3] Van der Zee & Hoebé, 2019.
[4] Leertouwer, Zaalberg, & Busker, 2015.
[5] Leertouwer et al., 2015.
[6] Raad voor de Rechtshandhaving, 2016.
[7] Van der Zee & Hoebé, 2019.
[8] UNICEF NL, 2019.

Bureau voor de Statistiek [CBS], 2018), is het met het oog op de aanstaande invoering van het jeugdstrafrecht in Caribisch Nederland in 2020 van belang om de 0-situatie in kaart te brengen. Deze 0-situatie kan dan als startpunt dienen om de mogelijke gevolgen van het jeugdstrafrecht te monitoren. Dit hoofdstuk geeft een eerste kwantitatief beeld van de huidige situatie met betrekking tot jongeren die in 2018 in aanraking zijn gekomen met de strafrechtketen. Dit hoofdstuk richt zich in eerste instantie op 12- tot 18-jarigen en verkent tevens de situatie voor 18 tot en met 21-jarigen. Verder bevat dit hoofdstuk een korte verkenning van 2019, door de registraties bij het OM in 2018 te vergelijken met de registraties van de eerste drie kwartalen van 2019. Het hoofdstuk beoogt antwoord te geven op onderzoeksvragen 1 t/m 3, en onderzoeksvraag 6:

- *Hoeveel en welke straffen en maatregelen (inclusief buitengerechtelijke afdoeningen) zijn er in 2018 volgens de beschikbare registraties in de jeugdstrafrechtketen opgelegd bij jongeren in de leeftijd van 12-18 jaar in Caribisch Nederland?*
- *In hoeverre worden deze straffen en maatregelen volgens de beschikbare registraties in de jeugdstrafrechtketen tijdig en volledig uitgevoerd? Welke criteria spelen hierbij een rol?*
- *Wat zijn de kenmerken van deze groep jongeren op basis van de beschikbare registraties?*
- *In hoeverre is er informatie beschikbaar op basis waarvan de recidive onder jongeren kan worden bepaald?*

3.1.2 Leeswijzer

Eerst wordt een overzicht gegeven van het totaal aantal registraties in de strafrechtketen in 2018 (paragraaf 3.2), voor zowel 12 tot 18-jarigen en 18 tot en met 21-jarigen. Deze aantallen worden vergeleken met het totale aantal jongeren in Caribisch Nederland in 2018. Vervolgens wordt aan de hand van twee stroomdiagrammen (één voor de minderjarigen, één voor de jongvolwassenen) inzichtelijk gemaakt hoe het verloop van de zaken is binnen de strafrechtketen. Vervolgens wordt in dit hoofdstuk een onderscheid gemaakt tussen drie soorten registraties: (1) *politiestatistieken*, het aantal geregistreerde meldingen bij het KPCN, inclusief een overzicht van de afdoeningen die door de politie zijn opgelegd (paragraaf 3.3); (2) *justitiële statistieken*, alle zaken die bij het OM geregistreerd zijn, inclusief afdoeningen (paragraaf 3.4);[9] en (3) *HALT-registraties*: de zaken die met een HALT-zitting afgehandeld werden, afkomstig vanuit zowel politie, OM en de leerplichtambtenaar (paragraaf 3.5). Per paragraaf worden het aantal registraties, de daders, soorten delicten en overtredingen, en

[9] In navolging van de Monitor Jeugdcriminaliteit in Europees Nederland die ook het onderscheid hanteert in politiestatistieken en justitiële statistieken.

afdoeningen beschreven. Tot slot wordt in het hoofdstuk de situatie in 2019 verkend aan de hand van de justitiële statistieken van het OM van de eerste drie kwartalen van 2019 (paragraaf 3.6).

Bij het lezen van dit hoofdstuk zal opvallen dat voor sommige onderdelen de *N* kleiner is dan verwacht zou worden op basis van het aantal geregistreerde verdachten. Het huidige onderzoek is een eerste verkenning van de beschikbare registraties, voor zowel straffen en maatregelen als achtergrondkenmerken van de jongeren. Zonder vooruit te lopen op de conclusies, kan één van de bevindingen zijn dat bepaalde informatie weinig tot niet aanwezig is. Om een realistisch kader te scheppen voor de huidige bevindingen, is er voor gekozen om aan het begin van elke paragraaf een korte tabel op te nemen die inzichtelijk maakt welke informatie beschikbaar is per onderwerp. Het is tevens van belang om te vermelden dat sommige onderwerpen of resultaten slechts globaal besproken zullen worden om de privacy van de jeugdigen te beschermen. Daar waar groepen en/of categorieën een *N* van 2 of kleiner hebben, kan informatie herleidbaar zijn naar specifieke personen. In die gevallen is er voor gekozen deze casussen op te nemen in een restcategorie.

3.2. Overzicht 2018

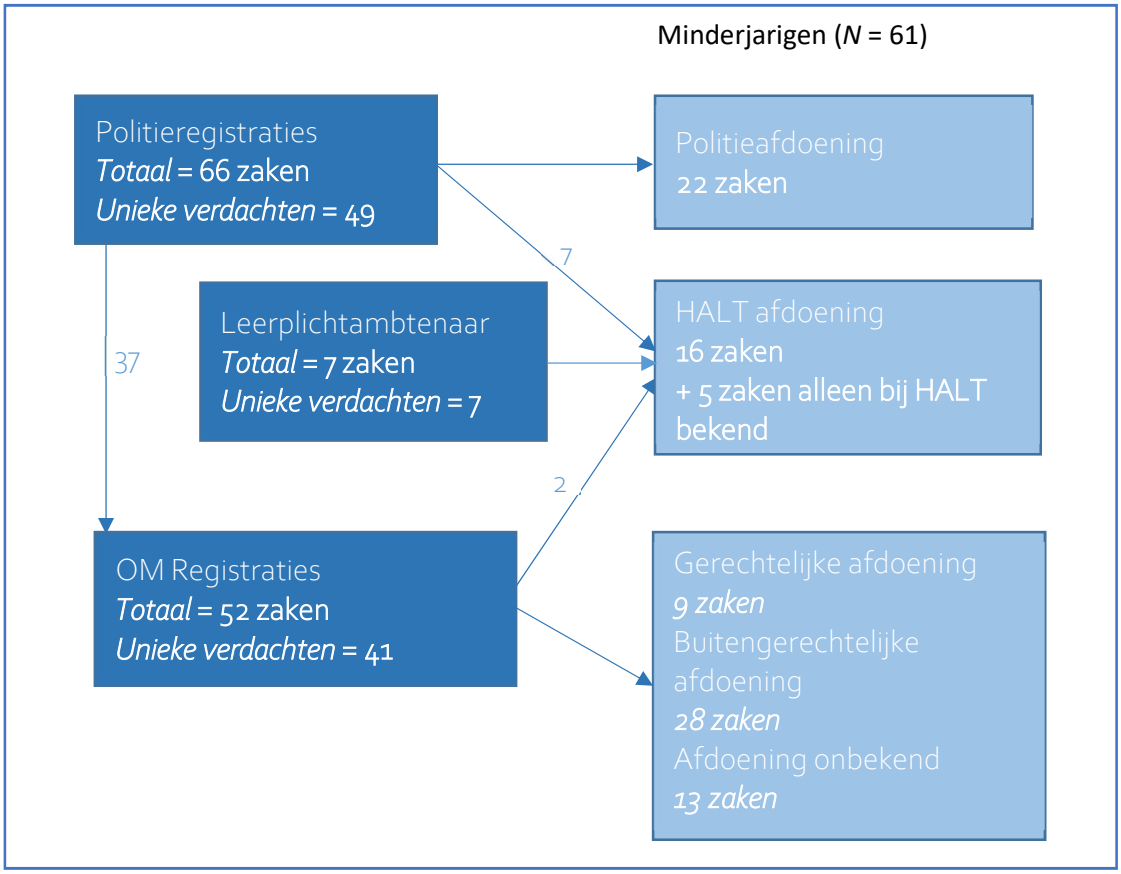
3.2.1. Jeugdige verdachten

Wanneer het geheel van politieregistraties, justitiële registraties en registraties bij de Voogdijraad (in verband met HALT-zittingen) over 2018 bij elkaar wordt genomen, zijn er in totaal 105 jongeren in de leeftijd van 12 tot en met 21 jaar in aanraking gekomen met de strafrechtketen. Het betreft 61 minderjarigen (12 tot 18 jaar) en 44 jongvolwassenen (18 tot en met 21 jaar).[10] In 2018 waren er in geheel Caribisch Nederland 1743 12- tot 18-jarigen en 944 18- tot en met 21-jarigen,[11] dus in vergelijking met de totale populatie jongeren op de BES-eilanden blijkt 3.5% van de minderjarigen en 4.7% van de jongvolwassenen in aanraking te zijn gekomen met de strafrechtketen. Figuren 3.1 en 3.2 bevatten stroomdiagrammen van het aantal geregistreerde zaken en verdachten, uitgesplitst naar minderjarigen (Figuur 3.1) en jongvolwassenen (Figuur 3.2).

Zoals genoemd, waren er in 2018 61 minderjarigen die op enige wijze in aanraking zijn gekomen met de strafrechtketen. Zoals blijkt uit Figuur 3.1, waren er 49 minderjarigen die voor 66 zaken geregistreerd werden bij KPCN. Van de 66 zaken zijn er 37 doorgestuurd naar het OM, zeven zaken naar HALT voor een HALT-zitting en 22 zaken zijn afgedaan door het KPCN zelf. Ook blijkt dat er 52

[10] De verdeling tussen minderjarige en meerderjarige verdachten is gemaakt op basis van de leeftijd ten tijde van het eerste delict dat iemand in 2018 pleegde. In 2 gevallen was een jongere 17 toen hij het eerste delict pleegde en 18 bij een volgend delict.
[11] Centraal Bureau voor de Statistiek, 2020.

zaken in 2018 geregistreerd zijn bij het OM, terwijl er slechts 37 afkomstig zijn vanuit het KPCN. Dit kan zijn doordat de doorverwijzing afkomstig was van een andere instantie dan het KPCN, maar het kan ook zijn dat de registratie niet teruggevonden kon worden in het systeem van de politie. Dit kan bijvoorbeeld te maken hebben met dat een afdeling de zaak nog niet ingevoerd heeft in het digitale registratiesysteem (waar de onderzoekers toegang tot hadden). Van de zaken die bij het OM geregistreerd zijn, is duidelijk dat er twee gevallen zijn waarin de zaak werd doorgestuurd naar een HALT-zitting, en de overige zaken zijn afgehandeld met ofwel een gerechtelijke of buitengerechtelijke afdoening, of dat de afdoening nog niet bekend was. Tot slot zijn er 22 zaken behandeld op een HALT-zitting. Een deel hiervan (zeven zaken) is afkomstig van de leerplichtambtenaar,[12] een deel (zeven zaken) van het KPCN en twee zaken is afkomstig van het OM. Ook zijn er vijf zaken die alleen bij HALT bekend zijn, en mogelijk afkomstig waren vanuit bijvoorbeeld het JCO.

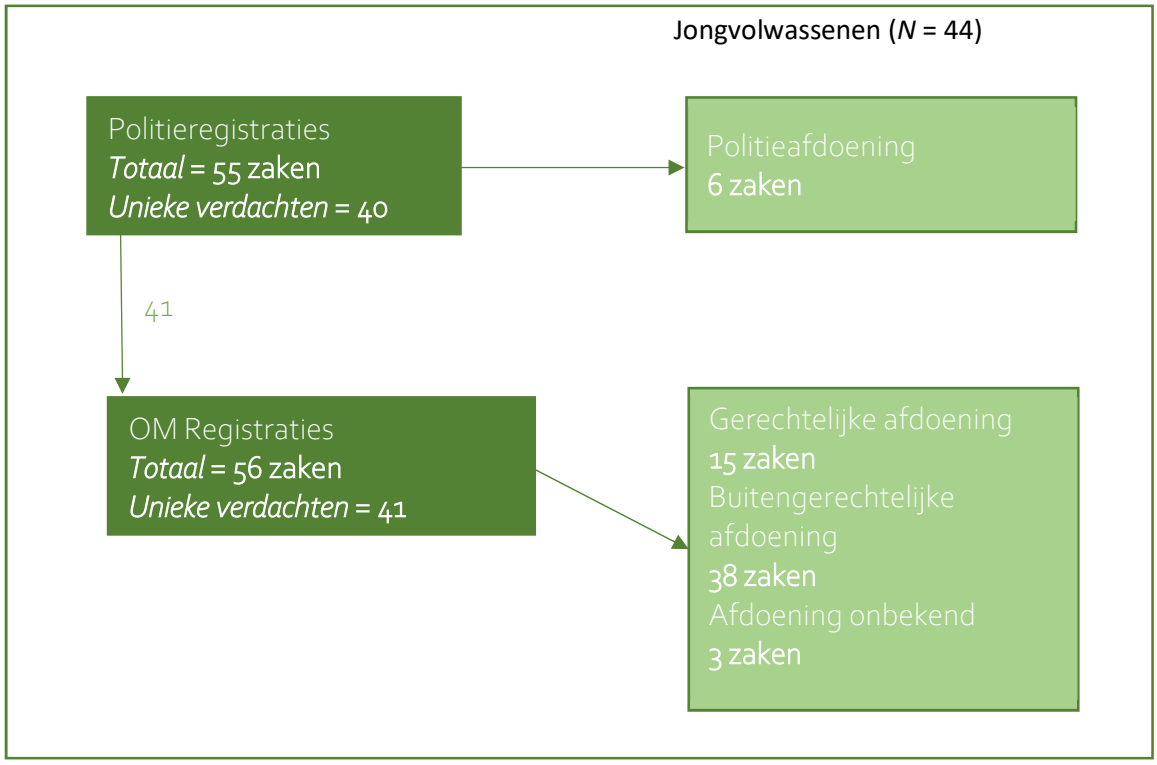


Figuur 3.1. Stroomdiagram van het aantal geregistreerde zaken en unieke verdachten minderjarigen in 2018.

[12] De zeven verdachten die vanuit de leerplichtambtenaar zijn doorgestuurd naar HALT komen niet bij de politie of bij het OM voor.

3.2.2. Jongvolwassenen

Zoals eerder genoemd, zijn in totaal 44 jongvolwassenen in 2018 in aanraking gekomen met de strafrechtketen. In dit geval was er geen sprake van zaken die afgehandeld zijn met een HALT-zitting, omdat deze afdoening niet wordt ingezet voor volwassenen. Uit Figuur 3.2 blijkt dat er in totaal 55 zaken geregistreerd werden bij het KPCN, met 40 unieke verdachten. Er zijn dus verschillende jongeren



Figuur 3.2. Stroomdiagram van het aantal geregistreerde zaken en unieke verdachte jongvolwassenen in 2018.

die meerdere delicten hebben gepleegd in 2018. Van de 55 zaken heeft de politie in zes gevallen zelf een afdoening aangeboden, en in acht gevallen werd uit de registraties niet duidelijk wat er gebeurd was met een zaak. Verder heeft het KPCN 41 zaken doorgestuurd naar het OM. Aangezien er in totaal 56 zaken geregistreerd werden met jongvolwassenen bij het OM in 2018, blijkt dat 15 zaken ofwel afkomstig waren van een andere instantie (bijvoorbeeld in het geval van personen die de vrije termijn [13]overschreden hadden), of de registratie is niet teruggevonden in het systeem van het KPCN. Van de zaken die geregistreerd zijn bij het OM in 2018, is de grote meerderheid afgehandeld met een gerechtelijke afdoening (15 gevallen) of een buitengerechtelijke afdoening (38 gevallen). In drie gevallen is nog niet duidelijk hoe de zaak wordt afgehandeld.

[13] Het overschrijden van de vrije termijn houdt in deze gevallen in dat een individu langer dan de toegestane drie maanden in de BES verblijft als toerist.

3.2.3. Beschikbare informatie

Uit de beschrijving van de onderzoekspopulatie die hieronder volgt, zal blijken dat niet alle informatie voor elke jongere beschikbaar is. Dit geldt met name voor de achtergrondkenmerken van de jongeren, waarbij gedacht kan worden aan de samenstelling van het huishouden, de dagbesteding en het welzijn. De hoeveel ontbrekende data met betrekking tot voornamelijk achtergrondinformatie heeft over het algemeen drie redenen: (1) informatie wordt uitgevraagd op basis van het soort zaak of het soort rapportage. Zo is in bepaalde rapportages nagenoeg geen achtergrondinformatie terug te vinden, zoals de processen verbaal bij het KPCN, of het eindverslag van een taakstraf, die toegespitst is op het al dan niet afronden van de taakstraf; (2) informatie wordt niet genoteerd, simpelweg omdat deze voor de jongere niet geldt of relevant is. Zo gaf een medewerker van de Voogdijraad aan dat er mogelijk in een rapportage niets gemeld wordt over het werk van de jongere, omdat hij of zij niet werkt; (3) er is voor de jongvolwassenen alleen gebruikgemaakt van de politie- en OM-registraties, terwijl er in de rapportages van bijvoorbeeld de SRCN vaak meer achtergrondinformatie beschikbaar is.[14]

Dit onderzoek spitst zich toe op een populatie, namelijk jongeren die in aanraking zijn gekomen met het strafrecht, waar in het algemeen weinig tot geen zicht op is, zeker als het gaat om harde cijfers. Dat maakt het zeer waardevol dat er nu cijfers zijn om de indrukken van ketenpartners mee te staven en dat deze groep voor het eerst in kaart wordt gebracht. Desalniettemin is het belangrijk om tijdens het lezen van dit hoofdstuk in gedachten te houden dat informatie over achtergrondkenmerken voor een groot deel ontbreekt in de registratiesystemen. Om een zo accuraat mogelijk en duidelijk overzicht te presenteren van de bevindingen, wordt aan het begin van elke paragraaf een overzicht gepresenteerd van de hoeveelheid beschikbare informatie per onderwerp. Op deze manier wordt inzichtelijk welke bevindingen met gepaste voorzichtigheid geïnterpreteerd moeten worden vanwege de ontbrekende data.

3.3. Politieregistraties

Uit de beschikbare registraties blijkt dat de basisgegevens voor bijna alle jongeren beschikbaar zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om geslacht, leeftijd, geboorte- en woonplaats. Ook blijkt dat achtergrondinformatie zoals onderwijs, werk, huishouden en middelengebruik voor beide groepen minder beschikbaar is. Voor de jongvolwassenen is er nog minder achtergrondinformatie beschikbaar dan voor de minderjarigen. Dit heeft waarschijnlijk te maken met het feit dat er aanvullende informatie beschikbaar was voor de minderjarigen vanuit rapportages van bijvoorbeeld de Voogdijraad.

[14] Er is geen dossieronderzoek bij de SRCN gedaan, omdat de primaire focus binnen het huidige onderzoek op jongeren tussen 12-18 jaar ligt en het SRCN tot nu toe alleen met volwassenen werkt.

Onderstaande Tabel 3.1 geeft een overzicht van de beschikbare informatie per besproken onderwerp. Hierbij moet in gedachten worden gehouden dat het slechts gaat om het *aantal personen of zaken* waarvoor de informatie beschikbaar was.

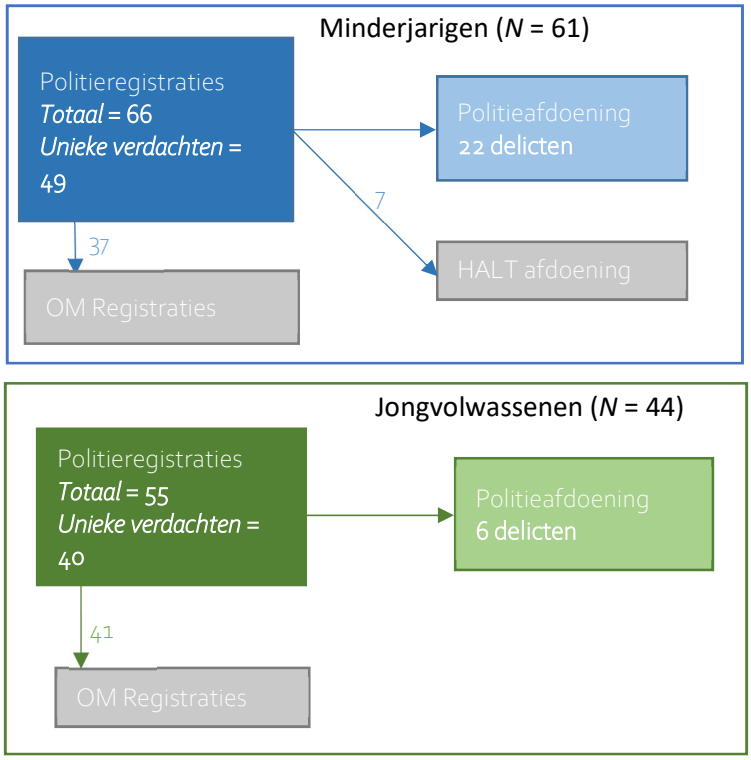
Tabel 3.1. Overzicht van beschikbare informatie voor elke jongere (unieke verdachten) op basis van de politieregistraties

	12 – 18 jaar ***N* = 49 unieke verdachten** ***N = 66 zaken***	**18 – 21 jaar** ***N* = 40 unieke verdachten** ***N = 55 zaken***
Geslacht *	49	39
Leeftijd t.t.v. delict *	47	39
Geboorteplaats *	44	36
Woonplaats *	49	40
Onderwijs *	25 (wel of geen scholier) 19 (onderwijsniveau)	6 (wel of geen scholier) 4 (onderwijsniveau)
Werk *	13	8
Huishouden *	25 (samenstelling huishouden) 33 (persoon met gezag) 16 (aantal broers/zussen)	10 (samenstelling huishouden) 4 (aantal broers/zussen) 7 (wel of geen eigen kinderen)
Middelengebruik *	25 (wel of geen middelengebruik)	8 (wel of geen middelengebruik)
Zaakinformatie **	65 (ten laste gelegde feiten) 22 (afdoening) 3 (duur pleegdatum-afdoening)	55 (ten laste gelegde feiten) 9 (afdoening) 2 (duur pleegdatum-afdoening)
Aantal daders **	54 (aantal daders)	48 (aantal daders)
Slachtoffers **	66 (aantal slachtoffers) 20 (relatie dader - slachtoffer)	55 (aantal slachtoffers) 25 (relatie dader - slachtoffer)
Delictgeschiedenis *	49 (aantal zaken in 2018) 47 (aantal zaken vóór 2018)	40 (zaken in 2018) 36 (zaken vóór 2018)

* Informatie bekend voor de unieke verdachten (N=49 minderjarigen in totaal of N=40 jongvolwassenen in totaal)
** Informatie bekend voor het aantal zaken (N = 66 in totaal bij de minderjarigen en N=55 in totaal bij de jongvolwassenen)

3.3.1. Aantal geregistreerde jongeren

Zoals eerder bleek, zijn in 2018 49 jongeren in de leeftijd van 12 tot 18 jaar in aanraking gekomen met het KPCN. Zij zijn verantwoordelijk voor 66 meldingen die bij het KPCN zijn opgenomen, zie Figuur 3.3. In de meeste gevallen, namelijk 37 zaken, heeft het KPCN zelf geen afdoening aangeboden, maar de zaak verwezen naar het OM. In zeven gevallen heeft het KPCN een zaak verwezen naar een HALT-zitting. De overige 22 zaken heeft de politie wel zelf afgedaan. Uit het aantal registraties versus het aantal unieke verdachten blijkt dat een aantal minderjarigen meer dan één registratie bij de politie had in 2018. De overgrote meerderheid van de minderjarigen komt één keer voor in het registratiesysteem van de politie in 2018 (71.4% van 49 unieke verdachten). Een vijfde deel recidiveert in hetzelfde jaar en staat met twee registraties in het systeem (20.4% van 49). Een kleinere groep minderjarigen had drie of maximaal vier registraties bij KPCN (8.2% van 49).



Figuur 3.3. Stroomdiagram van politieregistraties in 2018

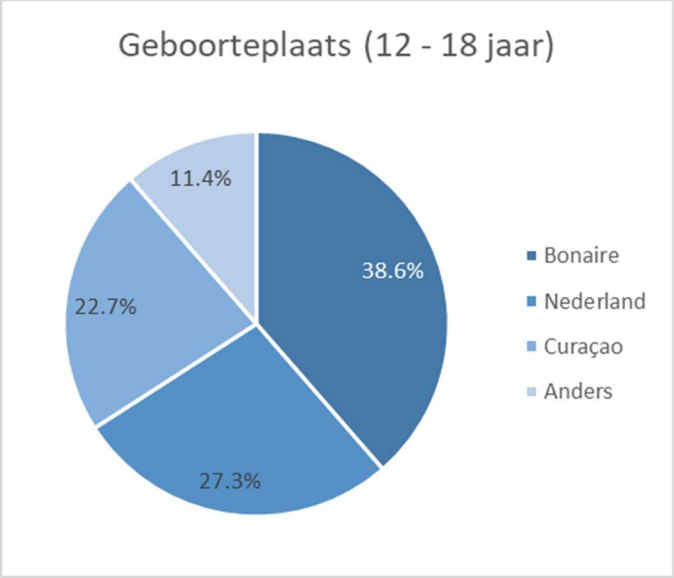
Verder zijn 40 jongvolwassenen in de leeftijd van 18 tot en met 21 jaar in aanraking gekomen met het KPCN in 2018. In totaal zijn zij verantwoordelijk voor 55 zaken. De meeste jongvolwassenen hebben één registratie bij het KPCN (65.0% van 40 unieke verdachten) in heel 2018, of twee registraties (22.5% van 40). Een kleinere groep jongvolwassenen had drie tot maximaal vijf registraties bij het KPCN (12.5% van 40). In de meeste gevallen heeft het KPCN zelf geen afdoening aangeboden aan de jongvolwassenen, maar de zaak doorgestuurd naar het OM (41 zaken). In het geval van zes delicten heeft de politie wel zelf een afdoening aangeboden. In de overige gevallen is de afdoening nog niet bekend.

Uit deze cijfers blijkt dat de politie de zaak in het geval van minderjarigen vaker zelf afhandelt, namelijk 33.3% delicten, tegenover 10.9% van de delicten onder jongvolwassenen. Delicten die minderjarigen

betreffen worden ook minder vaak doorgestuurd naar het OM, namelijk 56.1% van de zaken van minderjarigen, tegenover 74.5% van de zaken die jongvolwassenen betreffen.

3.3.2. Leeftijd, geslacht, geboorteplaats en huidige woonplaats.

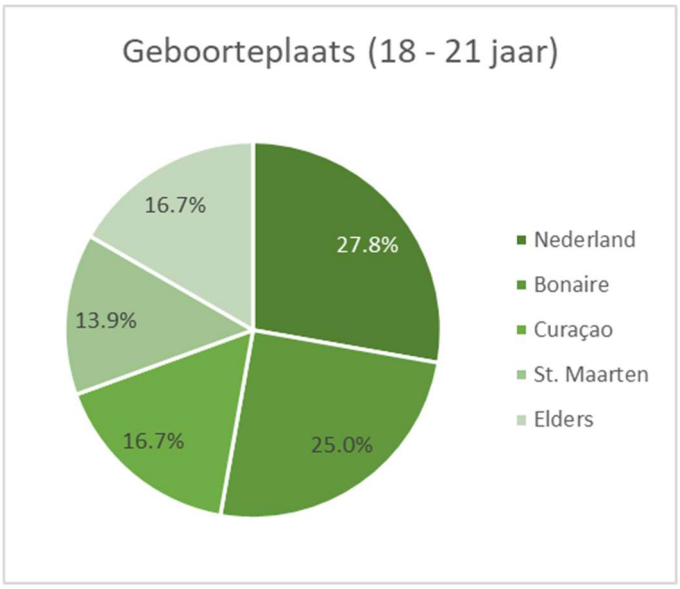
Gemiddeld waren de 49 minderjarige verdachten 15.7 jaar oud (SD=1.6) ten tijde van het delict, met een leeftijd variërend van 12 tot en met 17 jaar. Het overgrote deel van de verdachten is jongen, namelijk 89.9% (van 49 unieke verdachten). De overige verdachten zijn een meisje en van één minderjarige is het geslacht niet bekend.[15] Wanneer deze percentages vergeleken worden met het aantal minderjarige jongens in de leeftijd van 12 tot 18 jaar in de gehele BES, is het aandeel mannelijke verdachten hoog. In de gehele populatie minderjarigen maken de jongens 52.6% uit, tegenover 89.9% jongens in de groep minderjarige geregistreerde verdachten. [16] De meeste minderjarigen met een registratie bij de politie zijn woonachtig op Bonaire (98.0% van 49 unieke verdachten). Dit is niet vreemd, aangezien Bonaire het grootste eiland van de BES is. Het heeft – in vergelijking met Saba en Sint Eustatius – de grootste populatie 12 tot 18-jarigen: 1356 minderjarigen (Bonaire), 115 minderjarigen (Saba) en 272 minderjarigen (St. Eustatius). De meeste minderjarigen zijn ook op Bonaire *geboren* (38.6% van 44 unieke verdachten waarvan de informatie bekend is), zie Figuur 3.4, gevolgd door Nederland en Curaçao. Een kleine groep is elders geboren, bijvoorbeeld op Aruba of Sint Maarten. Van vijf minderjarigen is niet bekend waar ze waren geboren.



Figuur 3.4. Verdeling van de geboorteplaats van minderjarige verdachten (*N*=44).

[16] CBS, 2019.

Jongvolwassen verdachten waren gemiddeld 19.5 jaar oud (SD=1.1) ten tijde van het delict, met een leeftijdsrange van 18 tot en met 21 jaar. Ook in deze groep verdachten is het aandeel mannen groter dan het aandeel vrouwelijke verdachten, aangezien 77.5% (van 40 unieke verdachten) van de groep man is. De overige verdachten waren vrouw, of hun geslacht was niet bekend. Ook hier blijkt dat het aandeel mannelijke verdachten hoger is dan op basis van de populatie 18 tot en met 21-jarigen in de BES verwacht zou worden. In totaal is 52.6% van de jongvolwassenen in de BES,[17] tegenover 77.5% van de groep verdachten in de onderzoekspopulatie. Van 40 jongvolwassenen is informatie bekend over de woonplaats en van 36 over de geboorteplaats. De meeste jongvolwassen verdachten waren woonachtig op Bonaire (67.5% van 40 unieke verdachten). Een kleine groep is afkomstig van Saba (10.0% van 40) of Sint Eustatius (tevens 10.0% van 40). Een vierde groep is woonachtig buiten de BES, bijvoorbeeld in Nederland, Venezuela of Canada (12.5% van 40). In tegenstelling tot de geboorteplaats van de minderjarigen, zijn de meeste jongvolwassenen geboren in Nederland (27.8% van 36 unieke verdachten) of Bonaire (25.0% van 36), gevolgd door Curaçao en Sint Maarten. De overige jongeren zijn elders geboren, bijvoorbeeld in Venezuela, Aruba, of Saba.



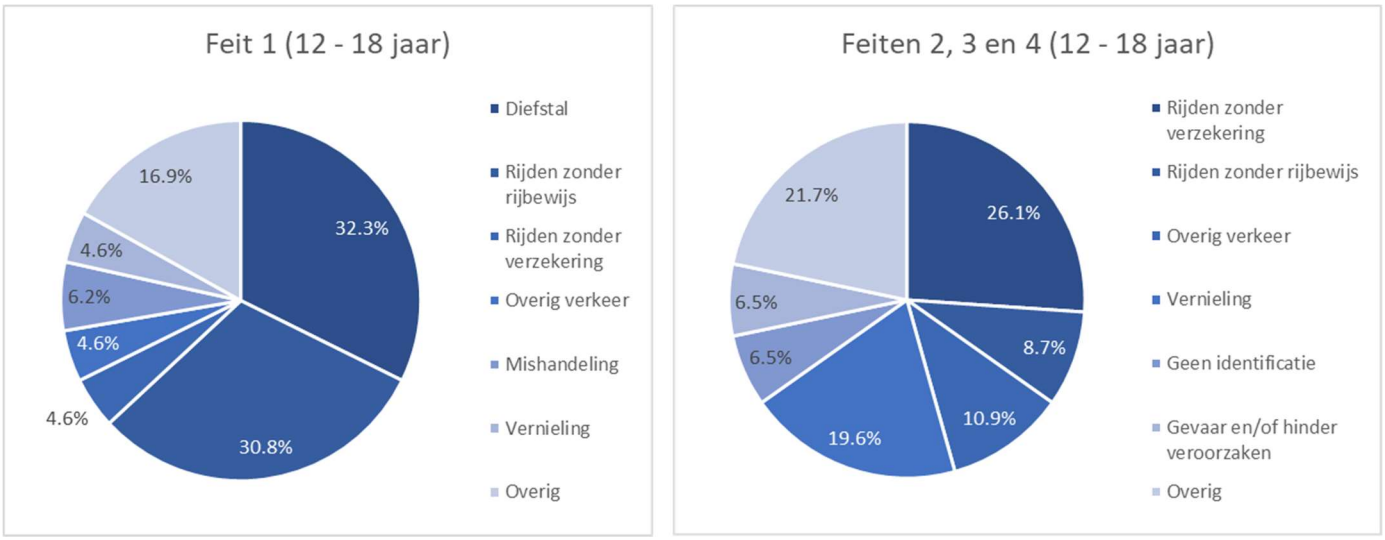
Figuur 3.5. Verdeling van de geboorteplaats van jongvolwassen verdachten (*N*=36).

Uit deze cijfers blijkt dat de groep minderjarigen redelijk vergelijkbaar is met de groep jongvolwassenen qua geslacht. Het grootste verschil komt naar voren in woonplaats en geboorteplaats: er is een groep jongvolwassenen die niet woonachtig is op de BES, waar dat voor minderjarigen niet zo is. Tevens is een groot deel van de jongvolwassen verdachten niet geboren op de BES, waar dat voor de minderjarige verdachten wel zo is.

[17] CBS, 2019.

3.3.3. Beschrijving zaken

De 49 minderjarigen zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor 66 zaken bij de politie. Wanneer in kaart wordt gebracht op basis van welke feiten[18] de registratie is gemaakt, wordt van 65 delicten uit de registraties duidelijk welke feiten de minderjarige ten laste worden gelegd. De delicten van minderjarigen variëren van één feit tot maximaal vier feiten. Het hoofdfeit voor de meeste minderjarigen is ofwel diefstal (32.3% van 65 zaken) of rijden zonder rijbewijs in een auto of op een scooter (30.8% van 65). Verschillende zaken omvatten meer dan één feit. Zo gaat het rijden zonder rijbewijs meestal gepaard met een andere verkeersovertreding, zoals het rijden zonder verzekering, zonder kenteken of zonder verlichting. Diefstal gaat regelmatig gepaard met een melding van vernieling. Overige feiten zijn onder andere misdrijven tegen de openbare orde of persoonlijke vrijheid, zeden, belediging of het niet voldoen aan het bevel van een ambtenaar in functie, of het opgeven van een valse naam. Eerder onderzoek rapporteert – op basis van interviews – dat jonge kinderen "stevige

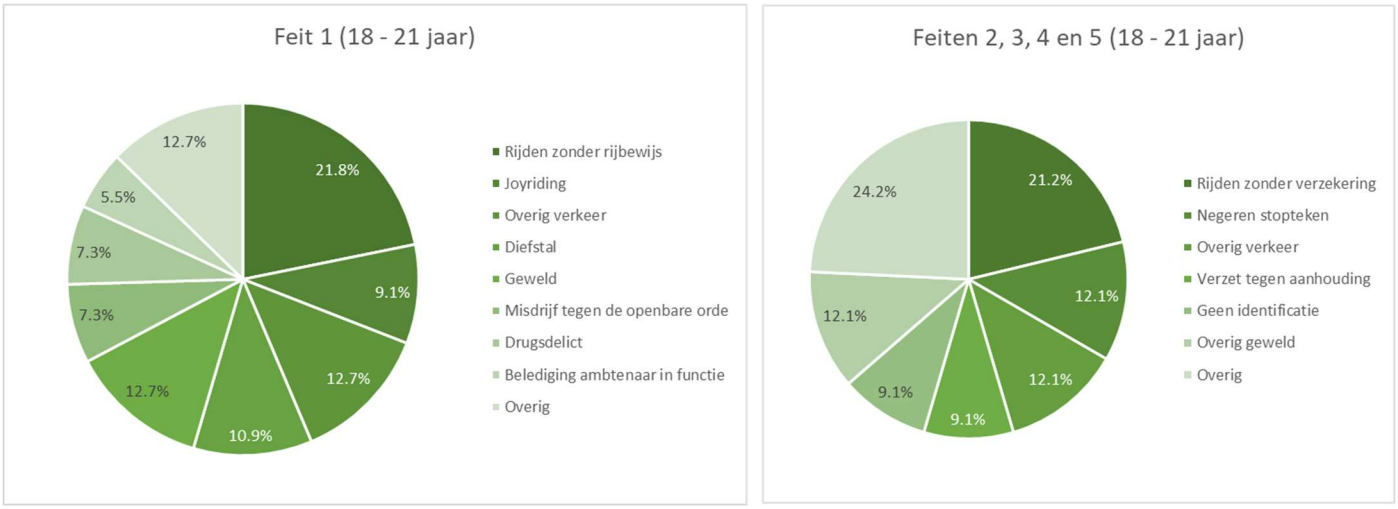


Figuur 3.6. Feiten waarvan melding is gemaakt bij KPCN voor minderjarigen in 2018.

delicten" lijken te plegen in de BES, waaronder diefstal. Er zou tevens sprake zijn van drugshandel en vechtpartijen onder minderjarigen.[19] De cijfers uit Figuur 3.6 laten zien dat diefstal inderdaad relatief veel voorkomt onder de groep minderjarige verdachten. Het is echter zo dat de gemiddelde leeftijd van de verdachte minderjarigen rond de 15 jaar ligt, en dat de meeste jongeren 16 of 17 jaar zijn. Er lijkt dus minder sprake te zijn van hele jonge daders. Daarbij zijn er geen meldingen van drugshandel en komen geweldsdelicten, zoals mishandeling, zeer weinig voor onder minderjarige verdachten (vier zaken van 65). Overigens is het wel van belang hier in gedachten te houden dat het mogelijk is dat delicten niet gemeld worden, en dus in werkelijkheid wel vaker voorkomen.

[18] De feiten zijn die aspecten van het delict waar iemand van verdacht wordt of wat hem/haar ten laste wordt gelegd.
[19] Van der Zee & Hoebé, 2019.

Wanneer de feiten van de jongvolwassenen worden vergeleken met die van minderjarigen, valt op dat minder jongvolwassenen als hoofdfeit het rijden zonder rijbewijs hebben (21.8% van 55 zaken), ondanks dat dit ook voor de jongvolwassenen één van de grootste categorieën overtredingen is. Dit kan te maken hebben met het feit dat men na het 18e jaar het rijbewijs kan halen, en het rijden zonder rijbewijs simpelweg afneemt doordat de jongvolwassen en rijbewijs hebben. Wel is het ook onder de jongvolwassenen zo dat het rijden zonder rijbewijs relatief vaak gepaard gaat met het rijden zonder verzekering, maar ook het negeren van een stopteken en het niet bij zich dragen van het identificatiebewijs. Tevens komen geweldsdelicten vaker voor onder de jongvolwassenen (12.7% van 55), in vergelijking met de minderjarige groep. Daarbij zijn er in deze groep wel meldingen van



Figuur 3.7. Feiten waarvan melding is gemaakt bij KPCN voor jongvolwassenen in 2018.

drugsdelicten, waaronder het bezit van marihuana, of vermoedelijke drugshandel. Overige delicten in deze groep zijn bijvoorbeeld het overschrijden van de vrije termijn, inbraak, het niet bij zich dragen van het identificatiebewijs en de belediging van ambtenaren in functie.

3.3.4. Politie-afdoeningen en verloop van de zaak

Zoals eerder aangegeven, heeft KPCN in 37 gevallen de zaak van een minderjarige doorgestuurd naar het OM voor een afdoening, en in zeven gevallen de zaak verwezen naar een HALT-zitting. In 22 gevallen heeft het KPCN zelf een afdoening aan de minderjarige aangeboden. Meestal is de minderjarige bekeurd, namelijk in 63.6% van de 22 gevallen. Andere afdoeningen die de politie heeft aangeboden, zijn bijvoorbeeld bemiddelings- of herstelgesprekken (3 gevallen), een politiesepot, of een waarschuwing. Minder dan drie keer was het niet duidelijk of de politie een afdoening had aangeboden, en zo ja, welke afdoening.

Van de meeste afdoeningen is niet expliciet duidelijk geworden op welke dag ze zijn aangeboden. Wanneer iemand een bekeuring krijgt, kan men echter aannemen dat dit gebeurd is op dezelfde dag als waarop het delict gepleegd is. In drie gevallen is wel duidelijk uit de registraties wat de duur is tussen de pleegdatum en de datum waarop de afdoening bij de politie geregistreerd is. Dit varieerde van dezelfde dag tot 365 dagen later. Verder is bij 23 zaken de minderjarige verhoord, waarvan vier zaken met meer dan één verhoor. In zes gevallen is een minderjarige in verzekering gesteld in de loop van het onderzoek.

Voor de jongvolwassenen heeft KPCN in 41 gevallen de zaak doorgestuurd naar het OM voor een afdoening en in zes gevallen zelf een afdoening aangeboden (in alle gevallen een bekeuring, waarvan drie gevallen blijkbaar ook doorgestuurd zijn naar het OM). In totaal zijn negen jongvolwassenen (van de 41) in verzekering gesteld in de loop van het onderzoek.

Zoals uit bovenstaande cijfers blijkt, biedt de politie in veel gevallen zelf een afdoening aan minderjarigen. Dit aantal ligt voor jongvolwassen verdachten beduidend lager. Er wordt vaker gekozen voor bijvoorbeeld een gesprek of bekeuring in het geval van minderjarige verdachten. Meer jongvolwassenen zijn in verzekering gesteld, in 9.1% van de totale politieregistraties werd een minderjarige in verzekering gesteld, tegenover 17.3% van de jongvolwassenen.

3.3.5. Overige delictkenmerken

In de meeste zaken waar minderjarigen bij betrokken zijn, zijn zij de enige dader, namelijk in 39 van de 66 zaken. In vier zaken was er sprake van twee daders, en in de overige zaken was er sprake van drie of meer daders. Bij 29 zaken was er sprake van slachtoffers. In bijna alle gevallen was er sprake van één slachtoffer, in een enkel geval (minder dan drie delicten) was er sprake van een delict met meer slachtoffers. In de meeste gevallen (11 keer) was het slachtoffer een onbekende voor de verdachte, terwijl het in 10 gevallen een bekende was voor de verdachte. Het gaat dan bijvoorbeeld om een bekende van school, iemand uit de familiekring of een ander soort relatie. In de overige gevallen (negen keer) was het onduidelijk wat de relatie was tussen de verdachte en het slachtoffer.

In de zaken waar jongvolwassen verdachten bij betrokken waren, ontstaat eenzelfde beeld als bij minderjarige verdachten: de meeste delicten zijn gepleegd door één dader, namelijk in 35 van de 55 zaken. Overige delicten zijn gepleegd door meerdere daders, variëren van twee tot vijf daders. Tevens blijkt het aantal delicten met slachtoffers ongeveer gelijk te liggen: bij 25 delicten was er sprake van één of meer slachtoffers. In bijna alle gevallen was er sprake van één slachtoffer, net als bij minderjarige verdachten. Wanneer het slachtoffer een bekende was, was er sprake van een slachtoffer

uit bijvoorbeeld de familiekring. In negen gevallen was het slachtoffer een onbekende voor de verdachte.

3.3.6. Delictgeschiedenis

Uit beschikbare literatuur blijkt dat de recidivecijfers op eilanden in het gebied rondom de BES hoog kan zijn, zoals op de Britse Maagdeneilanden.[20] Bij delictgeschiedenis van minderjarigen op de BES kan gekeken worden naar het aantal registraties vóór 2018 bij het KPCN. Informatie hierover is voor vrijwel de gehele groep beschikbaar. Daaruit blijkt dat meer dan de helft van de minderjarigen geen registraties voor 2018 heeft en dus first-offender is (55.3% van 47 minderjarigen van wie dit bekend was). Een derde deel heeft één registratie bij het KPCN voorafgaand aan 2018. De overige groep (14.9% van 47) heeft meerdere registraties bij het KPCN voorafgaand aan 2018, variërend van twee tot zeven registraties. Het gaat dan bijvoorbeeld om registraties voor diefstal, vernieling of het rijden zonder rijbewijs.

Bij de jongvolwassenen is tevens iets meer dan de helft (52.8% van 36 jongvolwassenen van wie dit bekend is) first-offender en heeft dus geen registraties voorafgaand aan 2018. Een vijfde deel had één registratie bij de politie voor 2018 (22.2% van 36), maar een kwart van de jongvolwassenen voor wie informatie beschikbaar is heeft twee tot vijf registraties bij het KPCN voorafgaand aan 2018 (25.0% van 36). Registraties zijn dan bijvoorbeeld voor diefstal.

Uit deze cijfers blijkt dat zowel meer dan de helft van de jongeren als van de jongvolwassenen die in 2018 in aanraking komt met de keten first-offender is. Zij hebben geen eerdere registraties voorafgaand aan 2018. De rest van de groep is al wel bekend bij de politie en varieert met één tot zeven registraties voor 2018, met delicten als diefstal, vernieling of rijden zonder rijbewijs.

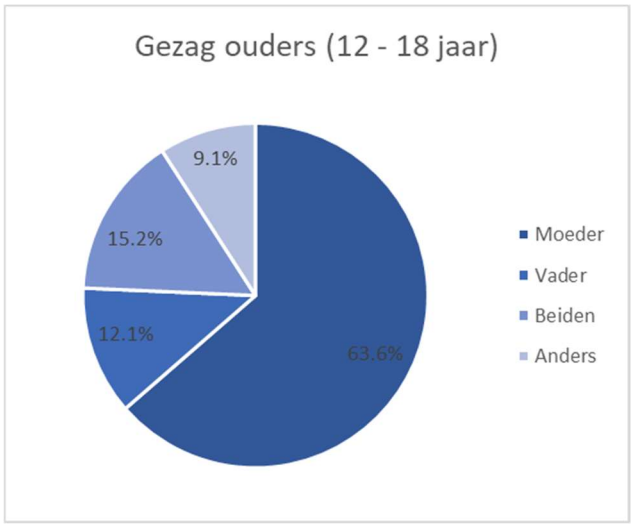
3.3.7. Samenstelling huishouden, ouders en broers en/of zussen

Van 21 minderjarigen van de 49 was bekend met hoeveel mensen zij in een huishouden woonden (gemiddeld 4.5 mensen inclusief de minderjarige zelf). Van vier minderjarigen is wel bekend dat zij met anderen in een huis leven, maar zijn het aantal huisgenoten/medebewoners is niet duidelijk. Dit is bijvoorbeeld omdat zij in een langverblijfhuis wonen. Verder blijkt dat een deel van de minderjarigen met meerdere generaties in een huis wonen. Zo woont 40.0% (van 25 minderjarigen van wie dit bekend was) met één of beide grootouders in huis. Gemiddeld hebben de minderjarigen 2.3 broers en/of zussen (bekend van 16 minderjarigen), variërend van één tot zeven broers en/of zussen. In zeven

[20] Van der Zee, Meinema, & Liem, 2019.

gevallen wonen één of meer broers en/of zussen elders, bijvoorbeeld in het buitenland, bij een andere ouder, of op zichzelf. Voor de jongvolwassen verdachten is voor maar een zeer kleine groep informatie beschikbaar over het huishouden (*N*=10). De meesten wonen met een ouder (zes jongvolwassenen) en ze wonen met gemiddeld 3.4 mensen in huis (inclusief henzelf, range van één tot acht mensen). Van vier jongvolwassenen is bekend dat ze broers en/of zussen hebben, variërend van één tot vier broers en/of zussen. Van zeven jongvolwassenen is bekend of zij kinderen hebben en van drie van hen blijkt dit het geval te zijn.

Uit eerder onderzoek[21] blijkt dat veel jongeren opgroeien in incomplete gezinnen, waar moeders hun kinderen alleen opvoeden, of met een nieuwe partner. Vaak zijn vaders geen deel van de opvoeding. Wanneer de rol van de ouders wordt bekeken voor minderjarigen, blijkt dat in het huidige onderzoek in de meeste gevallen moeder inderdaad het gezag heeft (63.6% van 33 minderjarigen, zie Figuur 3.8). Vader heeft in zes gevallen het kind wel erkend en in een enkel geval heeft vader het kind niet erkend, maar is hij wel betrokken. Ook zijn er gevallen waarin vader geheel niet bekend of betrokken is. In een aantal gevallen heeft vader gezag, of delen ouders het gezag. Ook zijn er een aantal gevallen waarbij een kind bijvoorbeeld opgroeit in een pleeggezin, beide ouders elders wonen of een kind onder toezicht geplaatst is. Voor jongvolwassenen is deze informatie niet beschikbaar.



Figuur 3.8. Gezag van ouders *onder minderjarigen* (*N*=36).

3.3.8. Dagbesteding

Van 25 minderjarigen (van de 49 van wie dit bekend is) is duidelijk dat zij naar school gaan en van 19 is hun onderwijsniveau bekend. Hier blijkt dat een groot deel van de minderjarigen met een melding bij het KPCN een VMBO-opleiding volgt (42.1% van 19). Ongeveer één derde (31.6% van 19) van de minderjarigen volgt een Pro-opleiding.[22] Andere minderjarigen volgen bijvoorbeeld een HAVO-opleiding, Voortgezet Speciaal Onderwijs of een ander onderwijsniveau (26.3% van 19). Wanneer men

[21] Kloosterboer, 2013.

[22] Pro is een onderdeel van de Scholengemeenschap Bonaire, en is onderwijs waarbij de theorie ondersteunt wordt door een ruime hoeveelheid praktijk. Leerlingen van Pro hebben gemiddeld een IQ tussen de 60 en 80 (Scholengemeenschap Bonaire, z.d.).

kijkt naar de verdeling van onderwijsniveaus in de hele BES in schooljaar 2017/2018, dan blijkt het volgende: het grootste deel van de jongeren die in 2017/2018 onderwijs volgde, zat in het derde of vierde jaar van het VMBO (29.4% van het totaal aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs), terwijl 13.4% van de jongeren praktijkonderwijs volgde. Hieruit blijkt dat het aandeel VMBO-leerlingen en Pro-leerlingen in de groep jongeren met een melding bij de politie groter is dan verwacht zou worden op basis van de populatie. Hier moet men echter wel in gedachten houden dat de groep van wie het onderwijsniveau bekend is, klein is. Het is goed mogelijk dat dit beeld niet representatief is voor de gehele groep met een registratie bij de politie. Onder de jongvolwassenen is van slechts een zeer kleine groep bekend of zij onderwijs hebben gevolgd, of volgen, namelijk van zes personen. Vier van hen volgden inderdaad een opleiding, bijvoorbeeld een MBO-opleiding.

Van slechts 13 van de 49 minderjarigen is bekend of zij werk hebben, en zeven van hen hebben een bijbaan. Bijbanen zijn bijvoorbeeld vissen en visverkoop, of het helpen in garages, winkels of de bouw. Tevens is voor de jongvolwassenen van een kleine groep bekend of zij werk hebben. Dit is voor acht van de 40 jongvolwassenen bekend, zij hadden alleen een baan. Dit zijn bijvoorbeeld banen als medewerkers in winkels, administratie, of de bouw.

3.3.9. Middelengebruik en welzijn

Van 25 minderjarigen is bekend of zij wel eens middelen gebruiken. Van hen geven 17 jongeren (68.0%) aan geheel geen middelen te gebruiken en geen van de minderjarigen geeft aan verslaafd te zijn. Er zijn wel verschillende minderjarigen die wel eens alcohol geprobeerd hebben, of het soms gebruiken (bijvoorbeeld bij het uitgaan). Een enkeling gebruikt wel eens marihuana. Van acht jongvolwassenen is bekend of zij middelen gebruiken of hebben gebruikt, en allen hebben wel eens alcohol gebruikt. Een enkeling gaf aan ook wel eens drugs te hebben gebruikt. Men moet hier in gedachten houden dat deze informatie verzameld is op basis van zelfrapportage, bij zowel de Voogdijraad CN als KPCN. Het is dus mogelijk dat de jongere meldt geen middelen te gebruiken, terwijl hij of zij dit wel doet.

Als het gaat om psychologisch welzijn, is van een aantal minderjarigen bekend dat zij gedragsproblemen hebben, moeite hebben zich aan de regels te houden of agressieproblemen hebben. Verder is er van een aantal andere minderjarigen bekend dat zij een ander soort stoornis hebben, maar aangezien dit individuele gevallen zijn, zullen deze hier niet verder besproken worden. In het geval van de jongvolwassenen, is er te weinig informatie om deze hier te beschrijven.

3.4. OM-registraties

Uit de beschikbare registraties van het OM komt een vergelijkbaar beeld naar voren als bij de politieregistraties. Ook hier blijkt dat de basale achtergrondgegevens, zoals geslacht, geboorteplaats en leeftijd ten tijde van het delict, beschikbaar zijn voor bijna elke jongere. Tevens blijkt dat de hoeveelheid beschikbare informatie kleiner is wanneer het gaan om achtergrondkenmerken zoals samenstelling van het huishouden, of psychosociaal welzijn. Deze aantallen zijn zelfs voor jongvolwassenen nog iets lager dan voor minderjarigen. Tabel 3.2 geeft een overzicht van de beschikbare informatie per besproken onderwerp. Hierbij moet in gedachten worden houden dat het gaat om het *aantal personen of zaken* waarvoor de informatie beschikbaar was.

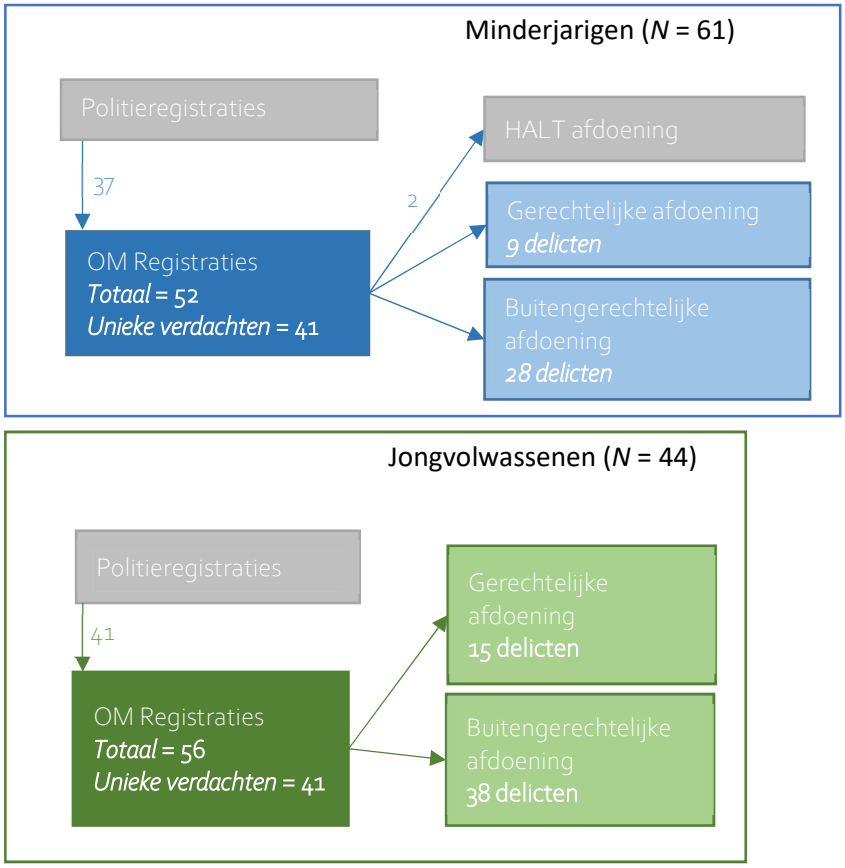
Tabel 3.2. *Overzicht van beschikbare informatie voor elke jongere op basis van OM-registraties*

	12 – 18 jaar ***N* = 41 unieke verdachten** ***N* = 52 zaken**	**18 – 21 jaar** ***N* = 41 unieke verdachten** ***N* = 56 zaken**
Geslacht*	38	39
Leeftijd t.t.v. delict*	40	40
Geboorteplaats*	34	37
Woonplaats*	40	40
Onderwijs*	23 (wel of geen scholier) 20 (onderwijsniveau)	3 (wel of geen scholier) 2 (onderwijsniveau)
Werk*	12 (wel of geen werk)	9 (wel of geen werk)
Huishouden*	23 (samenstelling huishouden) 28 (welk ouder heeft gezag) 23 (broers/zussen)	11 (samenstelling huishouden) 5 (broers/zussen) 8 (eigen kinderen)
Middelengebruik*	23 (wel of geen gebruik)	9 (wel of geen gebruik)
Delict**	47 (ten laste legging) 49 (type afdoening)	51 (ten laste legging) 49 (type afdoening)
Aantal daders per zaak**	49 (aantal daders in een zaak)	55 (aantal daders in een zaak)
Slachtoffers**	49 (aantal slachtoffers) 49 (relatie dader-slachtoffer)	55 (aantal slachtoffers) 55 (relatie dader-slachtoffer)
Delictgeschiedenis*	40 (zaken in 2018) 11 (registraties vóór 2018)	40 (zaken in 2018) 12 (registraties vóór 2018)

*Informatie bekend voor het aantal unieke verdachten (N=41 voor minderjarigen en N=41 voor jongvolwassenen)
**Informatie bekend voor het aantal geregistreerde zaken (N=52 voor minderjarigen, N=56 voor jongvolwassenen)

3.4.1. Aantal geregistreerde jongeren

Zoals aan het begin van het hoofdstuk aangegeven, zijn 41 minderjarigen in 2018 in aanraking gekomen met het OM, zie Figuur 3.9 Zij zijn samen verantwoordelijk voor 52 zaken die bij het OM geregistreerd zijn, waarvan er 37 doorgestuurd zijn vanuit de politie. Uit de registraties is niet goed duidelijk geworden vanuit welke instantie de overige zaken zijn doorgestuurd. In sommige gevallen was dit bijvoorbeeld vanuit de douane. Het is ook mogelijk dat zaken doorgestuurd zijn vanuit het KPCN, maar deze niet in het digitale registratiesysteem teruggevonden konden worden. In de meeste zaken waar een minderjarige bij betrokken was, heeft het OM een buitengerechtelijke afdoening aangeboden. In twee gevallen heeft het OM besloten een zaak (toch) door te verwijzen naar een HALT-zitting. In negen gevallen is een zaak uitgemond in een gerechtelijke afdoening. Verder zijn er 41 jongeren in aanraking gekomen met het OM, zij waren gezamenlijk verantwoordelijk voor 56 zaken die het OM geregistreerd heeft in 2018. In totaal werden 41 zaken doorgestuurd vanuit de politie, van de overige zaken is niet duidelijk geworden welke instantie de verwijzing naar het OM gedaan heeft. In het merendeel van de zaken heeft het OM de jongvolwassene een buitengerechtelijke afdoening aangeboden. In een klein aantal zaken is er een gerechtelijke afdoening aan te pas gekomen.



Figuur 3.9. Stroomdiagram van OM-registraties.

3.4.2. Leeftijd, geslacht, geboorteplaats en huidige woonplaats

Minderjarigen met een registratie bij het OM in 2018 zijn gemiddeld 15.3 jaar oud (SD=1.8), met een leeftijdsrange van 10 tot 18 jaar. De meeste minderjarige verdachten zijn 16 of 17 jaar. Het overgrote deel van de minderjarigen met een zaak bij het OM is jongen, namelijk 94.7% (van de 38 jongeren van wie dit bekend is). De overige verdachten zijn vrouw en van één was het geslacht onbekend. Het aandeel jongens met een registratie bij OM ligt beduidend hoger dan het percentage jongens in de

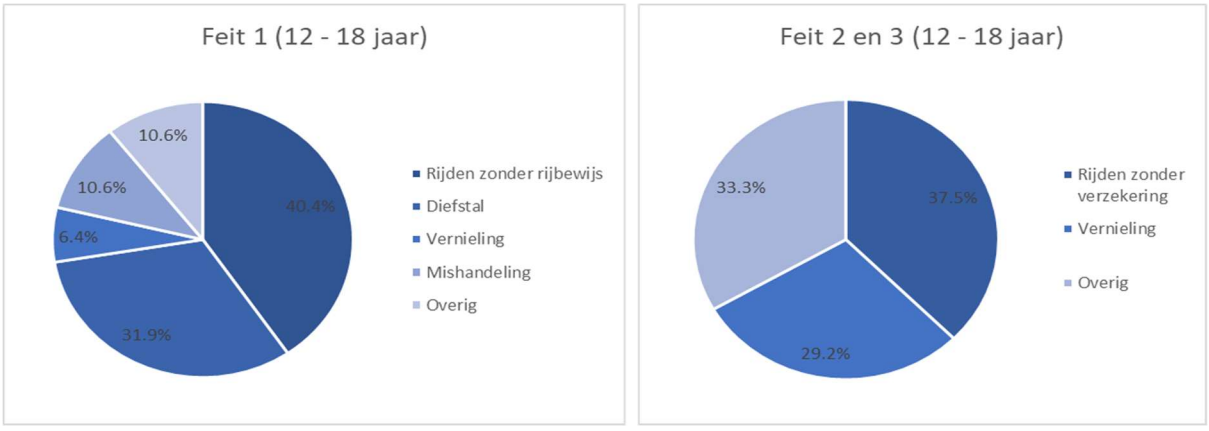
algehele populatie 12 – 18-jarigen in de BES (52.6% versus 94.7%). Wat betreft woonplaats, zijn bijna alle minderjarige verdachten afkomstig van Bonaire (95% van 40 jongeren van wie deze informatie bekend is). De andere verdachten zijn afkomstig van Sint Eustatius. De meeste minderjarigen zijn geboren op Bonaire, namelijk 41.2% (bekend van 34 minderjarigen), Curaçao of Nederland (beiden 23.5% van 34). Andere verdachten zijn bijvoorbeeld afkomstig van Sint Maarten of Colombia.

De jongvolwassenen zijn gemiddeld 19.4 jaar oud (SD=1.1), met een leeftijdsrange van 18 tot en met 21 jaar. De meeste jongvolwassen verdachten zijn 18 of 19 jaar. In totaal is 79.5% (van 39) van de jongvolwassenen man. Net als bij de politieregistraties bleek, komt hier naar voren dat het aandeel mannen in de OM-registraties hoger ligt dan in de algehele populatie 18 tot 21-jarigen in de BES (79.5% versus 52.6% mannen). Bij de meerderjarige verdachten is – in vergelijking met de minderjarigen - een kleiner aandeel afkomstig van Bonaire (62.5% van 40 jongvolwassen van wie deze informatie bekend is). Anderen zijn afkomstig van Sint Eustatius (15.0% van 40), Saba (10.0% van 40), Nederland (7.5% van 40) of andere plekken, zoals Canada of Venezuela. Net als de minderjarigen, zijn de meeste jongvolwassenen geboren op Bonaire (29.7% van 37) of Nederland (24.3% van 37). Een kleiner deel is geboren op Sint Maarten (16.2% van 37) of Curaçao (13.5% van 37). Andere verdachten zijn geboren in bijvoorbeeld Saba, Venezuela of St. Kitts & Nevis.

3.4.3. Beschrijving delicten

Als men de feiten in kaart brengt die de minderjarigen ten laste zijn gelegd, variëren de zaken van één genoteerd feit, tot maximaal vier feiten. In 15 van de 52 zaken is er sprake van een ten laste legging die bestaat uit meer dan één feit.

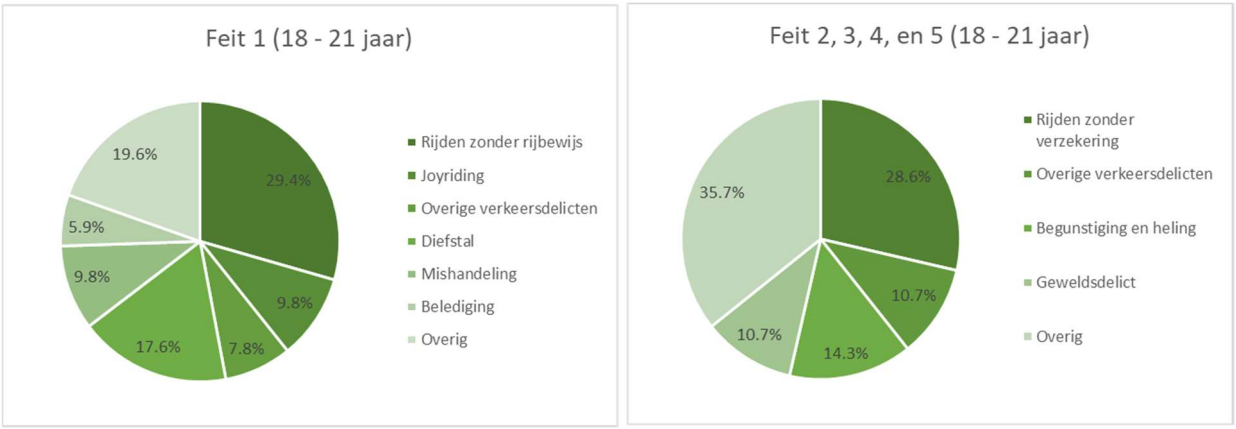
De 41 minderjarigen zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor 52 zaken, en van 47 zaken is uit de registraties duidelijk geworden wat de jongere ten laste is gelegd, zie ook Figuur 3.10. Het hoofdfeit



Figuur 3.10. Ten laste gelegde feiten bij het OM voor minderjarigen in 2018.

dat de meeste minderjarigen ten laste is gelegd, is het rijden zonder rijbewijs op ofwel een scooter, ofwel in een auto. Een tenlastelegging van rijden zonder rijbewijs gaat vaak gepaard met het rijden zonder verzekering. Ook diefstal komt regelmatig voor, regelmatig samen met vernieling. Dit is in overeenstemming met de bevindingen vanuit de politieregistraties en de literatuur die meldt dat diefstallen vaker voorkomen onder minderjarigen. [23] Tevens komt mishandeling relatief veel voor. Overige feiten die 12 tot 18-jarigen ten laste zijn gelegd in 2018 zijn bijvoorbeeld het niet kunnen overhandigen van een identificatiebewijs, bedreiging of inbraak.

Bij jongvolwassen verdachten variëren de delicten van één tot vijf ten laste gelegde feiten. In 13 gevallen was er één feit ten laste gelegd, in de overige gevallen twee of meer. De 41 jongvolwassenen waren samen verantwoordelijk voor 56 registraties bij het OM, en van 51 zaken werd uit de registraties duidelijk wat de ten laste legging was, zie Figuur 3.11. Wanneer de ten laste leggingen van minderjarigen met die van jongvolwassenen vergeleken wordt, blijkt dat de delicten vergelijkbaar zijn, maar dat er een iets grotere variatie is onder de jongvolwassenen. De meeste delicten betreffen het rijden zonder rijbewijs. Het percentage ligt wel lager dan bij de groep van 12 – 18 jaar, wat vermoedelijk te maken heeft met het feit dat men na de 18e verjaardag een rijbewijs kan halen. Net als bij de minderjarigen, gaat het rijden zonder rijbewijs bij de jongvolwassenen vaak gepaard met een andere overtreding, zoals het rijden zonder verzekering of het negeren van een stopteken. Ook joyriden en andere soorten verkeersdelicten komen voor. Het tweede meest voorkomende delict is ook bij de jongvolwassenen diefstal. Vaak gaat dit samen met begunstiging of heling. Verder komen geweldsdelicten, waaronder mishandeling, vaker voor. Onder overige delicten vallen onder ander het overschrijden van de vrije termijn, zedendelicten, drugsdelicten en het niet bij zich dragen van het identificatiebewijs.

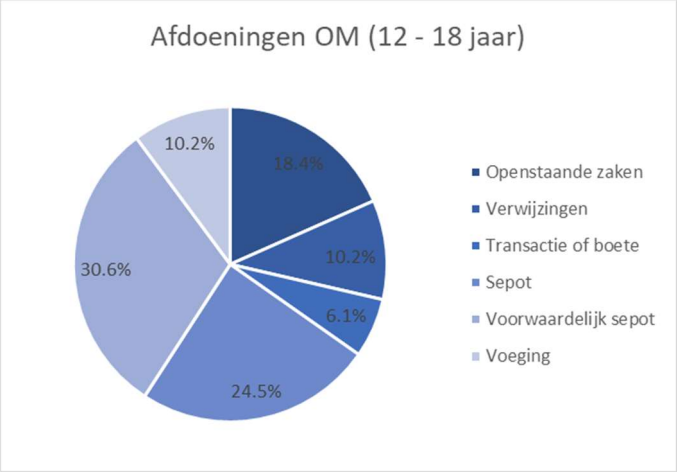


Figuur 3.11. Ten laste gelegde feiten bij het OM voor jongvolwassenen in 2018.

[23] Van der Zee & Hoebé, 2019.

3.4.4. Afdoeningen en verloop van de zaak

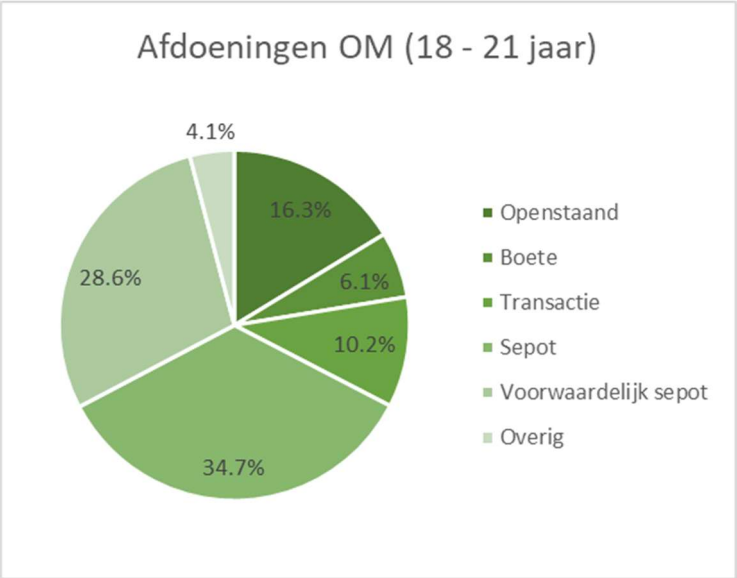
In totaal is van 49 zaken bekend welke afdoening het OM heeft opgelegd, of welke maatregel het OM heeft aangeboden, zie Figuur 3.12.



Figuur 3.12. Afdoeningen blijkens uit de OM-registraties voor minderjarigen

In een aantal gevallen (18.4.% van 49) is de zaak nog niet afgerond. Er is dan sprake van een dagvaarding, maar nog geen afdoening. Ook kan het zijn dat er bekend is dat de afdoening nog opgelegd moet worden, maar dat het niet duidelijk is of er al een dagvaarding verstuurd is. Uit de registraties blijkt verder dat het OM een aantal zaken heeft doorgestuurd naar een andere instantie. Dit kan een verwijzing terug naar de politie zijn, voor bijvoorbeeld een berisping of politiesepot (drie gevallen), of een verwijzing naar HALT. Tevens is een klein aantal zaken (10.2% van 49) gevoegd met een andere zaak. Een aantal zaken is afgedaan met een gerechtelijke afdoening, het gaat dan bijvoorbeeld om een transactie of boete die is opgelegd. Aan geen enkele jeugdige is detentie opgelegd. Een groot aantal zaken is afgedaan met een sepot (24.5% van 49). De meeste sepots zijn opgelegd omdat het OM achtte dat er onvoldoende wettig bewijs was (vijf gevallen). Andere gronden om een zaak af te doen met een sepot zijn bijvoorbeeld dat iets anders dan strafrechtelijk ingrijpen prevaleert, de leeftijd van de verdachte, een recente bestraffing of omdat het OM meent dat er onvoldoende nationaal belang is bij het verder vervolgen van de zaak. Tot slot is het grootste aantal zaken afgedaan met een voorwaardelijk sepot (30.6% van 49). In de meeste gevallen gaat een voorwaardelijk sepot gepaard met een proeftijd (zeven gevallen bekend) en bijna altijd met een werkstraf (10 gevallen). Gemiddeld is aan de minderjarigen een werkstraf opgelegd van 12.4 uur, met een range van 12 tot 20 uur. Een enkele keer wordt er ook een leertraject of leerstraf opgelegd in het kader van het voorwaardelijk sepot. De gemiddelde duur tussen pleegdatum en datum van afdoening voor een minderjarige door het OM is 181.7 dagen, variërend van 23 tot 448 dagen (gebaseerd op 44 gevallen). Een duidelijke reden voor deze lange duur is niet gevonden. In zeven gevallen is er geregistreerd dat een minderjarige verdachte in verzekering gesteld is tijdens het onderzoek, wat betekent dat er een verschil van één is tussen het aantal in verzekeringstellingen volgens de politie en volgens het OM. Waar dit aan ligt is niet duidelijk.

In totaal is van 49 zaken van jongvolwassenen bekend welke maatregel het OM heeft opgelegd, of wat de huidige status is. In een aantal gevallen wordt uit de registraties niet duidelijk dat de zaak al is afgerond. Er is bijvoorbeeld een dagvaarding verstuurd (zes gevallen), of een zitting ingepland. In een aantal gevallen is de zaak afgedaan met een boete (drie gevallen) of een transactie (vijf gevallen). De meeste zaken zijn afgedaan met een sepot (34.7% van 49) of een voorwaardelijk sepot (28.6% van 49). In de meeste gevallen is een zaak afgedaan met een sepot op grond van onvoldoende wettig bewijs (11 gevallen). Een voorwaardelijk sepot is in een aantal gevallen opgelegd in combinatie met bijvoorbeeld een schadevergoeding (vijf gevallen), of een boete of een werkstraf (vier gevallen). Onder de restcategorie vallen bijvoorbeeld zaken die gevoegd zijn. Voor jongvolwassen verdachten was dit gemiddelde 148.2 dagen, variërend van 0 tot 894 dagen (gebaseerd op 41 gevallen). Volgens de OM-registraties zijn negen jongvolwassen verdachten in verzekering gesteld, wat gelijk is aan het aantal volgens de politieregistraties.



Figuur 3.13. Afdoeningen *blijkend uit OM-registraties voor jongvolwassenen*

3.4.5. Overige delictkenmerken

De meeste minderjarigen zijn de enige dader van het delict (36 van de 52 zaken). In 13 gevallen heeft een dader het delict samen met anderen gepleegd (twee, drie of vier daders). In totaal was er bij 28 zaken sprake van slachtoffers, en in bijna alle gevallen was er sprake van één slachtoffer. In 16 gevallen is uit de registraties niet duidelijk geworden of er een relatie was tussen dader en slachtoffer en in vijf gevallen was het slachtoffer een onbekende voor de dader. In de overige gevallen was het slachtoffer bijvoorbeeld iemand van school, of iemand uit de familiesfeer van de dader.

Bij jongvolwassen verdachten is eenzelfde patroon zichtbaar: de meeste 18 tot en met 21-jarigen zijn de enige dader van het delict (41 van de 56 zaken). In 14 gevallen was er sprake van meer dan één dader, variërend van twee tot vijf daders. Bij de jongvolwassenen was er bij 29 zaken sprake van een slachtoffer en ook hier was er in bijna alle gevallen sprake van één slachtoffer per delict. In de meeste gevallen (*N*=15) was het onbekend wat de relatie tussen de jongvolwassen verdachte en het slachtoffer

was, en in zeven gevallen was er sprake van geen relatie. In overige gevallen was het slachtoffer wel een bekende.

3.4.6. Delictgeschiedenis

In 2018 hebben de minderjarigen gemiddeld 1.4 delicten gepleegd (SD=0.8), variërend van een tot vier delicten. De meeste minderjarigen hebben één delict (70% van 40 minderjarigen), of 2 delicten gepleegd (22.5% van 40) in 2018. Een enkeling heeft drie of vier delicten gepleegd (7.5% van 40). Als delictgeschiedenis gedefinieerd wordt als het aantal eerdere registraties bij OM (zowel in Priem als op de strafkaart), blijkt dat er van slechts een klein deel (11 van de 41) minderjarigen duidelijk is of zij een delictgeschiedenis hebben. Van vijf (van 11) blijkt dat zij bij het OM geen delictgeschiedenis hebben, terwijl zes (van 11) één of twee eerdere registraties bij het OM heeft.

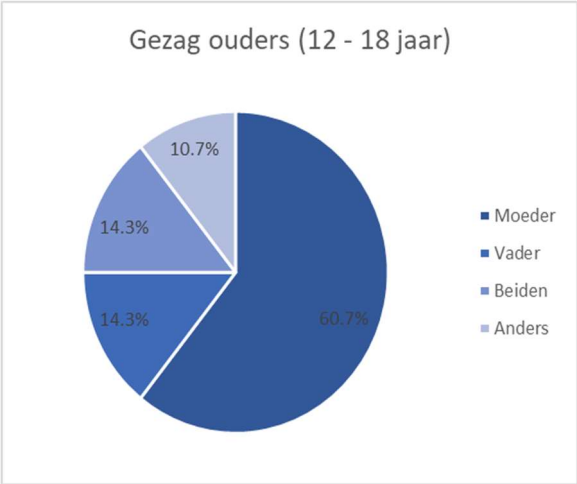
Voor jongvolwassen zijn deze aantallen ongeveer gelijk, met gemiddeld 1.6 gepleegde delicten (SD=0.9) in 2018, variërend van één tot vijf delicten. De meeste jongvolwassenen hadden één registratie bij het OM in 2018 (65% van 40), gevolgd door jongvolwassenen met twee registraties (22.5% van 40). Een kleine groep had drie tot vijf registraties bij het OM (12.5% van 40). Als delictgeschiedenis gedefinieerd wordt als het aantal registraties bij het OM voorafgaand aan 2018, is wederom de constatering dat slechts voor een kleine groep informatie hierover beschikbaar is, namelijk voor 12 van de 41 jongvolwassenen (een kleine 30%). Van zes van die 12 is bekend dat ze geen registratie hadden bij het OM voor 2018. De andere helft had meerdere (variërend van één tot zes) registraties bij het OM vóór 2018.

3.4.7. Samenstelling huishouden, ouders en broers en/of zussen

De groep minderjarigen woont in een huishouden met gemiddeld 4.5 mensen (henzelf meegeteld, N=23), vergelijkbaar met de jongeren van wie er een registratie bij het KPCN beschikbaar is. Van drie minderjarigen is wel bekend met wie zij in huis wonen, maar de precieze aantallen niet. Dat komt bijvoorbeeld door dat zij in een langverblijfhuis wonen. In bijna de helft van de gevallen (10 van de 23) woont de minderjarige in een huishouden met meerdere generaties, vaak is dat met grootouders. In meerdere gevallen is er sprake van een ondertoezichtstelling. Gemiddeld hebben de 12 tot 18-jarigen 2.7 broers en/of zussen (*N*=23, range van één tot zeven broers en/of zussen). De jongvolwassenen wonen gemiddeld met 3.5 mensen in een huis (henzelf meegerekend, *N*=11). In een enkel geval woont de jongvolwassene met meer dan twee generaties in een huis. Van slechts vijf jongvolwassenen is bekend of ze broers en/of zussen hebben, variërend van één tot vier, met een gemiddelde van 1.8.

Verder is van acht jongvolwassenen bekend of ze kinderen hebben en dat is voor drie van hen het geval.

Wanneer de rol van de ouders in het leven van het kind in kaart wordt gebracht voor de minderjarigen, dan blijkt dat ook hier – net als bij de groep met een politieregistratie – moeder in de meeste gevallen het gezag heeft, zie Figuur 3.14. In zes gevallen heeft vader het kind wel erkend, of hij is betrokken bij de opvoeding. In sommige gevallen groeit het kind op in een pleeggezin, of verblijft het in een langverblijfhuis. Een enkele keer heeft een ander familielid de voogdij.



Figuur 3.14. Gezag van ouders onder minderjarigen (N=28).

3.4.8. Dagbesteding

Van 23 minderjarigen is bekend dat ze naar school gaan en van 20 van hen welk onderwijsniveau zij volgen. De meesten volgen een VMBO-opleiding (45.0% van 20) of een Pro-opleiding (30.0% van 20). De rest volgt een andere opleiding (25.0% van 20), zoals een Havo-opleiding, of het opleidingsniveau is onbekend (15.0% van 20). Voor de groep jongvolwassenen is van slechts drie personen bekend of ze een opleiding hebben gevolgd. Gezien de kleine groep, zal het opleidingsniveau niet verder besproken worden.

Verschillende minderjarigen hebben een bijbaantje, namelijk vijf van de 12 jongeren van wie deze informatie bekend is. Voorbeelden van bijbaantjes zijn verkoopmedewerker of helper in de bouw of supermarkt. Voor de groep jongvolwassenen is van negen mensen bekend of ze werk hebben, waarvan vijf personen aangeven werk te hebben. Zij werken bijvoorbeeld in de bouw, supermarkt of garage.

3.4.9. Middelengebruik en welzijn

Van 23 minderjarigen is bekend of ze wel eens middelen gebruiken, en het grootste deel van de 12 tot 18-jarigen geeft aan geen middelen te gebruiken, of een enkele keer iets geprobeerd te hebben (82.6% van 23). De rest gebruikt soms alcohol of geeft aan joints te roken (21.7% van 23). Bij de jongvolwassenen ligt het aantal alcoholgebruikers iets hoger, aangezien acht van de negen jongeren aangeeft wel eens te drinken. Drugsgebruik komt daarentegen onder deze groep nauwelijks voor. Qua psychologisch welzijn blijkt uit de registraties wel dat er een aantal jongeren (zowel minder- als

jongvolwassenen) zijn met psychiatrische problematiek, maar deze aantallen zijn de te klein om verder te bespreken.

3.5. HALT-afdoeningen

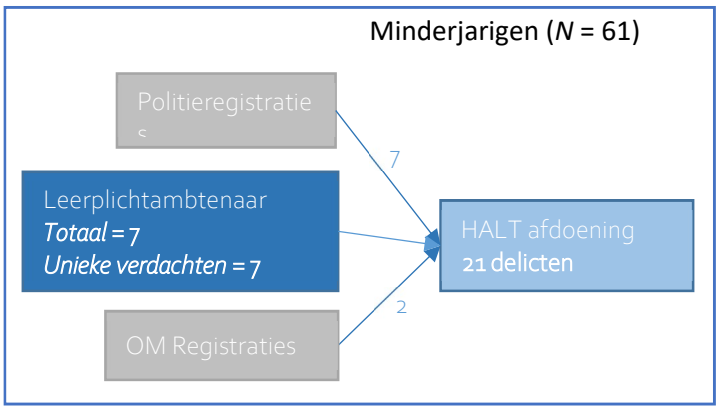
Uit onderstaand overzicht van de beschikbare informatie voor elke jongere die een HALT-afdoening heeft gekregen, wordt duidelijk dat deze paragraaf zich alleen op de groep 12 tot 18-jarige verdachten richt. De HALT-afdoening wordt niet aangeboden aan jongvolwassen verdachten. Verder is de groep klein, omdat het aandeel minderjarigen met een HALT-zitting aanzienlijk kleiner is dan minderjarigen met een politie- en/of OM-registratie. Als gevolg hiervan zijn er meerdere onderwerpen waar slechts globaal op ingegaan kan worden, om de privacy van de jongeren te beschermen.

Tabel 3.3. Overzicht van beschikbare informatie voor elke jongere (HALT-zittingen)

	12 – 18 jaar ***N* = 25**
Geslacht	23
Leeftijd t.t.v. delict	17
Geboorteplaats	22
Woonplaats	25
Onderwijs	11 (wel of geen scholier)
	3 (onderwijsniveau)
Werk	3
Huishouden	7 (samenstelling huishouden)
	22 (welke ouder heeft gezag)
	1 (aantal broers/zussen)
Middelengebruik	6 (wel/geen middelengebruik)
Delict	24 (delict)
	21 (afdoening)
Aantal daders	21 (zaken waar dit bekend is)
Slachtoffers	49 (aantal)
	49 (relatie)

3.5.1. Aantal geregistreerde jongeren

Deze paragraaf richt zich op de HALT-afdoeningen, en daarmee alleen op de minderjarigen. In principe krijgen jongvolwassen verdachten geen HALT-afdoening aangeboden. Zoals aan begin van dit hoofdstuk duidelijk werd, zijn er in 2018 21 zaken afgedaan met een HALT-zitting en bijbehorende maatregel. Van 16 zaken is duidelijk welke instantie verwezen heeft naar HALT. Wat betreft de overige zaken, is mogelijk dat een zaak in het JCO besproken is en dat daar besloten is de minderjarige een HALT-afdoening aan te bieden en dat dit vervolgens niet duidelijk in de registraties terug te vinden is. Zeven zaken zijn verwezen vanuit de leerplichtambtenaar en betreffen dus verzuimzaken. Er zijn twee jongeren met een HALT-afdoening die meer dan één afdoening kregen in 2018.



Figuur 3.15. Stroomdiagram van Haltafdoeningen.

3.5.2. Leeftijd, geslacht, geboorteplaats en huidige woonplaats

De minderjarigen die in 2018 een HALT-zitting hebben gehad in verband met een gepleegd delict, zijn gemiddeld 16.6 jaar oud (SD=1.6). De meesten zijn 17 jaar oud. Verder zijn de meeste minderjarigen die uitgenodigd werden voor een HALT-zitting man (82.6% van 23), een aandeel dat iets lager ligt in vergelijking met de politieregistraties en OM-registraties. Net zoals bij de andere registraties, is het percentage jongens in de onderzoekspopulatie hoger dan het aandeel jongens van 12 tot 18 jaar in de gewone populatie (52.6% versus 82.6%).

Als het gaat om woonplaats, zijn bijna alle verdachten woonachtig op Bonaire (84% van 25). De overige jongeren zijn afkomstig van Sint Eustatius (16.0% van 25). De meeste jongeren zijn geboren op Bonaire of Curaçao (beiden 27.2% van 22), of Nederland of Sint Maarten (beiden 13.0% van 22). De andere verdachten zijn geboren in bijvoorbeeld de Dominicaanse Republiek of Venezuela.

3.5.3. Beschrijving zaken

Er zijn 24 zaken bekend die afgedaan zijn met een HALT-afdoening in 2018, waarvan 2 jongeren meer dan één delict pleegden. De meeste jongeren komen voor een HALT-zitting in verband met het rijden zonder rijbewijs (50.0% van 24), waarvan vier in combinatie met het rijden zonder verzekering. Een ander deel van de jongeren kreeg een HALT-zitting in verband met schoolverzuim (29.2% van 24). In

slechts twee gevallen is bekend hoeveel uren de jongere verzuimd heeft, in de overige gevallen werd dat niet duidelijk uit de registraties. De overige zittingen betreffen diefstal of inbraak (20.8%), waarvan één zaak in combinatie met vernieling.

3.5.4. Afdoeningen HALT en verloop van de zaak

Alle zaken waarvan een afdoening bekend is (21 zaken), werden afgedaan met een taakstraf, in een enkel geval in combinatie met een leerstraf. In sommige gevallen was een deel van de werkstraf voorwaardelijk. De taakstraf varieerde van 4 tot 24 uur, met een gemiddelde van 12.6 uur. In een aantal gevallen werd er een HALT-zitting gepland, waar de jongere niet verscheen (8 keer), waarna de zaak werd teruggestuurd naar het OM. In twee gevallen kreeg de jongere dan alsnog een HALT-zitting aangeboden, waarna hij of zij alsnog een HALT-maatregel opgelegd kreeg. In twee gevallen is de werkstraf uiteindelijk opgelegd via een voorwaardelijk sepot. In meer dan de helft van de gevallen (60.9% van 23) werd de taakstraf succesvol afgerond. In de overige gevallen heeft de jongere de taakstraf niet afgerond. Er staan dan nog uren open (vier gevallen), of de jongere is geheel niet begonnen aan de taakstraf. De duur van pleegdatum tot datum van de afdoening bij HALT was bekend voor acht minderjarigen en varieerde van 46 dagen tot 310 dagen, met een gemiddelde van 124.4 dagen.

3.5.5. Overige delictkenmerken

De meeste zaken hadden één dader (85.7% van 21), en in enkele gevallen was er sprake van meer dan één dader. Verder hadden de meeste zaken geen slachtoffer (90.5%) en in die zaken waar er wel een slachtoffer was, was er geen relatie tussen de dader en het slachtoffer.

3.5.6. Samenstelling huishouden, ouders en broers en/of zussen

Aangaande de samenstelling van het huishouden en broers en/of zussen is er weinig informatie beschikbaar voor deze groep. Om die reden zullen er geen cijfers gegeven worden, maar zal de samenstelling meer verhalend worden beschreven. De helft van de jongeren woont met moeder in huis, en vaak met meerdere generaties. Er zijn jongeren met broers en / of zussen. In een paar gevallen is er sprake van een ondertoezichtstelling (drie gevallen). In bijna alle gevallen heeft moeder het gezag (81.8% van 22). Vader is dan wel betrokken, of heeft het kind erkend. In een enkel geval is vader onbekend en niet betrokken.

3.5.7. Dagbesteding: onderwijs en werk

Ook hier is de groep waar informatie over beschikbaar is, zeer klein: van slechts 11 jongeren is bekend dat ze naar school gaan, en van drie van hen is bekend dat ze een opleiding op VMBO-niveau volgen. Van een nog kleinere groep is bekend of zij werken, namelijk drie jongeren.

3.5.8. Middelengebruik en welzijn

Wederom is er weinig informatie beschikbaar over het welzijn van de jongeren die een HALT-afdoening hebben gekregen. Van zes jongeren is bekend of ze wel eens middelen gebruiken, waarvan bijna allen aangeven geen alcohol of drugs te nuttigen.

3.6. Vooruitblik 2019

Na een uitgebreide beschrijving van de situatie in 2018, lijkt een korte beschrijving van de eerste drie kwartalen van 2019 op zijn plaats. Voor dit onderdeel zijn alleen de OM-registraties meegenomen. Uit de eerste aantallen lijkt er een groei in het aantal zaken in 2019 te zijn, het gaat namelijk om in totaal 158 zaken (zowel minderjarigen als jongvolwassenen) die bij het OM geregistreerd zijn tussen 1 januari 2019 en 31 september 2019 (ten opzichte van 108 zaken over heel 2018). Het gaat hier om 127 unieke verdachten, wat betekent dat er een groep jongeren is met meer dan één registratie bij het OM in 2019. Het aantal zaken waarvoor jongeren in 2019 geregistreerd zijn bij het OM, varieert van één tot vijf zaken. Het is interessant om te zien dat er bij 47 zaken jongeren betrokken zijn die ook in 2018 een registratie hadden in de strafrechtketen. Het gaat hier om 29 unieke verdachten, waarvan 12 minderjarigen. Dit betekent dat er meerdere jongeren zijn die in 2018 geregistreerd stonden bij het OM, maar ook in 2019 bij één of meer zaken betrokken waren.

3.6.1. Minderjarige verdachten

In totaal zijn er 64 zaken met een minderjarige verdachte. Zij zijn gemiddeld 16 jaar oud, met een leeftijdsrange die varieert van 11 tot en met 17 jaar. De meeste minderjarige verdachten zijn 16 jaar (21.9%) of 17 jaar (51.6%). De meeste delicten zijn gepleegd op Bonaire (82.8%), een aantal zaken is afkomstig van Saba (4.7%) of Sint Eustatius (12.5%). In vijf zaken is bekend dat de minderjarige verdachte in verzekering werd gesteld. De meeste zaken lijken te gaan om diefstal of het rijden zonder rijbewijs, vergelijkbaar met de situatie in 2018. Het is hier echter belangrijk te vermelden dat de specificatie van het delict onduidelijker is, aangezien bij de dataverzameling voor dit onderdeel is gewerkt met de algemene titel van het artikel dat de minderjarige ten laste is gelegd.

3.6.2. Meerderjarige verdachten

Er zijn in totaal 94 zaken met een meerderjarige verdachte. Deze verdachten zijn gemiddeld 19.5 jaar oud, met een leeftijdsrange van 18 tot 22 jaar. De meeste jongvolwassen verdachten zijn 19 jaar (29.8%) of 18 jaar (25.5%). Ook hier zijn de meeste zaken afkomstig van Bonaire (92.6%), en een enkele zaak van Saba (3.2%) of Sint Eustatius (4.3%). In 17 zaken werd de verdachte in verzekering gesteld. De meeste zaken lijken te gaan om diefstal en mishandeling, wat een kleine verschuiving is ten opzichte van de situatie in 2018, waar mishandeling een kleinere rol speelde. Het is echter ook hier van belang te melden dat de onderzoekers zijn uitgegaan van de algemene titel van het artikel dat de jongvolwassene ten laste is gelegd.

3.6.3. Vergelijking met 2018

Over het algemeen lijkt de situatie in 2019 vergelijkbaar met die in 2018. Een belangrijk verschil is het aantal zaken: 108 geregistreerde zaken bij het OM in heel 2018, tegenover 158 geregistreerde zaken in de eerste drie kwartalen van 2019. Het is mogelijk dat er sprake is van een natuurlijke fluctuatie. Het is ook mogelijk dat men – met het oog op het komende jeugdstrafrecht – zaken actiever oppakt, en meer zaken worden doorgestuurd. Hoe dan ook, deze cijfers onderstrepen het belang van het opzetten van een monitor, om de aantallen beter te kunnen volgen over een langere periode.

3.7. Slotoverwegingen

Wanneer men het gehele beeld van 2018 naast de beschikbare literatuur legt, lijken de cijfers de literatuur maar beperkt te ondersteunen. Men beschrijft in de literatuur dat er op jonge leeftijd al veel diefstallen worden gepleegd en dat er vaker geweldsproblemen zouden voorkomen. Er wordt ook gesproken over bende-vorming, en problemen die vaak aan het einde van de basisschool zouden beginnen.[24] De beschikbare data lijkt dit maar ten dele te ondersteunen. Het is inderdaad zo dat onder de minderjarigen en de jongvolwassen verdachten diefstal één van de meest voorkomende delicten is. Er is echter geen data die suggereert dat de problemen veelal aan het einde van de basisschool beginnen. De meeste minderjarige verdachten in het huidige onderzoek zijn namelijk zo'n 16 of 17 jaar. Verder blijkt ook dat geweldsdelicten onder zowel minderjarigen als jongvolwassenen relatief weinig voorkomen, en dat de meeste delicten niet in gezamenlijk verband gepleegd worden. Van bendes lijkt dus geen sprake. Daarnaast heeft iets meer dan de helft van de jongeren één registratie in de strafrechtketen. Al met al stemt het beeld uit dit onderzoek voorzichtig optimistisch: het rijden

[24] Zie onder andere Van der Zee & Hoebé, 2019.

zonder rijbewijs (het meest voorkomende delict) is weliswaar niet toegestaan volgens de wet, maar het is ook geen zware criminaliteit. Daarbij komt herhaalde criminaliteit weinig voor.

Veel delicten worden afgedaan met een buitengerechtelijke afdoening, wat niet verrassend is. Ook worden veel zaken doorgestuurd voor een HALT-zitting en -maatregel. De jongere voert dan een werkstraf uit. Aangezien er geen jeugdstrafrecht is om een kader te bieden om ander soort straffen op te leggen, is dit geen verrassende bevinding. Het is echt wel opmerkelijk dat de duur van pleegdatum tot afdoeningsdatum redelijk lang lijkt: in hoeverre is er dan nog sprake van het pedagogische aspect van een maatregel? Leert de jongere nog iets van zijn of haar gedrag, wanneer de afdoening een half jaar later volgt op het delict? Het is interessant om te zien hoe dit straks opgepakt wordt, wanneer het jeugdstrafrecht ingevoerd is. De vraag is of de delicten die nu gepleegd worden straks op een andere manier afgedaan worden, als het jeugdstrafrecht nieuwe mogelijkheden en kaders biedt voor het bestraffen van delicten.

Het is belangrijk om te noemen dat er geen data is over voorgaande jaren, waardoor het onduidelijk is of de mate van delinquentie is toegenomen, en of de ernst van de delicten is toegenomen. Om deze reden moet men ook voorzichtig zijn met de cijfers die over 2018 gepresenteerd zijn. De toename van het aantal registraties bij het OM onderstreept nogmaals het belang van een langdurige en herhaalde monitoring van de strafrechtketen, om inzicht te krijgen in de natuurlijke fluctuaties in aantallen, en de invloed van het jeugdstrafrecht op afdoeningen en geregistreerde delicten.

Hoofdstuk 4: Registraties

Bij het samenstellen van een monitor is het van belang dat de informatie die verzameld wordt van goede kwaliteit is. Daarvoor is het nodig om in kaart te brengen hoe delicten, daders, straffen en maatregelen, en slachtoffers geregistreerd worden en wat de kwaliteit is van deze registraties. Voor de samenstelling van de monitor is het van belang dat de data waar deze op gebaseerd is, van goede kwaliteit is. Om kwaliteit te bepalen, kan men kijken naar betrouwbaarheid en validiteit. Betrouwbaarheid refereert aan accuratesse, specifiek in hoeverre het mogelijk is om resultaten te repliceren als het onderzoek onder dezelfde omstandigheden herhaald wordt.[1] Wanneer bestaande (register)data wordt gebruikt, is het belangrijk om de registratiesystemen te beoordelen op bijvoorbeeld de betrouwbaarheid (accuratesse) tussen verschillende gebruikers. Laat het systeem ruimte voor een verschillende interpretatie door verschillende gebruikers?[2] Validiteit slaat op de integriteit van de conclusies die getrokken kunnen worden op basis van de verzamelde data.[3] Dit gaat bijvoorbeeld over de accuratesse van de metingen: wordt er gemeten wat men wil meten? In dit hoofdstuk worden de omstandigheden beschreven die een mogelijk nadelige rol kunnen hebben bij het verzamelen van de data, en de betrouwbaarheid van de data. Hierdoor is het mogelijk een beeld te schetsen van de kwaliteit van de registraties en inzicht te bieden in waar men rekening mee moet houden bij het samenstellen van de monitor.

Dit hoofdstuk tracht een antwoord te geven op onderzoeksvraag 4:

- *Op welke wijze vindt de registratie van delicten, daders en slachtoffers, en straffen en maatrelen plaats? Wat is de kwaliteit van deze registraties in termen van betrouwbaarheid en validiteit?*

In dit hoofdstuk wordt eerst kort beschreven hoe de ketenpartners informatie registreren, in aanvulling op de methodesectie in Hoofdstuk 1.6. Hierna wordt kort aandacht besteed aan de ontbrekende data zoals gemeld in Hoofdstuk 3, en vervolgens worden bepaalde thema's die de kwaliteit van de registraties zouden kunnen bedreigen besproken. Deze thema's zijn relevant om uitgebreider op in te gaan zodat hier rekening mee kan worden gehouden als het gaat om het inrichten en de haalbaarheid van de monitor (meer hierover in Hoofdstuk 6). In dit hoofdstuk worden met name

[1] Heale & Twycross, 2015.
[2] Bryman, 2012.
[3] Heale & Twycross, 2015.

de drie ketenpartners besproken die ook bezocht zijn voor de dataverzameling, namelijk OM, KPCN en Voogdijraad. In een enkel geval zal er een aanvulling met betrekking tot een andere ketenpartner genoemd worden, op basis van de interviews die met hen gevoerd zijn. Tot slot worden de bevindingen ingekaderd in theorie en aandachtspunten met betrekking tot het gebruik van officiële registraties.

4.1. Registratie van delicten, verdachten, straffen en maatregelen, en slachtoffers

De methode van het registreren van informatie is afhankelijk van de instantie die aan het dossier werkt en kan per zaaktype verschillen. De focus van informatieverzameling verschilt gezien de verschillende taken die de ketenpartners hebben in het strafrechtsysteem. Tijdens de dataverzameling van het huidige onderzoek is gebleken dat er in de strafrechtketen veel informatie verzameld wordt en dat de ketenpartners – binnen de mogelijkheden die zij hebben – deze informatie zo zorgvuldig mogelijk opslaan en inzichtelijk maken.

4.1.1. Systemen

De ketenpartners gebruiken verschillende systemen om hun informatie in op te slaan. Over het algemeen is bijna iedereen overgestapt op een digitale vorm van registratie, maar een enkeling – zoals de Leerplichtambtenaar – maakt nog gebruik van papieren dossiers. De meesten – en alle ketenpartners bij wie data verzameld is – maken gebruik van een digitaal registratiesysteem, en vullen dit aan met digitale dossiers die als bijlagen aan het registratiesysteem toegevoegd worden. Een goed voorbeeld hier is het KPCN: binnen het KPCN heeft elke afdeling een eigen lokale netwerkschijf, waar men dossiers in kan opbouwen. Hier kunnen bijvoorbeeld foto's van de plaats delict, verhoren, en processen verbaal in opgeslagen worden. Al deze documenten kunnen dan vervolgens als bijlage toegevoegd worden aan de digitale dossiermap van het incident in het registratiesysteem ACTPol. Het OM is rond oktober 2018 overgestapt op een volledig digitale registratie van zaken in het systeem Priem, maar heeft het archief nog op papier beschikbaar. Volgens een medewerker is er (nog) geen inhaalslag gemaakt met het alsnog invoeren van zaken voor 2019 in Priem. Ook het OM maakt gebruik van bijlagen, zo kan er bijvoorbeeld een strafkaart (die gemaakt wordt in Excel) toegevoegd worden aan een zaak. De Voogdijraad maakt tevens gebruik van een digitaal registratiesysteem, Actk18, maar een medewerker geeft aan dat dit systeem in principe een vrij basaal systeem is. Er kunnen enkele basisgegevens in genoteerd worden, maar men maakt vooral gebruik van de mogelijkheid bijlagen toe te voegen. Hier worden dan alle rapportages en documenten over de minderjarigen in toegevoegd. De Voogdijraad heeft wel een archief op papier, maar een medewerker geeft aan dat dit in principe geen informatie zou mogen bevatten die niet ook digitaal beschikbaar is.

4.1.2. Soort informatie

De soort informatie die verzameld wordt, verschilt tevens per zaak en per instantie. In Tabel 4.1. wordt een verkort overzicht gegeven van informatie die de ketenpartners uit het huidige onderzoek verzamelen in hun digitale registratiesystemen. Uit de tabel komt naar voren dat bepaalde informatie bij elke instantie verzameld wordt. Zo noteert iedereen enkele basisgegevens van de verdachte: naam, geboortedatum, geboorteplaats en huidige woonplaats. Hier moet echter wel opgemerkt worden dat de geboorteplaats en -eiland niet standaard in het registratiesysteem genoteerd wordt. Soms komt deze informatie uit bijvoorbeeld een einddossier of rapportage. Verder krijgt elke zaak een kenmerk of dossiernummer, maar ook dit verschilt per instantie. Elke instantie geeft een eigen kenmerk aan de zaak. Uit de tabel blijkt verder dat de systemen in ieder geval de mogelijkheid bieden om veel gegevens te noteren en dat deze informatie in grote lijnen overeenkomt over de partners heen. Lang niet alle onderwerpen moeten verplicht ingevuld worden, dus het is mogelijk dat een medewerker er voor kiest om informatie niet in het digitale systeem te noteren als dit al in het dossier staat. Ook zijn er onderwerpen die niet voor elke zaak relevant zijn. Zo is er bijvoorbeeld niet in elke zaak sprake van medeverdachten, en dus hoeven deze gegevens niet elke keer genoteerd te worden. Ook hier is het afhankelijk van de ketenpartner hoe men hiermee opgaat. Bij het KPCN worden medeverdachten altijd genoteerd in het registratiesysteem als ze er zijn, terwijl men bij het OM deze niet standaard in het systeem noteert als ze in het dossier al vermeld zijn.

Over het algemeen is het mogelijk om een globaal beeld te vormen van de persoon en de zaak op basis van de registratiesystemen bij het OM en het KPCN. Het systeem van de Voogdijraad geeft niet zozeer inzicht in de zaak, maar biedt wel meer mogelijkheden om een beeld te vormen van de persoon van de minderjarige.

4.1.3. Bronnen van informatie

Tijdens de gang van een jongere door de strafrechtketen, wordt er een breed scala van informatiebronnen aangeboord. Globaal is er een onderscheid te maken tussen informatie die door de instantie zelf verzameld wordt, en informatie die door instanties gedeeld wordt met elkaar. Met name KPCN en Voogdijraad verzamelen veel informatie zelf. De eerste bron van informatie is de melder van het incident, dit kan een ambtenaar of burger zijn (vaak het slachtoffer). Vervolgens kan het zijn dat een jongere bij het KPCN verhoord wordt of de Voogdijraad met de jongere in gesprek gaat om een dossier op te bouwen, waardoor de minderjarige zelf een informatiebron wordt. Ook zijn of haar omgeving kan een informatiebron worden, wanneer zij gesproken of verhoord worden en is het voor een ketenpartner mogelijk om eigen informatie te gebruiken, zoals een strafkaart of eerdere registraties. Andere ketenpartners zijn ook bronnen van informatie. Wanneer een zaak door het KPCN

wordt doorverwezen, sturen zij bijvoorbeeld het proces-verbaal en/of einddossier naar de ketenpartner die de zaak gaat oppakken. Dit gaat soms digitaal, soms fysiek. Zo vertelde één van de ketenpartners dat het soms zo is dat een document geprint wordt bij de ene ketenpartner, om vervolgens naar de andere ketenpartner gebracht te worden, waar het document weer ingescand wordt voor het digitale systeem.

Tijdens de dataverzameling voor het huidige onderzoek bleek dat de ketenpartners veel informatie van elkaar gebruiken. Zo bevatten veel dossiers bij het OM de verhoren, einddossiers of PV's vanuit het KPCN, en worden ook de rapportages van de Voogdijraad toegevoegd – indien opgevraagd.[4]

[4] Zoals ook al is geconstateerd in een recent rapport van de Raad voor de rechtshandhaving (2019) over het aangifteproces op de BES.

Tabel 4.1. *Overzicht van informatie die in de digitale registratiesystemen verzameld kan worden.*

Soort informatie		**KPCN / ACTPol**	**OM / Priem**	**Voogdijraad / Actk18**
Type opslag		Digitaal systeem: ACTPol Lokale netwerkschijven (één voor elke afdeling)	Digitaal systeem: Priem Papieren archief t/m eind 2018	Digitaal systeem: Actk18Papieren archief in aanvulling op digitaal archief
Verplichte informatie		Afdeling (categorieën) Aanleiding / bron (categorieën) Prioriteit van de zaak (hoog, midden, laag)	Type: rechtsvorm of verdachte Naam verdachte Meldende instantie (categorieën) Officier van Justitie Parketsecretaris Delictsoort (categorieën) Verdenking: artikel, wetboek en titel	Naam Geboortedatum Registratiedatum
Algemene informatie	Afdeling	X (cat.)	X	
	Registratiedatum	X	X	x
	Aanmeldende instantie		X (cat.)	
Persoonsinformatie	Naam (voornaam, achternaam)	X	X	X
	Geboortedatum	X	X	X
	Geboorteland	X	X	X
	Woonplaats / Adres	X	X	X
	Identificatienummer		X	
Delictinformatie	Aanleiding melding	X		X (vanuit bijlagen)
	Delictsoort	X	X (cat.)	
	Verdenking	X	X	
	Tenlastelegging		X	
	Medeverdachten	X	X	
	Pleegdatum	X	X	X (niet altijd)
Informatie over het verloop van de zaak (alles data)	IVS	X	X	X (vanuit bijlagen)
	Bewaring		X	
	Gevangenhouding		X	
	Dagvaarding		X	
	Afdoening		X	X (vanuit bijlagen)
	Datum vonnis		X	X (vanuit bijlagen)
Documenten en bijlagen	Strafkaart		X	
	PV's	X	X (vanuit KPCN)	
	Einddossier *	X	X (vanuit KPCN)	X (verloop werkstraf)
	Adviesrapportages		X (vanuit Voogdijraad)	X
	Correspondentie	X	X	X

Noot. Niet alle informatie die ingevuld kan worden, wordt ook ingevuld. Verder kan het zijn dat informatie niet ingevoerd wordt in het digitale systeem, maar het wel in het dossier te vinden is dat als bijlage toegevoegd is.
**** Het einddossier is een vorm van eindverslag, met een volledige beschrijving van het delict, betrokkenen en afhandeling. Het is vergelijkbaar met een proces-verbaal in uitgebreide vorm.***

4.2 Ontbrekende data

Zoals in Hoofdstuk 3 al naar voren kwam, verschilt de hoeveelheid gegevens informatie die beschikbaar is sterk per onderwerp. Zo bleek dat de basisgegevens als geboortedatum, woonplaats en geboorteplaats voor bijna elke jongere bekend zijn, terwijl achtergrondgegevens over samenstelling van het huishouden, dagbesteding en welzijn voor slechts een beperkte groep beschikbaar zijn. De grote hoeveelheid ontbrekende date met betrekking tot achtergrondgegevens heeft te maken met welke ketenpartners betrokken zijn bij een zaak. In sommige gevallen is er wat achtergrondinformatie aanwezig in bijvoorbeeld het einddossier van het KPCN, maar de meeste achtergrondinformatie is te vinden in de adviesrapportages van de Voogdijraad. Als het een zaak betreft met een relatief lichte overtreding, zal er niet altijd een adviesrapportage opgevraagd worden bij de Voogdijraad, waardoor informatie over onderwijs, werk en gezinssamenstelling ontbreekt. Tijdens de dataverzameling bleek ook dat er bij een HALT-zitting weinig tot geen achtergrondinformatie in de dossiers genoteerd wordt. De documenten zijn echt gericht op het verloop van de afdoening.

Het probleem met ontbrekende data is dat de informatie die voor de kleine groep beschikbaar is, niet automatisch te generaliseren is naar de gehele populatie jongeren die in contact komt met het jeugdstrafrecht. Diegenen van wie de achtergrondinformatie uitgevraagd is, zijn ook degenen die mogelijk een zwaarder delict hebben gepleegd, waar bijvoorbeeld een adviesrapportage inzake IVS voor opgevraagd is. Aangezien dit een bias kan veroorzaken wanneer jongeren die een zwaarder delict hebben gepleegd andere kenmerken hebben dan jongeren die een lichter delict hebben gepleegd, kan niet gesteld worden dat de beschreven uitkomsten representatief zijn voor de gehele populatie jongeren. Een oplossing is de informatie op een meer beschrijvende manier te presenteren.

Verder blijkt dat er veelal kleinere gaten in de dataverzameling zijn gevallen op andere onderwerpen. Er zijn nagenoeg geen thema's waar informatie voor elke jongere beschikbaar is, maar op hetzelfde moment stemt het beeld voorzichtig optimistisch. In dit onderzoek blijkt van veel zaken voor veel jongeren *wel* informatie beschikbaar te zijn, met name als het gaat om delictbeschrijving, afdoeningen en basiskenmerken zoals geslacht, woonplaats en geboortedatum. Kortom, op een aantal thema's is een groot deel van de jongeren niet in beeld. Tegelijkertijd zijn er aangaande delict- en strafinformatie en basiskenmerken wel veel gegevens beschikbaar die als startpunt kunnen dienen voor het inrichten van een kwantitatieve monitor om de implementatie van het jeugdstrafrecht te kunnen volgen (meer hierover in Hoofdstuk 6).

4.3 Kwaliteit van de registraties

Als men data verzamelt, zijn er altijd aspecten die de betrouwbaarheid van de data kunnen bedreigen. Om een goed beeld te kunnen schetsen van de haalbaarheid van een monitor jeugdstrafrecht in de BES, is het van belang om deze aspecten te bespreken en de mogelijke risico's te benoemen. Deze risico's moeten echter wel bezien worden in het licht van het goede werk dat deze drie kleine eilanden in het Caribisch gebied leveren met de mogelijkheden die zij hebben. In het dagelijks gebruik werken de systemen goed, en kan men ermee uit de voeten. De registratiesystemen zijn ingericht om precies dat te doen: registreren. Verder moet in het kader van de dataverzameling opgemerkt worden dat de ketenpartners een grote bereidheid tonen om de onderzoekers te ondersteunen in het werk. Men is altijd bereid om zaken uit te zoeken, te regelen of na te vragen wat de betrouwbaarheid van de data heeft verhoogd.

4.3.1. Bronnen

Zoals eerder genoemd, gebruikt men bij de informatieverzameling en dossieropbouw verschillende bronnen. Wanneer deze bekeken worden in het licht van dataverzameling voor onderzoek, komen twee zaken naar voren: het soort bron, en de wenselijkheid van het gebruik van bepaalde bronnen. Daar waar sommige bronnen essentieel zijn voor de dossieropbouw, moet men bij het selecteren van de informatiebronnen voor de monitor kritisch kijken naar de wenselijkheid en nut van sommige bronnen. Zo zou er aanvullende informatie uit verhoren gehaald kunnen worden, aangezien er in de meeste verhoren van minderjarigen gevraagd wordt naar zaken als middelengebruik, de samenstelling van het huishouden en de schoolgang. De vraag is echter hoe wenselijk het is om verhoren te gebruiken. Een bron als deze kan informatie opleveren over de achtergrond van de jongere, maar werpt ook vragen op met betrekking tot de privacy. Tevens is de vraag hoe betrouwbaar deze informatie is, aangezien het een gesprek is met een agent en er een vertrouwenspersoon (meestal de ouder) aanwezig is bij het verhoor. In hoeverre is een jongere eerlijk over zijn of haar middelengebruik, wetende dat zowel een agent als ouder of voogd het antwoord zal horen?

4.3.2. Digitalisering

Wanneer gekeken worden naar de digitalisering van de dossiers in de BES, blijkt dat met name het gebruik van de papieren dossiers uitdagingen kan opleveren. Zo kunnen papieren dossiers verouderde informatie bevatten, zoals bijvoorbeeld het gebruik van de strafkaart bij het OM. Tijdens het dossieronderzoek door één van de onderzoekers, meldde één van de medewerkers dat het mogelijk was dat de strafkaarten in de papieren dossiers verouderde informatie bevatten. Als deze – bij een nieuwe zaak – niet opnieuw geprint worden en bij het dossier gevoegd, dan mist de onderzoeker

informatie die wel elders geregistreerd is. Verder kwamen de onderzoekers er achter dat papieren dossiermappen soms minder gemakkelijk te begrijpen zijn dan de digitale dossiers. Wanneer in een papieren dossiermap ook documenten van andere verdachten toegevoegd worden, is het niet altijd duidelijk welke informatie precies bij wie hoort, of hoe de zaak precies in elkaar steekt. Bij het gebruik van het digitale dossier wordt deze informatie gecategoriseerd en zou het verhoor van een ander bijvoorbeeld geschaard worden onder 'medeverdachten', waardoor het duidelijk wordt hoe de informatie beoordeeld moet worden. Tot slot is er uiteraard het gebruiksgemak en de tijdwinst van het gebruik van digitale dossiers: het opzoeken van een digitaal dossier door een zoekopdracht op zaaknummer of naam kost beduidend minder tijd dan het opzoeken van een dossier in een archiefkast.

4.3.3. Koppelen van zaken

Als het gaat om het koppelen van zaken, komen er twee problemen naar voren: het gebrek aan een GBA en zaken die niet over ketenpartners heen gekoppeld worden. Meerdere ketenpartners geven aan dat er op de BES-eilanden geen GBA bestaat, waardoor verdachten uit zaken daar niet aan gekoppeld kunnen worden. Door het gebrek aan een GBA waarvan uit gegevens ingelezen kunnen worden, ontstaan er twee problemen: (1) jongeren worden mogelijk vaker ingevoerd, door verschillen in spelling van hun naam of geboortedatum en daardoor wordt het koppelen van zaken over partners heen ook bemoeilijkt (2) Op de eilanden bestaat er een persoonsnummer, het sédula, en het paspoortnummer, maar deze lijken zelden tot nooit gebruikt te worden in de strafrechtketen, aangezien men deze niet noteert in het registratiesysteem of in de dossiers.

Het komt in de huidige dataset meerdere keren voor dat een jongere meerdere registraties heeft bij één ketenpartner door verschillen in de spelling van naam, of door een andere geboortedatum en/of woonplaats. In principe is het zo dat er in het systeem een registratie op naam is, waaronder alle zaken teruggevonden kunnen worden. Wanneer eenzelfde persoon met een andere spelling van naam opnieuw ingevoerd wordt, is het resultaat dat een jongere nogmaals in het systeem gezet wordt.[5] Dit is binnen ketenpartners zes keer gebeurd. Er was dan bijvoorbeeld een letter anders gespeld, een speciaal teken was niet goed ingevoerd (een 'é' werd bijvoorbeeld een Chinees teken), of de geboortedatum was net iets anders. Het aantal verschillende registraties kon oplopen tot vier. Ook is het mogelijk dat er kleine verschillen tussen namen en registraties bestaan over partners heen. Deze verschillen zijn vaak niet extreem, het gaat dan om een jongere die bij de ene instantie geregistreerd staat met een enkele voornaam en bij een andere partner met een dubbele voornaam (9 keer in de

[5] Wanneer dit gebeurd is in de huidige dataset, en twee registraties één zaak betroffen, hebben de onderzoekers deze ook samengenomen als één zaak.

huidige dataset). Een groot gevolg hiervan is de onduidelijkheid over het aantal registraties dat een jongere heeft. Zo kan er genoteerd worden dat een jongere geen delictgeschiedenis heeft, simpelweg omdat een ander delict onder een nét iets andere naam geregistreerd staat. Het kan zelfs zo zijn dat een jongere helemaal niet teruggevonden wordt in een systeem, simpelweg omdat de zoeker niet weet dat de naam net iets anders gespeld zou moeten worden. Het is onduidelijk hoe vaak dit in de huidige dataset is gebeurd, al hebben de onderzoekers geprobeerd dit probleem te ondervangen door bijvoorbeeld te zoeken op de eerste drie letters van een naam in combinatie met een geboortedatum, of door namen op verschillende manieren te spellen (bijvoorbeeld met een 's' versus een 'z').

Een ander aspect dat het koppelen van zaken bemoeilijkt, is dat er geen gebruik wordt gemaakt van een zaaknummer over de betrokken instanties heen. Elke instantie geeft zijn eigen zaaknummer aan een zaak, maar deze nummers worden niet gekoppeld. Het gevolg is dat het moeilijk is het verloop van een zaak met volledige zekerheid in beeld te brengen. Zaken kunnen gekoppeld worden op basis van delict, pleegdatum, naam en geboortedatum en in principe is dit genoeg. Het geeft echter geen garantie dat het daadwerkelijk hetzelfde delict is, zeker als een naam net anders geschreven is, iemand een net iets andere pleegdatum heeft door een spelfout enzovoorts.

Het laatste punt betreffende het koppelen van zaken is het feit dat de systemen die de ketenpartners gebruiken, onderling niet communiceren. Verschillende partners geven aan dat de registratiesystemen door dezelfde bouwer zijn gemaakt, maar dat er geen communicatie mogelijk is. Zo kunnen zaken dus niet automatisch doorgestuurd worden en is het vaak zo dat dit handmatig gebeurt. Zo geeft één respondent aan: "Je moet je voorstellen, een politieagent tikt een proces verbaal, dat wordt uitgeprint, ingescand, dan gaat dat naar het Openbaar Ministerie, die dat weer uitprint, aan ons geeft, wij scannen dat weer in. Het is echt een hele arbeidsintensieve situatie." Doordat de systemen niet communiceren, moet elke partner informatie opnieuw invoeren, wat het risico op verschillen en ruis vergroot.

4.3.4. Toegankelijkheid informatie

Het gebruiksgemak van registratiesystemen hangt samen met de toegankelijkheid van informatie. De systemen verschillen daarin. Zo kun je in ACTPol niet van een specifiek jaar (bijvoorbeeld 2018) alle zaken boven halen waarin minderjarigen zijn betrokken, al kan er wel op geboortedatum gezocht worden. Wanneer men dus probeert een algemene zoekopdracht uit te voeren naar minderjarigen in een bepaald jaar, zal elke minderjarige persoon handmatig geselecteerd moeten worden uit een lijst waar alle verdachten van dat jaar in staan. Tevens is het niet bij alle systemen mogelijk om een uitdraai van de registraties te maken. Bij het OM geeft Priem de mogelijkheid om een overzicht uit te draaien van de in- en uitstroom van de registraties in een bepaalde periode. Vervolgens is het mogelijk om

handmatig te selecteren op leeftijd. Deze uitdraai kan niet elke medewerker maken. Het systeem van de Voogdijraad wordt door een medewerker beschreven als “echt een registratiesysteem”, waar de inhoudelijke informatie in rapportages aan toegevoegd wordt. Volgens deze medewerker is het ook niet mogelijk om een uitdraai van inhoudelijke informatie te maken, alleen van managementinformatie zoals de tijd die mensen besteden aan een dossier.

4.4. Conclusies

Zoals aan het begin van paragraaf 4.3 werd genoemd, is de informatie die de ketenpartners verzamelen over het algemeen van goede kwaliteit. Ondanks de kleine verschillen hier en daar, komt de informatie veelal overeen. Daarbij zijn er veel verschillende bronnen om informatie uit te putten en een beeld te vormen van de jongeren die in aanraking komen met het jeugdstrafrecht.

Er is ook een aantal uitdagingen, zaken die de betrouwbaarheid van de bronnen kunnen bedreigen. Zo is er geen GBA, waar verdachten aangekoppeld kunnen worden, en waardoor het mogelijk is dat een individu meerdere keren geregistreerd staat onder een net iets andere spelling van zijn of haar naam. Tevens is er geen zaaknummer over partners heen en communiceren de systemen van de ketenpartners niet met elkaar, waardoor sommige informatie door elke instantie opnieuw ingevoerd moet worden en de kans op kleine verschillen tussen registraties toeneemt.

Het gebruik van officiële registraties kent enkele voordelen, namelijk de beschikbaarheid van de data en de mogelijkheden om vergelijkend onderzoek te doen met bijvoorbeeld Europees Nederland. Aan de andere kant moet men ook het gebrek van officiële registraties in gedachten houden: de registraties die beschikbaar zijn in de strafrechtketen, zijn alleen de registraties van diegenen die ook daadwerkelijk in het systeem terecht zijn gekomen. Delicten die niet gerapporteerd of geregistreerd worden, zijn hierdoor onzichtbaar. De invoering van het jeugdstrafrecht zou kunnen betekenen dat een deel van deze ‘verborgen criminaliteit’ in de officiële registraties terecht kom; dit benadrukt het belang van het inrichten van een monitor. De kwaliteit van de registraties, zeker voor de basisgegevens, lijkt over het algemeen goed en bruikbaar voor het opzetten van een (kwantitatieve) monitor.

Hoofdstuk 5 Ervaringen van sleutelpersonen in de (jeugd)strafrechtketen

5.1. Inleiding

Na de juridische context met betrekking tot het nieuw in te voeren jeugdstrafrecht, en het in kaart brengen van de 0-situatie qua registraties van zaken waarin jeugdigen betrokken zijn, zal in dit hoofdstuk gerapporteerd worden over de bevindingen uit de kwalitatieve diepte-interviews met actoren in de (jeugd)strafrechtketen. Het hoofdstuk tracht antwoord te geven op onderzoeksvraag 5:

- *Op welke wijze geven de verschillende organisaties in hoofdlijnen uitvoering aan hun taak in de jeugdstrafrechtketen? En wat is de aard van de samenwerking tussen deze verschillende organisaties? Welke knelpunten zijn er volgens respondenten?*

Het hoofdstuk begint met algemene indrukken van de geïnterviewde respondenten met betrekking tot het in te voeren jeugdstrafrecht, gevolgd door twee specifieke onderwerpen die in het kader van het nieuwe jeugdstrafrecht in de praktijk al in Hoofdstuk 2 uiteen zijn gezet: de buitengerechtelijke (HALT) afdoening en de nieuwe sanctie jeugddetentie. Daarna wordt aandacht besteed aan de meest genoemde verandering in het werkproces vanuit het oogpunt van de betrokkenen, namelijk de scheiding tussen toezicht en begeleiding bij jeugdreclassering. Om meer inzicht te krijgen in werkprocessen en knelpunten komen de onderwerpen samenwerking en informatie uitwisseling aan bod. Hier wordt tevens kort stil gestaan bij de functie van de leerplichtambtenaar in de keten. Tot slot is er aandacht voor de visie op een in te voeren monitor op de gehele BES, waarbij tevens de bevindingen uit de focusgroep worden meegenomen. Dit hoofdstuk rapporteert over *de ervaringen van geïnterviewde respondenten op basis van de kwalitatieve interviews en de focusgroep*; de bevindingen dienen verder als input voor het verkennen van een kwalitatieve monitor. Hier zal in het volgende hoofdstuk (Hoofdstuk 6) verder op worden ingegaan.

5.2. Algemene indrukken

Vanuit de interviews is het algehele beeld dat vrijwel iedereen positief staat tegenover het in te voeren jeugdstrafrecht op de BES-eilanden. Velen noemen de wettelijke basis die het geeft voor bijvoorbeeld de buitengerechtelijke afdoening, maar ook dat het hopelijk duidelijk(er) en transparanter wordt wie wat doet in welke fase en wie daar op aan te spreken is. Er lijkt namelijk op basis van de interviews nog veel onduidelijkheid te bestaan over wie wat nu eigenlijk oppakt in het zorgcircuit voordat het de (strafrecht)keten ingaat. Sommigen denken dat het jeugdstrafrecht dan ook de ruimte zal scheppen

en duidelijkheid zal creëren om hulp te bieden aan het kind *binnen* de strafrechtketen, volgens een respondent:

> wij kijken ernaar uit om meer ruimte te hebben in wat wij kunnen adviseren, meer ruimte te hebben om ons werk goed te kunnen doen en bij de introductie van de nieuwe manier van HALT ook meer ruimte te kunnen creëren om op de voorkant heel veel in te zetten en heel veel te kunnen doen. (R006)

De meesten zijn het eens dat redelijk duidelijk is hoe het 'op papier bedacht is', maar dat de uitvoering hiervan nog bekeken moet worden. Aangezien het de verwachting is dat het maatwerk gaat worden per eiland, wordt veelvuldig geuit dat: 'we gaan kijken waar we tegenaan lopen.' Zoals een respondent opmerkt: ' je kan niet alles op voorhand doen', en het moet geen 'copy-paste' van Nederland zijn. Dat in het wettelijk kader de taakstraf niet als zelfstandige hoofdstraf is opgenomen (artikel 79h lid 1 WvSr-BES(n)) baart sommige respondenten zorgen. In principe kan een voorwaardelijke jeugddetentie of een geldboete worden opgelegd (ingevolge artikel 79o WvSr-BES(n)), met als voorwaarde het uitvoeren van een taakstraf. Echter, dat zou in de praktijk voor een jongere daadwerkelijke uitvoering van de jeugddetentie betekenen bij het niet uitvoeren van de taakstraf en de wenselijkheid hiervan is een punt van zorg. Een andere zorg die wordt geuit is om niet uit het oog te verliezen dat er ook in preventie en zorg geïnvesteerd moet worden: 'er moet zeker iets komen om een aantal jongeren te straffen, maar we moeten ook aan de voorkant investeren: perspectief, sport, cultuur, muziek'. In dat verband vragen meerdere respondenten zich af waarom er bijvoorbeeld nog geen algemene Jeugdzorgwet is, terwijl nu het jeugdstrafrecht wordt ingevoerd. Respondenten uit het zorgcircuit merken in dit kader tevens op dat de invoering van het jeugdstrafrecht een mogelijk criminaliserende werking zou kunnen hebben. Bijvoorbeeld wanneer jeugdigen formeel de strafrechtketen instromen voor minder ernstige criminaliteit, terwijl ze primair 'zorg' nodig lijken te hebben. Hier lijkt enigszins een spanningsveld te bestaan tussen respondenten werkzaam bij de ketenpartners en respondenten uit het zorgcircuit; ketenpartners zien met de invoering van het jeugdstrafrecht juist ruimte om zorg en hulp te kunnen bieden binnen de strafrechtketen, terwijl zorgpartners bezorgd zijn of er wel voldoende begeleiding binnen het strafrechtelijk kader kan worden geboden.

Of het jeugdstrafrecht veel toegepast zal worden daar zijn de meningen op de verschillende eilanden verdeeld. Op Bonaire wordt over het algemeen gedacht dat het inderdaad veel toegepast gaat worden en dat er een toename zal zijn in opgelegde werkstraffen en HALT-afdoeningen. Zo vertelt een medewerker van de SRCN:

> Ik verwacht toch wel dat er redelijk veel gebruik van zal worden gemaakt. We hebben laatst een werksessie gehad met de ketenpartners die daar ook mee gaan werken en toen hoorden we ook

> geluiden [..] dat het toch om een best wel grote groep gaat. Waar nu vaak niks mee wordt gedaan, omdat er geen kader is. Dat kan dus ook niet worden uitgevoerd, maar straks is dat er wel, dus dan denk ik wel dat het gebruikt gaat worden. Dat zie je natuurlijk ook doordat wij ook vrij jonge cliënten krijgen. Dan zijn ze net 18, of 17 en dan zie je ook dat ze al vanaf hun veertiende, dertiende in contact komen met justitie. Dat is dan de groep waar straks ook echt iets mee gedaan gaat worden, [..] die dan straks allemaal wel in beeld gaan komen. (R002)

Over jeugddetentie wordt echter gezegd dat de hoop is dat dat in ieder geval niet veelvuldig opgelegd hoeft te worden, maar dat in die gevallen het ook goed is dat er een wettelijk kader is, juist om rechten te waarborgen.

Op de Bovenwindse eilanden lijkt er volgens sommigen weinig reden om aan te nemen dat het jeugdstrafrecht veel ingezet zal worden, maar anderen vertellen dat veel 'kleine' (maar wel strafbare) zaken nu niet worden gerapporteerd door de lokale bevolking, maar wel worden gezien, en wellicht straks dan meer worden gerapporteerd. Een klassiek voorbeeld is het rijden zonder rijbewijs als minderjarige. Gezien de kleinschaligheid op de eilanden weet een ieder dan wie dat zijn en dat deze jongeren nog geen 18 zijn:

> Het is een hele kleine gemeenschap, ik zie het zelf… we kennen deze jongeren, dus ik weet dat die jongere die daar aan het sturen is helemaal geen 18 is of die jongere die daar een joint staat te roken, of teveel alcohol op heeft. Maar hier is het meer van een waarschuwing geven, omdat we zo een kleine gemeenschap zijn: ik weet wie je bent enzo. Maar het wordt niet gemeld en niet aangepakt. (R034)

5.2.1. Professionalisering

Het beeld komt uit de interviews naar voren dat het merendeel van de ketenpartners zich voorbereid voelt om uitvoering te geven aan hun taken. Conform de plannen om te investeren in professionalisering en deskundigheidsbevordering,[1] zijn trainingen georganiseerd voor medewerkers van de organisaties die met jeugdreclassering te maken krijgen, en ook wat meer specifieke trainingen zoals voor het omgaan met LVB-problematiek. Dit laatste punt is ook in de interviews aan bod gekomen dat de meesten (nog) geen kennis over deze problematiek hebben en dat een training zeer wenselijk werd bevonden. Verder vinden respondenten dat er goede communicatie is vanuit de aangestelde beleidsmedewerker implementatie jeugdstrafrecht die de focus heeft op het verbinden van de ketenpartners, en ook vanuit het hoofdkantoor op Bonaire specifiek voor de Bovenwindse ketenpartners. Op Saba en Sint Eustatius geeft men aan genoeg ruimte te voelen om met medewerkers

[1] *Kamerstukken II* 2018/19, 31568, nr. 209, p.2

van dezelfde organisatie in een zelfde functie te overleggen en/of advies te vragen. Aangezien de ketenpartners op de Bovenwinden nog weinig (of niet) te maken hebben gehad met jeugdcriminaliteit vanwege de lage prevalentie, en hier ook geen grote toename in verwachten, is daar met name de houding: 'we gaan het zien'.

Vanuit verschillende hoeken worden nog ideeën aangedragen voor verdere professionalisering en kennisoverdracht in het kader van de eigen rol in het jeugdstrafrecht. Zo vraagt een medewerker van de Voogdijraad zich af of het nog wenselijk is voor hen om meer juridische kennis te vergaren over het strafrecht aangezien zij de adviesrapportage gaan doen. Zij zijn zo gewend om vanuit het pedagogische te adviseren, maar als zij straks ook gaan adviseren bij jeugdreclassering moeten ze eigenlijk ook meer weten over het strafrecht. Welke straf past bij welk delict voor een jongere? Wat is proportioneel? Wat is het strafelement, want die moet er natuurlijk ook inzitten naast het begeleidende: 'Een jongere moet ook meekrijgen dat hij iets fouts heeft gedaan qua gedrag, het moet niet allen maar gezellig zijn bij het uitvoeren van de HALT of werkstraf'. Of neem bijvoorbeeld een casus met hoog schoolverzuim, een respondent draagt aan om zo een jongere de verzuimuren op school te laten inhalen. Bijvoorbeeld het klaslokaal schoonmaken in plaats van dat deze jongere een HALT-afdoening krijgt op een 'leuk' project in de buitenlucht. Een uitvoering waarbij jongeren hopelijk gestimuleerd worden om het de volgende keer niet meer doen, dus ook een afschrikwekkend effect.

Één van de partners waar HALT en werkstraffen worden uitgevoerd geeft aan geen pedagogische begeleiding te kunnen geven op locatie voor minderjarigen. In principe zorgen zij ervoor dat aan het aantal uren wordt voldaan en dan is het afgerond. Het pedagogische aspect is niet iets dat zij kunnen bieden aangezien bijna niemand daarvoor gekwalificeerd is en zij daar ook geen training voor krijgen. Hier speelt dus weer meer de pedagogische kennis en expertise die wellicht ontbreekt bij een HALT en/of werkstrafproject, waar bij het vorige punt meer het ontbreken van juridische kennis speelt, of in ieder geval wat betekent het werken binnen strafrechtelijk kader?

5.2.2. Conclusie

De algemene houding ten opzichte van de invoering van het strafrecht is positief onder alle respondenten op alle eilanden. Het wettelijk kader wordt voornamelijk genoemd als het aspect waarop vooruitgang wordt geboekt, en waar hopelijk binnen dat kader meer ruimte ontstaat *binnen* de strafrechtketen voor het pedagogische element, een duidelijke(re) rolverdeling tussen ketenpartners, en ruimte om die taken op een geschikte manier uit te voeren. Ketenpartners voelen zich over het algemeen ook voorbereid om uitvoering te geven aan hun taak in de keten, mede door

georganiseerde cursussen en trainingen in het kader van professionalisering. Algemene punten van zorg die genoemd zijn, relateren aan het ontbreken van de taakstraf als zelfstandige hoofdstraf en de behoefte om verder te professionaliseren, hetzij op juridisch gebied of in het kader van de pedagogische insteek.

5.3. Het nieuwe jeugdstrafrecht in de praktijk

5.3.1. Buitengerechtelijke afdoening (HALT)

De buitengerechtelijke afdoening bestaat al enige tijd en is die zin niet nieuw, maar de mogelijkheden om deze in te zetten, worden met de invoering van het jeugdstrafrecht verruimd (zoals beschreven in Hoofdstuk 2). Artikel 79e WvSr-BES(n) omvat de mogelijkheid van de politietransactie; dit betekent in de praktijk dat het KPCN straks zaken rechtstreeks voor HALT kan doorverwijzen naar de Voogdijraad. In de huidige procedure doet het OM dat, vaak in het Justitieel Casus Overleg (JCO) dat dient als een beslismoment. Dat het KPCN hierin een grotere rol zal gaan vervullen, lijkt twee doelen te hebben: dat er een kortere tijd zit tussen het strafbaar feit en de uitvoering van de buitengerechtelijke afdoening, en dat het OM minder wordt belast met 'lichtere' zaken en dus meer tijd over zal hebben voor de complexere, ernstigere zaken. Hoe dat in de praktijk zal gaan, is nog onduidelijk. Er zou worden gewerkt aan een lijst met (lichtere) strafbare feiten die in aanmerking komen voor de politietransactie en een soort 'checklist' met criteria voor een HALT-zaak (o.a. first offender, verdachte die bekent, licht vergrijp, verdachte die akkoord gaat met een buitengerechtelijke afdoening). Het KPCN zou op basis van deze lijst zaken kunnen doorverwijzen, maar er zou dan ook goed gekeken moeten worden eerdere registratie (heeft iemand bijvoorbeeld al eerdere HALT-afdoeningen gehad). Dit alles zou betekenen dat het KPCN in de praktijk een soort ' beslisbevoegdheid' zou hebben. De vraagt rijst dan wie dit gaat 'beslissen': een barioregisseur (wijkagent) van het KPCN of een (getrainde) medewerker van de afdeling Jeugd & Zeden? Hier bestaat (tot aan het eind van de dataverzamelingsperiode in november 2019) nog geen duidelijkheid over.

Naast de verruiming van de mogelijkheden voor een buitengerechtelijke afdoening, zal er ook iets veranderen in de procedure van HALT. De HALT-zittingen die plaatsvinden om zaken naar HALT te verwijzen en die door het OM worden uitgevoerd, vervallen. In plaats daarvan zullen er drie gesprekken worden gevoerd met de jeugdige en diens ouders. Hier zit een excuusgesprek bij (aan het slachtoffer) en een leeropdracht. Optioneel kan nog een werkopdracht worden gegeven, zoals nu de HALT uren worden voldaan op de werkstraflocatie Krusada, maar de verwachting is dat dit zal afnemen. Deze nieuwe werkwijze strookt met het idee om het pedagogische aspect te benadrukken in plaats van alleen het aantal uren in het kader van de buitengerechtelijke afdoening te vervullen. De verantwoordelijkheid voor het voeren van de gesprekken ligt bij Voogdijraad, dus daar kan eventueel

een verhoogde *workload* inzitten, want: ‘dat zullen geen gesprekjes zijn van een kwartier’, aldus een respondent werkzaam bij de Voogdijraad.

Een plek voor het uitvoeren van opgelegde HALT-uren is er al, zowel op Bonaire, Sint Eustatius en Saba, maar volgens de respondenten is er wel behoefte aan meer keuzemogelijkheden. Voor HALT is er nu maar één locatie beschikbaar op elk eiland. Op Sint Eustatius is dit bijvoorbeeld op een buitenlocatie waar zwaar fysiek werk moet worden uitgevoerd, maar dit kent uiteraard beperkingen: ‘stel nu dat je een jongere hebt die bijvoorbeeld niet in de zon mag, medicijnen slikt of fysiek geen zwaar werk mag doen, daar is nu geen andere optie voor’, aldus een respondent. Een ‘binnen’ locatie zou een goed alternatief zijn, bijvoorbeeld in een ziekenhuis. Maar ook de locatie op Bonaire waar alle HALT-uren tot nu toe worden uitgevoerd (Krusada) is niet zonder beoogde problemen. Krusada geeft aan genoeg plek te hebben mocht de instroom omhooggaan, maar dit zou wel langere doorlooptijden als gevolg kunnen hebben, omdat er maar een beperkt aantal plekken per gestarte groep is. Daarbij geven de geïnterviewde respondenten van Krusada aan dat zij twijfelen of zij de pedagogische begeleiding kunnen bieden die wellicht van ze verwacht wordt op locatie.

Daarnaast wordt ook de behoefte geuit aan meer mogelijkheden qua aanbod van gedragsinterventies (bijvoorbeeld in het kader van de leeropdracht binnen HALT), met name op de Bovenwinden. Advies en aanbod geschiedt op basis van wat beschikbaar is (momenteel ART en SoVA) en dat laat weinig ruimte voor maatwerk met betrekking tot het delict of de persoon van de jongere. Een respondent geeft als voorbeeld: ‘wat nu als ik een jeugdige heb die niet voor een agressie delict binnen komt? Of die de ART al een keer heeft gevolgd, moet ik het dan nog een keer adviseren?’ Een Justitiële Gedragsinterventie als Tools4U om jongeren vaardigheden te leren en zo de kans op recidive te verminderen wordt bijvoorbeeld voorgesteld om het aanbod mee te verrijken.

Overigens stippen meerdere respondenten het belang aan van buitengerechtelijke afdoeningen (en werkstraffen) die meerwaarde hebben ten opzichte van bijvoorbeeld alleen het terrein schoonmaken. In dit kader is de locatie waar werkstraffen voor jongeren op Saba zullen worden uitgevoerd (overigens ook een plek waar dat nu ook voor volwassenen gebeurt) een project waarbij de jeugd bezig kan zijn met behoud van fauna en behoud van het eiland, iets dat van enorm belang wordt geacht op Saba en daarmee wellicht meer betrokkenheid creëert. Maar, aansluitend op de twijfel bij Krusada, rijst de vraag: wie gaat deze jongeren begeleiden op die locaties? Idealiter gebeurt dit met een pedagogische insteek, zijn die vaardigheden, kennis en inzichten aanwezig bij de werknemers op werkstraf/HALT-locaties? Een respondent omschrijft dit als: ‘ik let wel op of het ‘ kindvriendelijke’ plekken zijn’.

5.3.2. Jeugddetentie

Zoals beschreven in Hoofdstuk 2 zal met de invoering van het jeugdstrafrecht tevens de nieuwe mogelijkheid komen om als hoofdstraf detentie in een justitiële jeugdinrichting op te leggen. Alle respondenten zijn het eens dat het goed is dat hier een strafrechtelijke basis voor gaat zijn, hetzij wel als ultimum remedium. Het JICN heeft ten tijde van één van de werkbezoeken in het kader van het huidige onderzoek echter al grote stappen gemaakt wat betreft de huisvesting van jeugdigen. Was er tot voor kort nog geen aparte afdeling voor jongeren, ten tijde van het tweede werkbezoek in oktober 2019 is er in het JICN een aparte afdeling voor jeugd (zie ook Hoofdstuk 2), zodat ze niet gedetineerd hoeven te zitten met (jong)volwassenen (in lijn met de aanbeveling van de Situation Analysis 2019, Unicef en artikel 37 IVRK). Een aparte afdeling is één ding, maar zoals genoemd in Hoofdstuk 2 heeft de minister voor Rechtsbescherming aan de voorzitter van de Tweede Kamer laten weten om in gesprek te gaan met MHC om te verkennen hoe zij vanuit hun expertise kunnen bijdragen aan een pedagogische invulling van jeugddetentie.[2] Dit om te bezien wat er nodig is om jeugddetentie op een correcte wijze uit te kunnen voeren volgens de internationale kinderrechten. Uit navraag bij de betrokken ketenpartners gedurende huidig onderzoek blijkt dat MHC (nog?) geen rol heeft gespeeld in het verkennen van de pedagogische invulling van jeugddetentie in het JICN, maar beide organisaties uiten daar wel zorgen over:

> Er is daarover niet nagedacht, want de huidige JICN is beter dan de oude, maar er is daar geen ruimte waar je jeugdigen op een humane manier gedragsverandering kan leren. Bij jeugdigen ga je niet straffen, je gaat leren om verandering te brengen in gedrag en dat hebben we hier nog niet. (R019)

De pedagogische invulling van jeugddetentie staat dus nog op de agenda en is, zo blijkt uit de interviews, over de gehele linie bij vele ketenpartners een punt van zorg. Verschillende problematische aspecten bij de (pedagogische) invulling van jeugddetentie worden in de interviews genoemd zoals scholing, de locatie en daaraan gekoppeld bezoek, en nazorg. Deze aspecten worden hierna uitgebreider beschreven.

Ten eerste het aanbieden van scholing. Volgens artikelen 28 en 29 IVRK heeft ieder kind recht op onderwijs. Op grond van art. 52 van de Nederlandse Beginselenwet Justitiële Jeugdinrichtingen staat dat de directeur van een justitiële jeugdinrichting zorg moeten dragen voor het aanbieden van onderwijs aan Nederlandse kinderen in detentie. Jongeren in justitiële jeugdinrichtingen zijn verplicht onderwijs te volgen. Het is momenteel nog onduidelijk of vergelijkbare regelgeving gaat gelden voor

[2] *Kamerstukken II* 2018/19, 31568, nr. 209, p.2.

de tenuitvoerlegging va jeugddetentie en de Pij-maatregel. Het JICN op Bonaire geeft aan graag onderwijs te willen faciliteren, maar de vraag is hoe men dat precies gaat organiseren? Het is wellicht moeilijk te verantwoorden om een gedetineerde en/of veroordeelde minderjarige in een reguliere klas te plaatsen. Voor nu is de procedure dat er vanuit wordt gegaan dat een jongere die gedetineerd wordt in het JICN wel naar school gaat (want is immers leerplichtig) en dat de Scholengemeenschap Bonaire (SGB) waar de jongere op school zit de verantwoordelijk heeft ook in detentie het onderwijs te verzorgen. In de praktijk zal dit betekenen dat er iemand vanuit het SGB naar het JICN komt om 1 op 1 onderwijs te verzorgen. Echter, vanuit het JICN wordt nagedacht over en gekeken naar mogelijkheden om dit beter, efficiënter en meer toegepast te faciliteren. Zo worden mogelijke samenwerkingen verkend met MHC en Forma (tweede kans-onderwijs), maar alsnog zonder concrete plannen. Ook juist voor jongeren die geen onderwijs meer volgen, maar wel leerplichtig zijn:

> Want officieel zou dat niet mogen, zou dat niet moeten kunnen. Maar we weten allemaal hoe het werkt. En voor die doelgroep moeten we wel iets bedenken. En nou zitten we wel dat we ze mee willen laten participeren in MBO-1, maar ja dan zit je dus met personele begeleiding van jongeren. En we wachten nog steeds op de uitspraak van Nederland: mogen we in die gevallen jongeren combineren met volwassenen? Maar dat geldt niet alleen voor de verplichte activiteiten, maar ook voor sport, de kerk, de bibliotheek. (R15)

Echter, het aspect van scholing krijgt een andere dimensie wanneer bekeken vanuit de Bovenwinden. De voertaal op Saba en Sint Eustatius is Engels, kinderen op Saba krijgen bijvoorbeeld hoogstens een uurtje Nederlands per week. Verder is het Sabaanse schoolsysteem fundamenteel anders dan het Bonairiaanse. Ketenpartners op de eilanden uiten zorgen als een jongere voor jeugddetentie naar Bonaire moet en in het JICN-onderwijs kan volgen dat compleet verschillend is van het onderwijs, qua systeem of qua taal, van het herkomsteiland.

Ten tweede, de locatie van het JICN op Bonaire, dat specifiek als problematisch wordt ervaren voor minderjarigen uit Saba en Sint Eustatius. Onduidelijk is voor iedereen hoe dat zal gaan met ouders waarvan het kind in het geval van vrijheidsbeneming het recht heeft contact met de familie te onderhouden middels correspondentie en bezoek (artikel 37 IVRK). Hoe gaat het bezoek bekostigd worden, zeker in lage inkomensgezinnen? Hoe gaat het als de jongere tijdens zijn verlof naar huis wil? Als hij of zij geschorst wordt of vrijgelaten, wie vergoedt het ticket terug naar de Bovenwinden? Het is nog onduidelijk hoe dit in de praktijk geregeld gaat worden en wie voor de kosten verantwoordelijk is. Sommige geïnterviewden op de Bovenwinden zeggen dat het ‘niet eerlijk’ voelt dat ‘onze’ kinderen naar Bonaire moeten, weggehaald uit de eigen omgeving, in een hele andere cultuur, een hele andere taal, en zoals hierboven beschreven een heel ander schoolsysteem. Wat zal dat doen met een jongere, komt het de jongere ten goede? Het gevaar kan ontstaan dat men geneigd is om zaken zoveel mogelijk

civielrechtelijk op te lossen in plaats van via het jeugdstrafrecht, want anders moet het kind straks naar Bonaire: 'alles wat van het eiland af moet is echt een *last resort*. Van het eiland af gebeurt pas echt als we niks anders kunnen doen en niks anders kunnen aanbieden.' (R034) Respondenten vragen zich af: waarom hebben we hier op de Bovenwinden geen voorzieningen? Een ander belangrijk punt gerelateerd aan de locatie betreft de scheiding van jongens en meisjes. Hoewel het JICN nu een aparte jeugdafdeling heeft gerealiseerd, is nog wel een belangrijke en prangende vraag: waar komt een minderjarig meisje dat bij het JICN binnen komt terecht als jongens en meisjes gescheiden moeten worden?

Tot slot, het vormgeven van nazorg. Er is nu veel aandacht voor het goed in de steigers zetten van het jeugdstrafrecht en de invulling van jeugddetentie. Maar er is nog weinig tot geen aandacht voor de resocialisatie van minderjarige personen die terugkeren na een periode in jeugddetentie, terwijl het jeugdstrafrecht ten dienste van de herintegratie van de jeugdige moet staan volgens artikel 40 lid 1 IVRK. Ook het OLB heeft in augustus 2018 in het Integraal Veiligheidsbeleid Bonaire (IVB) 2018-2021 specifieke aandacht gegeven aan het aspect van resocialisatie, het op een goede manier terug te laten keren in de maatschappij. Vanuit de interviews komt dit zorgpunt eigenlijk nauwelijks ter sprake, maar in de focusgroep blijkt dit onderwerp wel degelijk een gedeelde zorg te zijn bij alle ketenpartners als het gaat om het voorkomen van recidive en dat jongeren terugkomen in detentie. Echter, op de BES is ook geen nazorg voor volwassen gedetineerden (in tegenstelling tot de basisvoorwaarden werk en inkomen, huisvesting, identiteitspapieren, en schulden waar elke gedetineerde in Nederland bij vrijlating aan moet voldoen (VNG & Ministerie van Veiligheid & Justitie, 2014). Het bieden van nazorg aan volwassen ex-gedetineerden, laat staan bij jeugdigen, is nog onontgonnen gebied waarbij tevens de vraag is of die taak uitsluitend bij de openbare lichamen moet worden neergelegd (zoals bij de gemeenten in Nederland).[3] De regierol is dus nog onduidelijk, en zeker bij jeugddetentie houdt het traject na uitstroom uit het JICN op, op eventueel toezicht van de reclassering na. Een gebrek aan perspectief voor jongeren wordt in eerdere rapportages over problematiek op de BES veelvuldig beschreven.[4] Daaronder valt ook zicht op een baan of scholing en dit kan problematisch zijn voor een goede terugkeer naar de maatschappij. Het kan dan ook als aanbeveling dienen om, naast de mogelijkheden voor volwassen ex-gedetineerden bijvoorbeeld op het gebied van huisvesting, tevens te kijken naar structurele mogelijkheden voor jeugdigen die een periode in detentie hebben gezeten.

[3] Raad voor de Rechtshandhaving, 2019, Reclassering en resocialisatie in Caribisch Nederland.
[4] Van der Zee & Hoebé, 2019; Unicef NL, 2019

5.3.3. Conclusie

Voorgaand is aandacht besteed aan twee specifieke onderwerpen die het meeste aan bod zijn gekomen tijdens de interviews bij het bespreken van het in te voeren jeugdstrafrecht in de praktijk: de HALT-afdoening die niet nieuw is, maar waarbij de mogelijkheden worden verruimd; en de nieuwe sanctie jeugddetentie. De HALT-afdoening lijkt vooral een verantwoordelijk voor de Voogdijraad te gaan worden, waarbij wordt ingezet op een individuele aanpak van de jongere met verschillende gesprekken (ipv een HALT-zitting) en daardoor een mogelijk verhoogde workload. Het aanbod van interventies en werkstraffen wordt wel aangekaart als aandachtspunt: is er genoeg aanbod om echt maatwerk te kunnen verrichten en is er genoeg expertise op de HALT-projecten om te voldoen aan de pedagogische insteek?

Bij jeugddetentie is ingegaan op de zorgen die zijn geuit met betrekking tot scholing, de locatie van het tenuitvoerleggen van de vrijheidsbenemende straf en daaraan gekoppeld bezoek, en het vormgeven van nazorg in het kader van re-integratie. Belangrijk is de stap die het JICN gedurende de loop van het huidige onderzoek heeft genomen om een gescheiden afdeling te creëren waar jeugdigen kunnen worden gedetineerd (in overeenstemming met de aanbeveling van de Situation Analysis 2019, Unicef en artikel 37 IVRK). Dit roept weer andere vragen op zoals hoe om te gaan met vrouwelijke jeugdige gedetineerden en hoe om te gaan met het wel of niet scheiden van jeugdigen en volwassenen als het gaat om activiteiten zoals scholing, sport, kerkbezoek etc.

5.4. Verandering in de keten: jeugdreclasseringstaak

Met de invoering van het jeugdstrafrecht zal ook jeugdreclassering kunnen worden opgelegd als bijzondere voorwaarde (zoals beschreven in Hoofdstuk 2). Bij de uitvoering hiervan wordt beoogd om het toezicht op en de begeleiding van de jongere te scheiden. Het toezicht in het kader van jeugdreclassering zal uitgeoefend worden door de SRCN (reclassering), die ook voor de volwassenen deze taak uitvoert, en de begeleiding zal plaatsvinden door JGCN (jeugdzorg). De betrokken ketenpartners geven aan zich voorbereid te voelen op wat er staat te gebeuren. Voor JGCN is het geen nieuwe doelgroep en hebben ze het gevoel hun werk en visie te kunnen voortzetten door de jongere (en diens netwerk) ondersteuning te bieden. Nieuw is wel dat ze nu binnen gedwongen kader deze taak moeten gaan uitvoeren, maar volgens de respondenten zien ze daar geen moeilijkheden. Voor de SRCN is het juist andersom: het is een geheel nieuwe doelgroep, omdat zij tot nu toe alleen met 18+ in aanraking zijn gekomen, maar zij hebben ervaring met het werken in gedwongen kader. Beide ketenpartners hebben gezorgd voor een training Jeugdreclassering voor hun medewerkers op alle drie eilanden en dit is nog eventueel aangevuld met specifieke trainingen, bijvoorbeeld over LVB problematiek.

Hoe de scheiding in de praktijk zal verlopen, zal voor iedereen nieuw terrein zijn. De meningen zijn verdeeld. Aan de ene kant wordt genoemd dat het goed is om het uit elkaar te halen, omdat het uitvoeren van beide taken door dezelfde persoon (zoals in Nederland wordt gedaan) van oudsher complex is. Aan de andere kant worden zorgen geuit, omdat de taak van toezicht en begeleiding binnen jeugdreclassering zo 'hand in hand' gaan en in de praktijk moeilijk te scheiden zullen zijn. Vanuit meerdere hoeken worden deze zorgen geuit over de scheiding in de praktijk. Maar de direct betrokken ketenpartners zien zelf minder obstakels. Het kan volgens hen juist een goede afbakening van de taken vormen: SRCN controleert of de afspraken die verbonden zijn aan de opgelegde jeugdreclassering worden nagekomen (individueel niveau) en JGCN gaat zich richten op de begeleiding, wat betekent de focus op de 'backbone' van de jongere. Daarmee wordt gedoeld op de familie, gezinsaanpak, systeem, alles waar begeleiding nodig is om de gestelde doelen te kunnen bereiken; dus veel breder dan alleen de jongere zelf (gezinsniveau).

> Je hebt het toezicht, dat gaat over verwachtingen. En dan heb je ons hier bij Jeugdzorg die gaan werken om de familie te versterken, de 'backbone' van de familie ondersteunen. Het [de scheiding toezicht en begeleiding] kan transparant en juist duidelijk zijn voor de familie, dus ik zie niet waar dat een conflict kan worden. Het zou juist min of meer duidelijkheid moeten brengen. Dus als je vanaf het begin duidelijk maakt aan de familie: dit [naam reclasseringswerker] is degene die gaat kijken of je je wel houdt aan de voorwaarden zoals opgelegd door het OM, en Jeugdzorg is hier om ervoor te zorgen dat je de tools en middelen krijgt aangeboden om je doelen te bereiken, om te helpen voorkomen dat je kind weer in het systeem terecht komt. (R027)

Als het gaat om jeugdreclassering lijken de ketenpartners zich in ieder geval voorbereid genoeg te voelen om uitvoering te kunnen geven aan hun specifieke taak, op alle eilanden overigens. Respondenten op de Bovenwinden geven aan zich gesteund te voelen door het hoofdkantoor op Bonaire en het gevoel te hebben altijd te kunnen overleggen met hun collega's op Bonaire (omdat ze er daar naar verwachting meer te maken mee zullen krijgen). Het algemene beeld is dat iedereen benieuwd is hoe de beoogde scheiding in de praktijk zal gaan.

5.5. Processen / samenwerking partners / informatie uitwisseling

5.5.1. Functie leerplichtambtenaar

Hoewel de positie van de leerplichtambtenaar (LPA) als een belangrijke wordt gezien in de jeugdstrafrechtketen, worden hier vooral op Bonaire de meeste knelpunten over geuit. Het lijkt dan ook een complexe functie die balanceert tussen zorg, steun en begeleiding aan de ene kant, en controle en strafrechtelijke actie aan de andere. Dit staat ook min of meer zo beschreven in de wet. Volgens de Leerplichtwet BES dient de leerplichtambtenaar namelijk bij ongeoorloofd verzuim eerst

de jongere ertoe te bewegen zijn verplichtingen na te komen. Indien deze weigert, moet de LPA proces-verbaal opmaken welke naar de officier van justitie gaat. Op basis van de interviews is op te maken dat deze werkwijze in de praktijk diffuser en complexer is in de uitvoering. Allereerst wordt hier de werkwijze van de leerplichtambtenaren op de drie eilanden beschreven op basis van de interviews; daarna wordt kort stil gestaan bij hun eigen ervaren obstakels, en één van de veelgenoemde knelpunten zoals beschreven door andere ketenpartners, namelijk het weinig rapporteren van schoolverzuim.

Elk van de drie eilanden heeft een eigen LPA die bevoegd is om PV op te maken.[5] Ze lijken er overal redelijk dezelfde werkwijze op na te houden, proberen dezelfde formulieren te gebruiken en met elkaar te overleggen, maar hun relatie ten opzichte van de strafrechtketen blijft een ingewikkelde. Volgens de Leerplichtwet BES komt de LPA in beeld als de school een melding maakt van een leerling die gedurende een periode van vier weken in totaal 16 uren heeft verzuimd. In de Leerplichtwet staat dat de LPA de jongere moet 'trachten te bewegen zijn verplichtingen na te komen' (art 34. Lid 3) en uit de interviews met de leerplichtambtenaren blijkt dan ook dat ze dit allemaal op hun eigen manier doen. Zo proberen ze eerst afspraken met de jongere zelf en diens ouders te maken, dan volgt vaak een waarschuwingsbrief. Als afspraken dan niet worden nagekomen, is de volgende stap om proces-verbaal op te maken, maar dit is bijvoorbeeld op Saba en Sint Eustatius nog niet voorgekomen in de tijd dat de leerplichtambtenaren werkzaam zijn in die functie (ongeveer 2 jaar). Wel zijn er leerlingen doorgestuurd naar HALT. Op Bonaire geeft de LPA aan zelfs nog een tweede waarschuwingsbrief te sturen alvorens een jongere naar HALT door te sturen. De LPA op Sint Eustatius vertelt dat ze al ver voor die 16 uur verzuim door de school wordt ingelicht en meteen bij het eerste signaal van verzuim met leerling en ouders om de tafel gaat zitten om te voorkomen dat het erger wordt, in plaats van 'brandjes blussen' (R023). De leerplichtambtenaren zetten veel stappen in het informele gedeelte voordat het tot een formeel PV komt. Zo proberen ze er op verschillende manieren achter te komen wat de oorzaak van het verzuim is, omdat er volgens hen vaak zoveel meer speelt. Maar ze geven aan niet voor alles te weten of het daadwerkelijk bij hun taak hoort, soms ook gekoppeld aan het solistische karakter van de functie. Op Sint Eustatius is bijvoorbeeld een tijd geen LPA geweest, waardoor de huidige persoon vanaf aantreden de functie zelf handen en voeten moest geven.

De leerplichtambtenaren zijn de enige ketenpartners die allemaal nog met papieren dossiers werken, ze geven zelf aan dat er behoefte is aan digitaliseren met een 'goed' systeem. De LPA op Bonaire ging

[5] Tot een paar jaar geleden had alleen Bonaire een LPA en die was niet bevoegd om PV op te maken; zie Raad voor de Rechtshandhaving (2016).

hier al mee van start. Het papieren systeem maakt het moeilijk om cijfers te produceren voor bijvoorbeeld jaarrapporten en andere overzichten:

> Het probleem van ons is altijd registratie. Als je geen goed registratiesysteem hebt... We hadden dat registratiesysteem van Curaçao, maar voor het jaarverslag - de minister eist andere soorten registraties of dingen die wij dus niet registreren. (R011)

Illustratief is bijvoorbeeld ook de reactie wanneer gevraagd wordt naar hoeveel waarschuwingsbrieven zijn verstuurd om een beeld van de omvang te krijgen:

> JD: Hoeveel hebben we het over van 2018?
> *R23*: PV's 0, maar waarschuwingsbrieven... Ik zou dat moeten weten, maar ik heb geen system. Ik moet alles handmatig bijhouden.
> *JD*: Maar hebben we het over 10, hebben we het over 20? 50?
> *R23*: 50 niet, 20 niet, 10 misschien. Ik zou zeggen tussen de 10 en 20.

Zowel in het huidige onderzoek als in eerder onderzoek[6] wordt door ketenpartners op Bonaire aangegeven dat er weinig meldingen van verzuim de keten in worden gebracht. Dit terwijl dan later blijkt tijdens een gezamenlijk overleg dat bij een bepaalde jongere die in aanraking is gekomen met de politie al veel eerder het verzuim is opgemerkt. Leerplichtambtenaren geven juist aan dat het verzuim formeel de keten insturen echt tot de laatste optie behoort, het heeft de voorkeur om het daarvoor proberen op te lossen door samen met de jongere en de ouders afspraken te maken. Dit duidt er wellicht op dat de leerplichtambtenaren zich meer onderdeel voelen van het zorgcircuit en zichzelf niet (duidelijk genoeg?) in de (jeugd)strafrechtketen zien. De vraag is of dit zal veranderen na de invoering van het jeugdstrafrecht. In het kader van vroeg signalering en het herkennen van risicojongeren valt hier volgens ketenpartners wel veel winst te behalen door meer te rapporteren, en zou het werkproces zo tevens geoptimaliseerd kunnen worden.

5.5.2. Informatie en uitwisseling

Een specifiek knelpunt dat regelmatig wordt genoemd in de interviews is de informatie-uitwisseling tussen (keten)partners. Het beeld is bij sommige ontstaan dat er organisaties zijn die terughoudend zijn in het delen van informatie. Dit blijkt ook bijvoorbeeld uit het feit dat jaarverslagen van ketenpartners niet openbaar toegankelijk zijn op de websites van desbetreffende organisaties en dat

[6] Zie bijvoorbeeld Raad voor de Rechtshandhaving (2016, p. 26).

de cultuur lijkt dat deze alleen intern worden verspreid. Maar ook organisaties waarbij terughoudendheid is om informatie aan partners in de justitiële keten te verstrekken, terwijl deze informatie (weliswaar niet zo gedetailleerd) wel belangrijk kan zijn voor het vervolgtraject. Het gevoel leeft hierdoor bij sommige geïnterviewden dat er soms dubbel werk wordt gedaan terwijl deze informatie al verzameld is ergens in de keten.

Vanuit meerdere hoeken wordt het snelle verloop van nieuwe medewerkers genoemd in sommige organisaties, ook wel aangeduid als de 'stoelendans'. Dit betekent steeds nieuwe personen op dezelfde functie en iedereen doet het weer op zijn of haar eigen manier. Eén van de gevolgen volgens sommige geïnterviewden is dat het uit lijkt te maken wie je voor je hebt en welke informatie je dan krijgt. Maar ook personen die weg gaan uit een bepaalde functie en de informatie met zich 'meenemen', omdat dit bijvoorbeeld niet goed wordt overgedragen (maar dus ook niet goed geregistreerd). Hieraan gelinkt is het gebrek aan opvolging dat door verschillende respondenten op de drie eilanden wordt genoemd. Het terugkoppelen van zaken en dat er bij wordt gehouden wat er gebeurt met een zaak / jongere / afdoening. Dat iemand ook in de gaten houdt of iets wordt uitgevoerd, opgevolgd, actie ondernomen.[7] Er worden voorbeelden genoemd van taakstraffen die niet zijn uitgevoerd, maar waarvan men wel weet dat deze is opgelegd, leerlingen met hoog schoolverzuim die worden aangemeld, maar vervolgens niemand weet wat ermee gebeurd. Daarnaast is het lastig als personen bijvoorbeeld binnenkomen als first-offender, maar al een heel strafblad blijken te hebben op bijvoorbeeld Curaçao. Daar moet dan eigenlijk een hele andere benadering voor zijn dan als first-offender, maar volgens respondenten kom je daar nu niet achter, tenzij de persoon het zelf zegt.

Een ander punt dat voren komt over de gehele linie interviews, en ook is bevestigd in de focusgroep, is dat niet altijd even duidelijk is wat elke ketenpartner, of zorgpartner, doet ondanks de vele overlegstructuren die er plaatsvinden waar meerdere (keten)partners op regelmatige basis met elkaar om de tafel zitten en specifieke casussen bespreken. Zo is er het MDO (Multi Disciplinair Overleg) dat door het JGCN wordt voorgezeten, het JCO (Justitieel Casus Overleg) van het OM, en het Casus Overleg van het Veiligheidshuis. Elk overleg heeft een eigen karakter, maar veelal dezelfde partners in verschillende combinaties lijken aan te schuiven. Er wordt door enkele respondenten voorgesteld om in de toekomst een gelegenheid te organiseren om bijvoorbeeld presentaties aan elkaar te geven, zodat veel duidelijker wordt waar iedereen mee bezig is in de jeugdketen, zeker met het in te voeren jeugdstrafrecht. Zo oppert een medewerker van MHC:

[7] Zoals eerder beschreven rijst dit beeld ook op vanuit het dossieronderzoek waarbij vaak niets is geregistreerd over hoe een zaak uiteindelijk tot een einde wordt gebracht.

> Het zou goed zijn voor Kind & Jeugd, om presentaties te houden. Wederzijds. Wat doen wij en wat doen jullie? Dan kun je met elkaar bespreken en elkaar bevragen. Dan kun je tot een conclusie en oplossing komen - hoe zit het, wat? Ik denk dat er heel veel organisaties zijn die niet weten wat ze daadwerkelijk doen. (R018)

Dit kan voor partners in het zorgcircuit tevens de mogelijkheid bieden om te kijken waar zij hun steentje kunnen bijdragen, zoals het CJG of EOZ. Naar hun rol wordt in de interviews wel veelvuldig gewezen, maar wat zij nu kunnen betekenen aan de 'rand' van het jeugdstrafrecht, blijft voor velen onduidelijk.

Het belang van communicatie en informatieverstrekking over het in te voeren jeugdstrafrecht wordt ook genoemd, maar voornamelijk in de interviews op Sint Eustatius. Communicatie naar de lokale bevolking over wat de invoering van het jeugdstrafrecht betekent en daarbij benadrukken dat het in het belang van het kind is. In de diepte-interviews op Bonaire en Saba is dit onderwerp nauwelijks ter sprake gekomen, maar in de focusgroep kwam naar voren dat dit onderwerp in de tussentijd breed was opgepakt vanuit de Rijksdienst Caribisch Nederland. Zo geeft een respondent van de Voogdijraad CN aan dat er voor het gedeelte HALT al het één en ander gepland staat:

> Wij zijn daar ook heel druk mee bezig als het gaat om HALT. Daar hebben we nu de komende vier/vijf maanden een hele planning aan campagnes, communicatiemiddelen op iedere mogelijke manier [..], spotjes op de radio, tot aan filmpjes via social media, folders, flyers. Daar maken we een beetje een combi van dat het en heel specifiek HALT is en ook gewoon breder het jeugdstrafrecht. (R04)

In de focusgroep komt ter sprake dat deze campagnes nog niet zijn uitgerold en dat het wel belangrijk is om hier mee te beginnen, ook op alle drie de eilanden en wie dit uitzet / oppakt.

5.5.3. Conclusie

Op het gebied van werkprocessen en de samenwerking met ketenpartners komen vooral de rol van de leerplichtambtenaar in de keten ter sprake en de informatievoorziening en uitwisseling van gegevens tussen organisaties. Leerplichtambtenaren geven zelf voornamelijk aan knelpunten te ervaren met betrekking tot de afwezigheid van een digitaal registratiesysteem, waarbij ze eigenlijk steeds 'achter de feiten' aanlopen wanneer hen gevraagd wordt om cijfers. Terwijl hun verhalen aan de andere kant van veel betrokkenheid getuigen en stappen die gezet worden binnen preventief of pedagogisch kader voordat het formeel de keten bereikt. Al geven andere ketenpartners aan het moeilijk te vinden om erachter te komen dat verzuim niet is gemeld.

Verder is het aspect van terughoudendheid of obstakels bij informatie-uitwisseling beschreven, wat mogelijk een drempel kan vormen bij het opzetten van een kwantitatieve monitor, omdat ketenpartners wellicht terughoudend zijn in het delen van informatie. Aan de andere kant zou het opzetten van een monitor ook juist een duw kunnen zijn in de goede richting met betrekking tot een grond voor informatieverstrekking en het systematisch verzamelen van gegevens.

5.6. Verkenning monitor jeugdstrafrecht Caribisch Nederland

5.6.1. Algemene indrukken

Op basis van de interviews en de focusgroep staat vrijwel iedereen positief tegenover een op te zetten monitor jeugdstrafrecht voor de BES en benadrukt iedereen de wenselijkheid hiervan. Wat in de monitor zou moeten staan, wie hiervoor verantwoordelijk is, en of het haalbaar is, zijn vragen die moeilijker te beantwoorden zijn. Haalbaarheid qua systemen en registratie, maar zeker ook gezien de kleinschaligheid en het gebruik van cijfers versus anonimiteit, nog prominenter wellicht op Saba en Sint Eustatius:

> Ik ben voorstander van cijfers, want daarmee kun je altijd dingen hard maken, bewijzen als je over dingen gaat praten of als je een aanvraag hebt, kun je laten zien wat je nodig hebt. Wat is vaak? Hier [Saba] vooral, blijven mensen in herhaling vallen. Ze spreken erover alsof het gister is gebeurd. Maar als je doorvraagt kom je erachter dat het hetzelfde incident was. Van drie maanden geleden, of drie jaar geleden. [..] Met de cijfers van Saba moet voorzichtig worden omgegaan, omdat we een kleine gemeenschap zijn. Je kunt die cijfers niet vertalen naar statistiek. Ik heb weleens gehoord: 50% van de tieners was tienermoeder. Ja, twee waren in verwachting. Het geeft een vertekend beeld. (R034)

Consensus is er over het feit dat er heel veel informatie in alle systemen van de ketenpartners zit, maar dat je niet noodzakelijk eruit krijgt wat je nodig hebt. Zo kan je bij het KPCN bijvoorbeeld niet met één druk op knop een overzicht opvragen van alles zaken in 2018 waarin minderjarigen betrokken zijn (zie voor deze en andere registratie obstakels Hoofdstuk 4). Daaruit vloeit automatisch de vraag voort welke informatie onttrokken zou moeten en kunnen worden uit de registratiesystemen, en wat vervolgens gemonitord zou moeten worden.

5.6.2. Inhoud monitor volgens de ketenpartners

Verschillende typen informatie worden genoemd om eventueel op te nemen in een kwantitatieve monitor die gerelateerd zijn aan verschillende fasen en/of aspecten van de jeugdstrafrechtketen. Zo zou een kwantitatieve monitor volgens de respondenten in de basisinformatie kunnen bevatten over demografische kenmerken, en (meer criminogene) factoren als verzuim, alcohol/drugs, en criminele voorgeschiedenis. Maar ook een kenmerk als delictscategorie van het huidige delict wordt genoemd

om een passende interventie op te kunnen leggen, en het registreren van de wijk voor eventuele toekomstige stappen op het gebied van integrale wijkaanpak. In het kader van *restorative justice* wordt de schadevergoeding die is betaald aan het slachtoffer genoemd, en vanuit het JICN bestaat specifiek de behoefte om de bezettingsgraad (aantal dagen/weken/maanden van de detentieduur) systematisch te monitoren op leeftijd en geslacht.

Een meer kwalitatieve monitor zou volgens de respondenten informatie moeten bevatten die meer context geeft aan de cijfers. Als er bijvoorbeeld wordt gesproken over de eerder genoemde cijfers met betrekking tot tienerzwangerschap is het waardevol om te weten wat de reden hiervoor is. Een reden als verkrachting geeft een heel ander beeld dan dat het kind verwekt is binnen een relatie. Verder wordt genoemd dat er behoefte is om te weten welke hulp is geboden aan de jongere die met de strafrechtketen in aanraking komt (en het gezin) en hoe er is omgegaan met de aangereikte hulp of tools. Maar ook in hoeverre er bijvoorbeeld 'slachtofferbewustzijn' is onder de jongeren, aansluitend op het *restorative justice*[8] gedachtengoed. Tot slot worden versterkende factoren genoemd die zich wellicht beter lenen voor een kwalitatieve monitor dan een kwantitatieve: hoe is de band met de ouders? De betrokkenheid bij school of de gemeenschap? Factoren die in de *desistance* literatuur (stoppen met criminaliteit) onderzocht worden, zoals zelfbeeld, zelfvertrouwen, en identiteit,[9] zouden zich ook lenen voor in een kwalitatieve monitor.

5.6.3. Betrokkenheid partners in de toekomst

De ketenpartners die hebben deelgenomen aan de focusgroep geven aan dat het belangrijk is om, als het huidige rapport verschijnt en daarmee dus ook de cijfers vanuit de 0-meting bekend zijn, deze met elkaar gezamenlijk te bespreken. Zo kan verkend worden wat mogelijke oorzaken zijn en wat er 'te doen staat'. Dus het gezamenlijk interpreteren van de cijfers met betrekking tot elk aandeel in de keten. Verder is gesproken over hoe je samen met ketenpartners verder kan werken aan de invloed die gecreëerd moet worden voor de monitor, dus niet alleen de wensen en behoeften in kaart brengen, maar juist ook de andere kant: hoe brengen we die monitor tot stand, wat is ons aandeel? Zoals een respondent zegt: "ik wil met liefde en plezier cijfers produceren, maar welke richting op?" De ketenpartners geven aan daar wel richting in te kunnen gebruiken, meer sturing over wat er nodig is om welk type cijfers te kunnen produceren. Een ander punt dat aan bod komt is, en bij bijvoorbeeld het CJG (een niet-ketenpartner) hoge prioriteit heeft, is het onderwerp restorative justice. Het CJG zou graag zien dat er meer werkafspraken hierover komen en ook welke informatie hierover systematisch

[8] Restorative justice, ook wel genaamd herstelrecht, draait om het herstellen van de schade die is ontstaan door het delict. De relatie met het slachtoffer 'repareren' heeft een prominente rol, zie http://restorativejustice.org/.
[9] Maruna, 2001; Giordano, 2002.

verzameld zou kunnen worden met betrekking tot de informatievoorziening, het proces, en de afsluiting. Het nieuwe werkproces wat betreft de HALT-afdoening waarin een excuusgesprek aan het slachtoffer zit, lijkt in dit kader nauw aan te sluiten op het gedachtengoed van restorative justice. Tijdens de focusgroep gaf de Voogdijraad aan niet te weten dat het CJG zich bezig houdt met het onderwerp van restorative justice en daar de mogelijkheden tot samenwerking in te willen uitzoeken binnen bijvoorbeeld het HALT-proces. Dit illustreert het punt beschreven in 5.5.2. over dat het soms onduidelijk is waar welke keten- of zorgpartner zich mee bezig houdt.

5.7. Conclusie en input kwalitatieve monitor jeugdstrafrecht Caribisch Nederland.

Dit hoofdstuk is nader in gegaan op de ervaringen van personen werkzaam binnen de verschillende organisaties die te maken hebben met jeugdigen in de strafrechtketen, op basis van kwalitatieve interviews. Alle geïnterviewden staan positief tegenover invoering van het jeugdstrafrecht in Caribisch Nederland en voelen zich over het algemeen voorbereid op de uitvoering van hun taken binnen de jeugdstrafrechtketen. Er zijn dan ook bij sommige ketenpartners trainingen aangeboden in het kader van professionalisering en er vindt overleg plaats tussen de drie eilanden met medewerkers van dezelfde organisaties, al is er nog meer behoefte aan trainingen en kennis op verschillende vlakken. En het is het ook maar bezien hoe het straks gaat en of het jeugdstrafrecht veel toegepast gaat worden, maar het is volgens de respondenten goed dat er ruimte is om het jeugdstrafrecht aan te passen aan de Caribische context. Zorgen worden voornamelijk geuit over het aanbod van HALT-locaties en gedragsinterventies (binnen bijvoorbeeld de leeropdracht) in het licht van de kleinschaligheid op de eilanden, de pedagogische invulling en praktische aspecten van jeugddetentie, en hoe de boogde scheiding van toezicht en begeleiding bij jeugdreclassering in de praktijk zal verlopen.

Samenwerking met andere ketenpartners verloopt over het algemeen goed, al worden knelpunten ervaren met de werkwijze van de leerplichtambtenaar (voornamelijk op Bonaire) en de uitwisseling van informatie tussen ketenpartners. Dit laatste punt lijkt soms in de weg te staan van het kunnen ‘volgen’ van een zaak in de keten. Wat is het verloop in een zaak waarin een jeugdige verdachte in beeld komt, de afdoening, opvolging, wat gebeurt er als een jongere niet voldoet aan wat er is opgelegd? Welke ‘interventies’ of tools hebben geholpen, of zijn volgens de jongere of de medewerker steunend? Uit de focusgroep blijkt ook dat de behoefte leeft om hier meer over te weten te komen.

Dit geeft aanleiding tot het verkennen van een kwalitatieve monitor waarin meer context kan worden gegeven aan de getallen met betrekking tot instroom en afdoening. Ook de bevindingen beschreven in dit hoofdstuk met betrekking tot voorbereiding op de taken, beoogde knelpunten, en gedeelde zorgen kunnen als input dienen voor een meer kwalitatieve monitor.

Hoofdstuk 6: Inrichting kwantitatieve en/of kwalitatieve monitor jeugdstrafrecht

6.1. Inleiding

Om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de invoering van het jeugdstrafrecht op de BES beter te kunnen bepalen en mogelijk periodiek inzicht te krijgen in de toepassing van de bepalingen die worden ingevoerd, is de wens vanuit het ministerie van Justitie en Veiligheid om de inrichting en haalbaarheid van een kwantitatieve dan wel kwalitatieve monitor te verkennen.[1] Daartoe is binnen het onderhavige onderzoek een 0-registratie uitgevoerd (Hoofdstuk 3) om de huidige situatie van het afdoen van jeugdstrafzaken in kaart te brengen, en zijn tevens interviews afgenomen met ketenpartners (Hoofdstuk 5) om input te genereren voor een mogelijk kwalitatieve monitor en context over de haalbaarheid. Ook zijn de beschikbare registratiesystemen in kaart gebracht en nader bekeken (Hoofdstuk 4). Dit hoofdstuk staat in het teken van het beantwoorden van de onderzoeksvragen met betrekking tot de verkenning en haalbaarheid van een monitor jeugdstrafrecht in Caribisch Nederland (onderzoeksvragen 7 t/m 10):

- *In hoeverre is het mogelijk om een monitor jeugdstrafrecht in Caribisch Nederland in te richten?*
- *Welke cijfers zijn nodig om recidive te monitoren onder jongeren en hoe kan worden afgeleid of (gedrags)interventies recidive hebben voorkomen?*
- *Hoe kan een kwantitatieve of kwalitatieve monitor eruit zien voor Caribisch Nederland en wat zijn de minimale vereisten? Over welke items moet de monitor gaan en wat zou de reikwijdte moeten zijn?*
- *Binnen welke termijn is een monitor jeugdstrafrecht in Caribisch Nederland te realiseren, wat is nog om dit te operationaliseren en wat zou nodig zijn om in de toekomst aansluiting te krijgen bij de strafrechtketenmonitor en de monitor jeugdcriminaliteit? Is er op korte termijn een eventuele alternatieve invulling van een monitor mogelijk om de gevolgen van de invoering van het jeugdstrafrecht in Caribisch Nederland waar te nemen?*

Het hoofdstuk start met een introductie over wat een monitor jeugdstrafrecht CN in zou kunnen houden en waar het andere monitorinstrumenten raakt, vervolgens wordt ingegaan op de mogelijke inrichting van een monitor op kwantitatieve en/of kwalitatieve wijze. Daarna staat de haalbaarheid van een monitor jeugdstrafrecht voor Caribisch Nederland centraal waarin onderwerpen worden

[1] TK 31.568, nr. 209.

behandeld zoals registratieproblemen, tijdspad, digitalisering, en regie. Tot slot wordt aandacht besteed aan eventuele alternatieve mogelijkheden om de gevolgen van het jeugdstrafrecht te kunnen 'monitoren'.

6.2. Doel en inhoud monitor jeugdstrafrecht Caribisch Nederland

Bij het opzetten van een monitor jeugdstrafrecht moet het precieze doel van de monitor bepaald worden. Met welk doel wil men wat volgen? En aan welke informatiebehoefte, en van wie, moet de monitor voldoen? In zijn algemeenheid mag worden verondersteld dat het volgen van het functioneren van het jeugdstrafrecht een van de doelstellingen is. Daarvoor is van belang om bijvoorbeeld data te verzamelen over aantallen jongeren dat met politie en justitie in aanraking komt, maar ook data over de toepassing van de buitengerechtelijke afdoening en de (nieuwe) jeugdsancties (in hoeverre worden de jeugdsancties toegepast en voor welke duur, onder welke voorwaarden etc.?). De monitor kan (mede) als doel hebben om de implementatie van de nieuwe wetgeving te volgen en daarmee inzicht te krijgen in de aanpassingen van de keten en daarbinnen het functioneren van de ketenpartners. Bij de opdracht voor dit onderzoek is (zijn) geen specifiek doel(en) geformuleerd. Het is echter raadzaam om de doelstellingen specifiek te benoemen, zodat de monitor daaraan kan beantwoorden.

Bij de ontwikkeling van een monitor jeugdstrafrecht voor Caribisch Nederland moet verder nagedacht worden over wat daarin moet worden ondergebracht. Daarbij moet in de eerste plaats rekening gehouden worden met de informatie en instrumenten die al beschikbaar zijn en waar mogelijke raakvlakken mee zijn. In Nederland bestaat er *geen* monitor jeugdstrafrecht, maar wordt wel om de twee à drie jaar de ontwikkelingen in jeugdcriminaliteit in kaart gebracht in de Monitor Jeugdcriminaliteit (MJC) en de Monitor Zelfgerapporteerde Jeugdcriminaliteit (MZJ). Daarnaast kan inzicht worden verkregen in de effecten van strafrechtelijke interventies, zowel voor jongeren als voor volwassenen, in de doorlopende WODC-Recidivemonitor. Een vierde monitor betreft de Landelijke Jeugdmonitor. Deze monitor brengt de brede leefsituatie van de Nederlandse jeugd in beeld. Onderdeel van de Landelijke Jeugdmonitor is de Jeugdmonitor Caribisch Nederland. Aanleiding voor het ontwikkelen van een monitor voor Caribisch Nederland was de informatiebehoefte van de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. Zij wilden net als andere Nederlandse gemeenten kunnen beschikken over cijfers over jeugd om hun jeugdbeleid te kunnen monitoren. Uitgangspunt van de monitor is dat zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van bestaande gegevens en dat de gegevens regelmatig moeten kunnen worden geactualiseerd. Het is niet mogelijk om alle beoogde indicatoren in de Jeugdmonitor CN op te nemen zonder een aanvullende dataverzameling. In 2020

wordt daarom een scholierenonderzoek uitgevoerd. Naast deze monitors is ook de situatieanalyse[2] die is uitgevoerd door UNICEF relevant. Uit die analyse kwam naar voren dat de situatie van jongeren onvoldoende in beeld is en dat vooral data missen over armoede, huiselijk geweld en kindermishandeling, en welzijn. Dit in relatie tot kenmerken van jongeren, waaronder geslacht, leeftijd en gezinssituatie. Benadrukt werd dat het belangrijk is dat ook kwetsbare groepen goed in beeld kunnen worden gebracht en dat er aandacht is voor de geestelijke en seksuele gezondheid van jongeren.

De eerder genoemde, bestaande monitorinstrumenten zijn voornamelijk kwantitatief van aard en geven een cijfermatig beeld. Een monitor die de mogelijke gevolgen van de invoering van het *jeugdstrafrecht* zou kunnen volgen, impliceert echter dat het om meer gaat dan enkel cijfers. Verkend zou moeten worden of, en zo ja hoe een monitor jeugdstrafrecht voor Caribisch Nederland breder te trekken is dan enkel het (kwantitatief) beschrijven en analyseren van cijfers. Het kan dan gaan om het in kaart brengen van hoe het jeugdstrafrecht 'werkt' in de keten, hoe de werkprocessen verlopen, hoe ketenpartners uitvoering geven aan het jeugdstrafrecht, en welke knelpunten er worden ervaren. Dit zou meer kwalitatief gemonitord kunnen worden.

Zoals veelvuldig ter sprake is gekomen in de interviews draait het bij het jeugdstrafrecht om meer dan alleen het strafrecht. Het gaat ook om aspecten die daarmee samenhangen, zoals de gezinssituatie van een jongere en de financiële situatie van het gezin, wat het welbevinden van een jongere is en hoe het op school gaat. Het lijkt dan ook raadzaam om een monitor jeugdstrafrecht niet te beperken tot strafrecht, maar hierin ook met het jeugdstrafrecht en met jeugddelinquentie samenhangende aspecten mee te nemen. Dit sluit ook aan bij de aanbevelingen vanuit het VN-Kinderrechtencomité op grond van internationale kinderrechten.[3] Gezien dit punt, is een belangrijke vraag hoe een jeugdstrafrechtmonitor zich dan verhoudt tot monitors die gaan over het brede terrein van de jeugd, zoals de Jeugdmonitor Caribisch Nederland.

Als het gaat om monitoring en de benodigde informatie, dan moet ook rekening worden gehouden met de beschikbaarheid en meetbaarheid van die informatie. Een monitor is geen vergaarbak van alle mogelijke informatie, maar moet zich beperken tot de informatie op basis waarvan daadwerkelijk bepaald kan worden wat de gevolgen zijn van, in dit geval, de invoering van het jeugdstrafrecht in

[2] https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2019/09/20/situatieanalyse-kinderen-en-jongeren-in-caribisch-nederland/Situatieanalyse+kinderen+en+jongeren+in+Caribisch+Nederland+2019+1.pdf

[3] Zie UN Committee on the Rights of the Child, Concluding Observations on the fourth periodic report of the Netherlands, UN Doc. CRC/C/NDL/CO/4, 8 June 2015, para. 16-17.

Caribisch Nederland. Bij het afbakenen van de inhoud van de monitor moet daarom ook bepaald worden of de gewenste informatie beschikbaar is en geoperationaliseerd kan worden in meetbare indicatoren, hetzij kwantitatief hetzij kwalitatief.

6.3. Kwantitatieve of kwalitatieve monitor?

Voortvloeiend uit het voorgaande kan het onderscheid worden gemaakt tussen de inrichting van een kwantitatieve of een kwalitatieve monitor jeugdstrafrecht of een monitor met zowel kwantitatieve als kwalitatieve elementen. Welke keuze wordt gemaakt, hangt samen met het onderzoeksdoel en de bijbehorende onderzoeksvragen. Kwantitatief onderzoek kenmerkt zich door dataverzamelingen die bedoeld zijn om te generaliseren. Met de vraag hoe het gaat met de jeugd in Caribisch Nederland wordt dan niet beoogd in beeld te brengen hoe het met een individu is, maar hoe het over het algemeen gaat. Met kwalitatief onderzoek is juist wel primair het doel om motieven en beweegredenen van individuen te achterhalen en over het algemeen niet om de bevindingen van de onderzochte groep te generaliseren naar de gehele populatie.[4] Om motieven en beweegredenen te onderzoeken, wordt bijvoorbeeld gebruikt gemaakt van diepte-interviews, waarbij een open gesprekslijn wordt gehanteerd, of van observaties. Afgaande op de bevindingen in dit onderzoek zou het raadzaam zijn om bij een monitor die bij de invoering van het jeugdstrafrecht in Caribisch Nederland wordt opgezet beide soorten monitoring te betrekken. Het is namelijk zowel de bedoeling om zicht te hebben op de aantallen jeugdstrafzaken van minderjarigen als inzicht in de werkprocessen en de ervaringen daarmee en opvattingen daarover.[5]

Om een kwantitatieve monitor te kunnen starten is in het huidige onderzoek data verzameld om de 0-situatie met betrekking tot de registratie in kaart te brengen. Zoals beschreven in Hoofdstuk 3 is data verzameld over het aantal jongeren van 12 tot 18 jaar en de jongvolwassenen van 18 tot 22 jaar dat in aanraking is gekomen met het strafrechtsysteem op Caribisch Nederland in 2018 (en deels 2019), het aantal zaken dat geregistreerd staat, hoeveel *first offenders* en hoeveel recidivisten het betreft, en informatie over de kenmerken van de jongeren zoals thuissituatie en welke opleiding ze volgen. Daarnaast is de afdoening van zaken in beeld gebracht. Data ontbreekt vaak op basis van de beschikbare registraties over persoonskenmerken zoals gezinssamenstelling, onderwijs, werk en psychologisch welzijn. Deze informatie is voor minderjarigen alleen beschikbaar wanneer hij of zij in

[4] Polkinghorne, 2007

[5] Ook dit sluit aan bij de aanbevelingen vanuit de VN – zie bijv. UN Committee on the Rights of the Child, Concluding Observations on the fourth periodic report of the Netherlands, UN Doc. CRC/C/NDL/CO/4, 8 June 2015, para. 16-17 en de recente Situatie Analyse van UNICEF.

contact gekomen is met de Voogdijraad, en zij een adviesrapportage hebben opgesteld tijdens de loop van de zaak.

Recidive kan in kaart worden gebracht aan de hand van eerdere registraties die een jongere heeft bij bijvoorbeeld het KPCN of OM. Ook kan de strafkaart gebruikt worden, als deze beschikbaar is voor de jongere in kwestie. In Hoofdstuk 3 is beschreven dat informatie over recidive bij het KPCN voor een vrijwel de gehele onderzoeksgroep beschikbaar is, maar bij het OM aanzienlijk minder. Verder is over gedragsinterventies over de gehele linie weinig bekend. Een enkele jongere kreeg een werk- en leerstraf opgelegd, maar het is lastig om te stellen of juist die maatregel nieuwe delicten voorkomt. Deze 0-registratie zou in de basis de start kunnen vormen van een kwantitatieve monitor waarbij bijvoorbeeld elk jaar dezelfde gegevens worden verzameld om uitspraken te kunnen doen over aantallen en instroom, de toepassing van het jeugdstrafrecht (hoeveelheid) en op welke manier zaken worden afgedaan. Dat zou betekenen dat de desbetreffende ketenpartners zich toe moeten leggen op het volledig(er) invullen van basisinformatie en onderling moeten afstemmen hoe ze eenduidig(er) kunnen registreren om al deze gegevens structureel te kunnen verstrekken.

Tevens is in het huidige onderzoek gesproken met relevante ketenpartners en getracht om de beoogde jeugdstrafrechtketen op het niveau van werkprocessen in kaart te brengen. Daar zijn als belangrijkste bevindingen uit gekomen dat er knelpunten worden ervaren of beoogd in de samenwerking met bijvoorbeeld de leerplichtambtenaar op Bonaire, een gebrek aan informatie-uitwisseling, zorgen over de scheiding toezicht en begeleiding bij jeugdreclassering, en aspecten als scholing, locatie en nazorg bij de uitvoering van jeugddetentie. Verder is de rol van niet-ketenpartners (CJG, EOZ) niet voor iedereen even duidelijk en zou de bijdrage van deze organisaties verder verkend kunnen worden (in het kader van preventie of restorative justice). Vooropgesteld moet echter worden dat alle ketenpartners positief staan tegen het in te voeren jeugdstrafrecht, zij op de hoogte zijn van hun eigen takenpakket in de keten, en zij zich over het algemeen voorbereid voelen om uitvoering te geven aan die taken. Deze bevindingen kunnen een startpunt zijn om een meer kwalitatieve monitor in te richten. Zo zou een optie kunnen zijn om dezelfde ketenpartners over een bepaalde periode (bijvoorbeeld over twee jaar) weer te interviewen over dezelfde onderwerpen om inzicht te krijgen in *hoe* het jeugdstrafrecht wordt toegepast in de praktijk, welke werkprocessen zoals beoogd lopen en welke wellicht niet, en welke knelpunten worden ervaren bij de uitvoering van het jeugdstrafrecht. Deze kwalitatieve informatie kan betekenis geven aan de aantallen en trends in de kwantitatieve monitor en tevens helpen om bijvoorbeeld na te gaan hoe wordt omgegaan met internationale kinderrechtelijke uitgangspunten en verplichtingen. Deze kwalitatieve benadering heeft echter ook in zichzelf waarde vanwege de kleinschaligheid op de eilanden (zie paragraaf 6.3).

6.4. Haalbaarheid monitor jeugdstrafrecht Caribisch Nederland

Om vervolgens te bepalen of het haalbaar is om daadwerkelijk een monitor jeugdstrafrecht in te richten, is er een aantal zaken waar rekening mee gehouden moet worden. Zoals benoemd in hoofdstuk 4 zijn de benodigde data niet zonder meer beschikbaar en is onduidelijk hoe de data van verschillende berichtgevers zich tot elkaar verhouden. Gegevens worden wel geregistreerd, maar zijn niet altijd ook direct geschikt om in een monitor op te nemen. Daarbij is het de vraag wat de kwaliteit is van data. In paragraaf 6.2 is benoemd dat voor een kwantitatieve monitor de ketenpartners de data moeten verstrekken. Om die data te kunnen gebruiken voor monitoring moeten deze data over de tijd vergelijkbaar zijn, wat wil zeggen dat ze op elk peilmoment (bijvoorbeeld elk jaar of elke twee jaar) op dezelfde manier moeten zijn afgebakend en ook hetzelfde moeten meten. Dat betekent dat of de registratie door berichtgevers moet worden aangepast of dat rekening gehouden moet worden dat de nodige bewerkingen van de data vereist zijn. Belangrijk hierbij is dat de berichtgevers de meerwaarde inzien van de benodigde verbeterslag en dat het geen extra werk betekent maar onderdeel van het reguliere proces. Sommige ketenpartners zijn recent, of nog niet overgestapt op een digitaal systeem, wat de dataverzameling een arbeidsintensief proces kan maken. Op het systeem van het OM na, zijn de systemen van de ketenpartners in principe ook niet ingericht om data uit te onttrekken. Bij het OM is het mogelijk om een overzicht uit te draaien van basale zaakinformatie, zoals pleegdatum, type delict (bijvoorbeeld misdrijf of overtreding), en afdoening. Omdat de systemen zijn ingericht op het registreren en samenbrengen van dossierinformatie, en niet op het onttrekken van informatie voor een algemeen beeld, kost het in kaart brengen van de jongeren veel tijd. Overigens is het wel zo dat als men weet welke persoon opgezocht moet worden (welke verdachte), de benodigde informatie over het algemeen relatief makkelijk terug te vinden is.

Gezien de kleinschaligheid van de eilanden, waarbij het met name gaat over Saba en Sint Eustatius, en het beoogde doel van de monitor, namelijk het meten van de gevolgen van de gevolgen van de invoering van het Jeugdstrafrecht, is de kans aanwezig dat in het kader van privacy niet alle onderwerpen gepubliceerd mogen worden. De kans op onthulling is dan dusdanig groot dat de privacy van de betreffende jongeren of de gezinnen waarin ze wonen, niet voldoende gewaarborgd is. Worden aanvullende gegevens verzameld door middel van vragenlijsten, dan moet er rekening mee gehouden worden dat ook bij goed geformuleerde vragen niet gemeten wordt wat beoogd wordt te meten. Gaat het om gevoelige onderwerpen dan kan de kleinschaligheid van de eilanden eraan bijdragen dat men niet zo maar alle informatie met interviewers deelt. Waar in dit kader ook rekening mee moet worden

gehouden is dat naar verhouding al veel onderzoek op de eilanden plaatsvindt en de bereidheid om aan een onderzoek mee te doen niet zonder meer vanzelfsprekend is.

Het opzetten van een nieuwe monitor is niet van de ene op de andere dag gerealiseerd en kan even duren. Met name als voor een gestructureerde opzet gekozen wordt waarbij wordt uitgegaan van het doel van de monitor en de daarvoor benodigde informatie, kan dit de nodige doorlooptijd kosten. Dit heeft te maken met de afstemming tussen de verschillende partijen, overeenstemming over de precieze afbakeningen, beoordeling van de privacyaspecten, en vervolgens de dataverzameling. Gegevens zijn niet zomaar beschikbaar, zoals ook blijkt uit de situatieanalyse van UNICEF, en het verzamelen van gegevens is niet altijd mogelijk. En het is ook niet gezegd dat die zonder meer aanvullend verzameld kunnen worden. Alternatief is dat de monitor opgezet wordt vanuit al beschikbare data, waarna de monitor stapsgewijs wordt opgebouwd naar het uiteindelijke gewenste instrument. Voor de Jeugdmonitor Caribisch Nederland is voor deze variant gekozen. Voordeel daarvan is dat op korte termijn resultaten beschikbaar zijn, de monitor gedurende de tijd ook meer bekendheid krijgt, wat duidelijk maakt welke informatie nog niet beschikbaar is en waardoor het een stimulans kan zijn om te zorgen voor meer en/of kwalitatief betere data. Omdat de Jeugdmonitor Caribisch Nederland breed in beeld brengt hoe het met de jongeren op de eilanden gaat, ligt het voor de hand om de kerncijfers uit de monitor Jeugdstrafrecht ook op te nemen in de Jeugdmonitor Caribisch Nederland.

Als kerncijfers uit de monitor Jeugdstrafrecht ook in de Jeugdmonitor Caribisch Nederland worden opgenomen, dan is het een optie om de beide monitors aan elkaar te linken. Variant waarbij het meest moet worden afgestemd is die waarbij de monitor Jeugdstrafrecht als het ware een verdieping vormt van de Jeugdmonitor Caribisch Nederland. Minder ingrijpende optie is dat beide monitors op zichzelf staan en dat de Jeugdmonitor Caribisch Nederland voor de cijfers inzake het jeugdstrafrecht gebruik maakt van de daarvoor ontwikkelde monitor. Welke optie ook gekozen wordt, van belang is dat gebruik gemaakt wordt van eenduidige cijfers zodat daar geen verwarring over kan ontstaan. Een tweede is dat de monitors elkaar moeten versterken en niet voor onduidelijkheid moeten zorgen bij gebruikers. Idealiter geldt dit voor alle activiteiten op dit terrein. Gaat het over de jongeren in Caribisch Nederland dan zou idealiter gecoördineerd informatie moeten worden verzameld en onderzoek moeten worden gedaan, met als doel om onderzoeksmoeheid op de eilanden te zoveel mogelijk beperken en optimaal gebruik te maken van beschikbare informatie. Dit uiteraard wel met respect voor de eigen opdracht en verantwoordelijkheid van verschillende instanties.

Tot slot verdient het aanbeveling om te kijken naar de mogelijkheid om jongeren zelf een stem te geven als respondent in het monitoringsproces, onder meer ten aanzien van de ervaringen met het jeugdstrafrecht, en bij de verdere ontwikkeling van de monitor. In dit verband zou het interessant zijn om te verkennen in hoeverre gezamenlijk kan worden opgetrokken met lokale NGO's, de Kinderombudsman[6] en/of met UNICEF.[7]

6.5. Regie

Over de eilanden wordt naar verhouding veel informatie verzameld. Het verdient daarom aanbeveling om bij de opzet van een monitor Jeugdstrafrecht regie te voeren op het verzamelen van de gegevens. Ook UNICEF heeft het belang van regievoering onderstreept in de aanbevelingen naar aanleiding van de situatie analyse en ziet hierin een rol voor de betrokken ministeries (in ieder geval het ministerie van Justitie en Veiligheid, maar mogelijk ook andere ministeries) en Openbare Lichamen. Grofweg zijn twee scenario's denkbaar, namelijk de regievoering ligt bij één van de (overkoepelende) ketenpartners of de regie is ondergebracht bij een objectiever orgaan dat meer op afstand van de praktijk staat en direct in opdracht van de overheid handelt met een breder perspectief op het jeugdstrafrecht als geheel. Hieronder staan de voor- en nadelen beschreven die elk scenario met zich meebrengt en kan helpen bij de besluitvorming omtrent regie:

Tabel 6.1. *Voor- en nadelen regievoering met betrekking tot de monitor*

Scenario 1: regie ligt bij één van de ketenpartners	
Voordelen	***Nadelen***
Directe betrokkenheid	Extra taak
Nauwe samenwerking met ketenpartners (korte lijntjes)	Wenselijkheid alle gegevens bij één partner? Ivm kleinschaligheid
Indien zelf ervaring met accuraat registreren van gegevens	Wettelijke bevoegdheid moet nog worden gecreëerd.
Scenario 2: regie bij ander, meer onafhankelijk/objectiever orgaan	
Voordelen	***Nadelen***
Objectief	Langere lijntjes met ketenpartners
Houdt kwaliteit van registraties in de gaten	Werkt zelf niet in de jeugdstrafrechtketen
Ervaring met data, registratiesystemen en monitoring	Extra instantie betrokken
Ruimere blik – niet teveel verbonden met een bepaalde rol en verantwoordelijkheid binnen het systeem	Extra taak om structureel gegevens te verzamelen

[6] De Kinderombudsman richt zich uitdrukkelijk ook op kinderen in Caribisch Nederland en brengt jaarlijks een bezoek; zie verder https://www.dekinderombudsman.nl/themas/woon-je-in-caribisch-nederland.
[7] Zie ook UNICEF, Situation Analysis in the Caribbean Netherlands, 2019, aanbevelingen 30, p. 107.

In het eerste scenario wordt de regie bij één van de ketenpartners belegd, bijvoorbeeld het KPCN, OM, of de Voogdijraad CN, omdat deze organisaties alle jongeren op de een of andere manier in beeld hebben (terwijl JGCN en SRCN alleen met een deel te maken zullen krijgen). Dit kan als voordeel hebben dat er directe betrokkenheid is, omdat deze ketenpartner zelf een rol vervult in de keten. De ketenpartner zal dan zelf ook baat hebben bij het verzamelen van de gegevens in het kader van de monitor. Aan de andere kant kan dit ook als nadeel gezien worden in verband met de 'dubbele pet' die deze ketenpartner dan op heeft. Verder kan als voordeel genoemd worden dat de ketenpartner die de regie voert nauw zal samenwerken met de andere ketenpartners in het kader van het jeugdstrafrecht, waardoor er 'korte lijntjes' zullen zijn die het verzamelen van de gegevens benodigd voor de monitor mogelijk ten goede komen. Als laatste mogelijk voordeel kan genoemd worden dat indien de geselecteerde ketenpartner zelf al ervaring heeft met het zo accuraat mogelijk registreren van gegevens, dit de kwaliteit van de verzamelde gegevens kan verhogen. Het eerste scenario gaat er vanuit dat een extra, structurele taak wordt gegeven aan een ketenpartner die daar dan capaciteit voor moet hebben en/of vrijmaken, en waarvoor de wettelijke bevoegdheid om al de benodigde gegevens te mogen verzamelen nog gecreëerd moet worden. Deze wettelijke bevoegdheid zal belangrijk zijn zodat er geen knelpunten zijn in het opvragen en aanleveren van informatie vanuit de overige partners, er een legitieme grond is om de gegevens te verzamelen.

Het tweede scenario legt de regie bij een objectiever orgaan zoals het CBS (Nederland of Bonaire) dat handelt in opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid en/of de Openbare Lichamen. Hier kan onder andere voordelig zijn dat de kwaliteit van de registraties bewaakt (en gewaarborgd) kan worden, en dat dit orgaan juist geen directe betrokkenheid bij de keten heeft, waardoor een bredere blik mogelijk is om de hele keten in het vizier te houden. Het toedichten van de regierol aan het CBS kan als bijkomend voordeel hebben dat de nieuw op te zetten monitor Jeugdstrafrecht gemakkelijker kan worden geïntegreerd in of verbonden worden met de Jeugdmonitor Caribisch Nederland, omdat deze laatste al onder de regie van het CBS valt. Daar tegenover staat dat er mogelijk 'langere lijntjes' zijn met ketenpartners, omdat bijvoorbeeld het CBS minder nauw zal samenwerken met ketenpartners, omdat zij geen deel uitmaakt van de keten. Verder zal er dan een extra organisatie betrokken worden, wat wellicht als nadelig gezien kan worden qua administratie en overzichtelijkheid.

Bij het opzetten en inrichting van de monitor zal een weloverwogen besluit moeten worden genomen over de regievoering en hier ook actie op ondernomen (versterken van bijvoorbeeld de ketenpartner door middel van het geven van bevoegdheid om informatie op te vragen in lijn met de Wet bescherming persoonsgegevens BES). Welk scenario ook wordt gekozen, van belang is dat het

Nederlandse ministerie van Justitie en Veiligheid samen met de Openbare Lichamen duidelijkheid verschaft over wie regie voert over de monitoring, nu het monitoren van wetgeving en beleid een overheidstaak is die van bredere betekenis is dan het enkel monitoren van onderdelen van het jeugdstrafrecht. Daarnaast zijn samenwerking en voldoende budget voor goede dataverzameling en analyse van groot belang, aldus ook de aanbevelingen van UNICEF.[8] Dit zijn zinvolle aanbevelingen die ook de ketenpartners kunnen ondersteunen bij het uitvoeren van hun taken en ze sluiten aan bij het belang van dataverzameling voor de implementatie van kinderrechten en de verantwoordelijkheid van de overheid hiervoor, zoals ook uitgedragen door het VN-Kinderrechtencomité.[9]

6.6. Tot slot

In het geval het opzetten van een daadwerkelijke monitor jeugdstrafrecht voor Caribisch Nederland niet haalbaar of realiseerbaar lijkt, is het waardevol om in ieder geval de huidige situatie zoals deze in dit onderzoek in kaart is gebracht, opnieuw te bekijken over een bepaald aantal (bijvoorbeeld twee) jaren. Het zal tijdsintensief zijn om het gehele onderzoek te herhalen, dus is het dan van belang te bepalen welke aspecten na één of twee jaar op dezelfde manier in kaart kunnen worden gebracht, zoals (een deel van) het dossieronderzoek op instroom en aantallen en/of kortere interviews met ketenpartners over de zorgen en knelpunten die zijn geuit, of over aspecten in het werkproces waarvan ontwikkeling gewenst is.

[8] UNICEF, Situation Analysis in the Caribbean Netherlands, 2019, aanbevelingen 27-29, p. 106-107.
[9] Zie o.a. *General Comment No. 24 on children's rights in the child justice system*, 18 September 2019, CRC/C/GC/24 en *General Comment No. 5: General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child*, 27 November 2003, CRC/GC/2003/5. Zie ook aan het adres van Nederland: UN Committee on the Rights of the Child, *Concluding Observations on the fourth periodic report of the Netherlands*, UN Doc. CRC/C/NDL/CO/4, 8 June 2015, para. 16-17.

Hoofdstuk 7: Terugblik en slotoverwegingen

7.1. Achtergrond en opzet onderzoek

In Caribisch Nederland (Bonaire, Sint Eustatius en Saba; BES) wordt naar verwachting medio 2020 een apart jeugdstrafrecht ingevoerd door het toevoegen van een titel in het huidige wetboek van Strafrecht BES met bijzondere bepalingen die betrekking hebben op jeugd. Tot op heden was nog geen sprake van een dergelijk apart jeugdstrafrecht. Om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de invoering van het jeugdstrafrecht beter te kunnen bepalen heeft het ministerie van Justitie en Veiligheid dit onderzoek laten uitvoeren. Het onderzoek had ten eerste als doel om de instroom en wijze waarop jeugdstrafrechtzaken van minderjarigen in 2018 in Caribisch Nederland zijn afgedaan en geregistreerd in kaart worden gebracht als 0-situatie. Daarnaast is een verkenning uitgevoerd naar de haalbaarheid van een kwantitatieve en kwalitatieve monitor om inzicht te verkrijgen in de mogelijke gevolgen van de implementatie van de nieuwe wetgeving.

De probleemstellingen van het onderzoek luiden:

- Wat is de 0-situatie als het gaat om de kwalitatieve en kwantitatieve instroom van jeugdigen van 12-18 jaar in 2018[1] die met politie en justitie in Caribisch Nederland in aanraking zijn gekomen, op welke wijze zijn deze zaken in de jeugdstrafrechtketen afgedaan en wat is hierover geregistreerd?

- In hoeverre is een kwantitatieve dan wel kwalitatieve monitor jeugdstrafrecht haalbaar in Caribisch Nederland om periodiek inzicht te hebben op de toepassing van het jeugdstrafrecht en de mate van recidive onder jeugdigen? Aan welke voorwaarden zoals eisen aan de betrouwbaarheid en validiteit van de registraties van de verschillende instellingen in de jeugdstrafrechtketen zou deze jeugdmonitor moeten voldoen en hoe zou deze er dan uit kunnen zien?

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden: desk research (waaronder een juridische analyse), dossieronderzoek, interviews, en een focusgroep. In de juridische analyse zijn het huidige en het in te voeren (jeugd)strafrecht BES beschreven, waarna de wetgeving is afgezet tegen het internationale kinderrechtenkader, waarbij gebruik is gemaakt van Kamerstukken (waaronder memories van toelichting of antwoord, nota's van wijziging en handelingen), wetteksten,

[1] In het huidige onderzoek is uiteindelijk ook een deel van 2019 meegenomen.

verdragen, internationale regelgeving en juridische commentaren. Het dossieronderzoek betreft dossiers van 105 unieke jongeren en jongvolwassenen die in 2018 (en een gedeelte 2019) in aanraking zijn gekomen met politie en justitie om de 0-situatie in kaart te brengen. Gegevens zijn verzameld over de zaak (delict, opgelegde straf of maatregel, verloop) en algemene persoonskenmerken (leeftijd, geslacht, school/opleiding, werk, eerdere delicten). Daarnaast is de kwaliteit van de registraties bestudeerd (o.a. beschikbaarheid van data, registratiesystemen) om de randvoorwaarden te verkennen voor het inrichten van een eventuele kwantitatieve monitor op de BES. Met 31 personen in 26 interviews op de drie eilanden is gesproken over de verwachtingen van deze respondenten met betrekking tot het in te voeren jeugdstrafrecht, de voorbereiding op de uitvoering van hun (soms nieuwe) taken, en ervaren of beoogde knelpunten. De geïnterviewden zijn allen werkzaam bij de ketenpartners (onder andere politie, Openbaar Ministerie, Voogdijraad, Jeugdzorg, reclassering, leerplichtambtenaren), maar ook net daarbuiten (in het zorgcircuit, zoals CJJG, EOZ) en hebben dus allemaal hun eigen rol in het toekomstige strafrecht. Tot slot is één focusgroep georganiseerd op Bonaire waar geïnterviewde respondenten werkzaam bij de verschillende (keten)partners aan hebben deelgenomen en hun input hebben gegeven op een aantal bevindingen uit het dossieronderzoek, de individuele interviews, en het inrichten van een monitor jeugdstrafrecht in Caribisch Nederland.

7.2. Beperkingen van het onderzoek

Het verrichte onderzoek kent een aantal beperkingen. Ten eerste kent de juridische analyse beperkingen omdat tijdens het onderzoek belangwekkende uitvoeringswetgeving nog niet beschikbaar was en ook het moment van inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving onduidelijk bleef. Ten tweede is bij het dossieronderzoek al snel duidelijk geworden dat bepaalde gegevens voor een bepaalde groep voor een groot deel ontbreken. Hoewel de registratiedata bij de politie en het OM over leeftijd en geslacht voor vrijwel alle zaken wel te vinden is, namelijk voor 90-100 procent van de zaken voor geslacht en tussen de 95-100 procent voor leeftijd, ontbreekt informatie over andere kenmerken zoals school/opleiding, werk, en thuissituatie in minstens de helft van de zaken waarin 12-18 jarigen bekend zijn. Voor de groep 18-21 jaar is gemiddeld in een kwart van de zaken informatie beschikbaar over deze andere kenmerken. Desondanks is voor ongeveer de helft van de groep dus wel meer gedetailleerde informatie te vinden, voornamelijk over school en de thuissituatie. Voorts is informatie over delictgeschiedenis (aantal registraties vóórafgaand aan het peiljaar 2018) bij de *politie* voor vrijwel alle jongeren en jongvolwassenen beschikbaar (90-95%). Bij het *OM* is deze informatie echter slechts voor een kwart van de jongeren tussen de 12-18 jaar en voor 10 procent van de 18-21 jarigen bekend. Met het verrichte onderzoek is de 0-situatie in kaart gebracht met behulp van de gegevens die geregistreerd staan, en hoewel informatie over sommige kenmerken beperkt is, biedt

deze 0-situatie in ieder geval een eerste overzicht van aantallen. Verder is het dossieronderzoek gebaseerd op alle *vindbare* dossiers. Er is zoveel mogelijk geprobeerd de dossiers zowel digitaal als op papier terug te vinden en indien nodig, zaken te koppelen om de overlap de identificeren en 'fouten' (in bijvoorbeeld spelling achternamen) op te sporen. Ten derde zijn de interviews op verschillende momenten gedurende het onderzoek afgenomen: het overgrote deel van de interviews op Bonaire in juli 2019, en de overige interviews op de Bovenwinden tijdens een tweede werkbezoek in oktober 2019. Al waren de voorbereidingen op de invoering van het jeugdstrafrecht bij de meeste ketenpartners al in gang gezet, bij sommige moesten deze (ten tijde van de eerste reeks interviews) nog beginnen. In de loop van het onderzoek is geprobeerd contact te houden met de respondenten (het JICN is bijvoorbeeld zelfs twee keer bezocht) om de meeste recente ontwikkelingen mee te kunnen nemen in de bevindingen van het onderzoek. Zo is tijdens de tweede reeks interviews duidelijk geworden dat de training Jeugdreclassering inmiddels had plaats gevonden, terwijl dit tijdens de eerste reeks nog niet zo was (maar de plannen er al waren). Ten vierde zijn bij de focusgroep twee personen vanuit belangrijke ketenpartners niet aanwezig geweest. De interactie in de focusgroep, en hierdoor het verdiepen en/of toetsen van bevindingen uit de eerdere onderzoeksfase, zal wellicht anders zijn geweest in verband met de afwezigheid van deze partners. Ten slotte zijn in dit onderzoek geen jongeren of jongvolwassenen in de strafrechtketen gesproken. Hun perspectief op het in te voeren jeugdstrafrecht is om meerdere redenen niet meegenomen, maar het includeren van hun ervaringen strekt zeker tot aanbeveling voor toekomstig onderzoek, tevens om informatie te verzamelen die niet vindbaar zijn in de dossiers.

7.3. Terugblik hoofdstukken

7.3.1. Juridische context

Het staat vast dat de invoering van het jeugdstrafrecht grote veranderingen in de positie van de jeugdige verdachte en voor de partners in de justitiële strafrechtketen in de BES met zich meebrengt. Door jeugdspecifieke sancties zoals de jeugddetentie en de Pij-maatregel in te voeren, die beperkt zijn in duur, beoogt de wetgever het leveren van meer maatwerk mogelijk te maken en te voldoen aan het principe dat vrijheidsbeneming voor een zo kort mogelijke duur moet worden toegepast, zoals het IVRK voorschrijft. Met de invoering van de politietransactie en de OM-transactie voldoet de BES aan de verplichting op grond van het IVRK om buitengerechtelijke afdoeningen voor minderjarige verdachten tot stand te brengen. Specifieke jeugdsancties en buitengerechtelijke procedures dragen bij aan de naleving van de verplichting van verdragsstaten om de herintegratie van minderjarige verdachten te bevorderen. Om de tenuitvoerlegging van de nieuwe sancties goed te laten verlopen, is uitvoeringswet- of regelgeving nodig om de specifieke taken van de uitvoeringsorganen en hun

onderlinge verhouding af te bakenen. Daarnaast is van belang dat deze organen voldoende worden toegerust om hun taken te kunnen volbrengen.

7.3.2. 0-registratie delicten en kwaliteit registraties

Uit de beschikbare registraties van de politie, het OM en de Voogdijraad blijkt dat 61 minderjarigen en 44 jongvolwassenen in 2018 in aanraking zijn gekomen met de strafrechtketen; een totaal van 105 unieke jongeren in de leeftijd 12-21 jaar. Bij het dossieronderzoek is gekeken naar de registraties bij de politie, OM-registraties en registraties bij de Voogdijraad in het kader van de buitengerechtelijke afdoening HALT. Bij de interpretatie van de cijfers is voorzichtigheid geboden, aangezien voor de meeste achtergrondkenmerken beperkt informatie voor slechts een kleine groep beschikbaar was.

De gemiddelde leeftijd van de minderjarigen die in de *politie registraties* van 2018 naar voren zijn gekomen is 15.7 jaar oud. Het hoofdfeit waarvoor minderjarigen geregistreerd zijn bij de politie, is voornamelijk diefstal of rijden zonder rijbewijs. Meer dan de helft van de minderjarigen heeft geen registraties voor 2018 en staat dus geregistreerd als first-offender, een derde deel heeft nog één registratie bij het KPCN (voorafgaand aan 2018). De rest (15%) heeft twee tot zeven registraties. De gemiddelde leeftijd van de jongvolwassenen die naar voren zijn gekomen in de *politieregistraties* van 2018 is 19.5 jaar oud. Iets minder dan de helft (44%) betreft verkeersdelicten, zoals rijden zonder rijbewijs en joyriding. Daarnaast komen voornamelijk geweldsdelicten (13%), diefstal (10%) en drugsdelicten (7%) voor. In zowel zaken met minderjarigen als meerderjarigen, zijn de jongeren meestal de enige dader. Voor de jongvolwassenen is voor een kleinere groep informatie over de delictgeschiedenis beschikbaar. Daaruit blijkt dat ook iets meer dan de helft first-offender is en een vijfde deel nog één registratie had voor het peiljaar 2018. Een kwart heeft meerdere registraties voor 2018, meestal voor een delict als diefstal.

De minderjarigen (12-18 jaar) die in 2018 uit de *OM-registraties* naar voren komen, zijn gemiddeld 15.3 jaar oud. In de overgrote meerderheid van de gevallen bestaat het hoofdfeit waarvan de minderjarigen verdachte zijn geweest van rijden zonder rijbewijs of diefstal. In meer dan de helft van de gevallen heeft het OM de zaak afgedaan met een (voorwaardelijk) sepot, een kleiner deel wordt middels een gerechtelijke afdoening afgehandeld. Van sommige zaken is de afdoening nog niet bekend. Informatie over de delictgeschiedenis (aantal eerdere registraties voor 2018) is slechts voor een zeer kleine groep jongeren beschikbaar. Er valt op basis van deze gegevens in principe weinig te zeggen over hoeveel van deze jongeren first-offender zijn en hoeveel recidiveren. De gemiddelde leeftijd van de jongvolwassenen (18-21 jaar) uit de *OM-registraties* over 2018 is 19.4 jaar oud. De

meeste jongvolwassenen hebben eveneens als hoofdfeit het rijden zonder rijbewijs of diefstal. In twee derde van de zaken heeft het OM de zaak afgedaan met een (voorwaardelijk) sepot, een kwart van de zaken is middels een boete of transactie afgedaan. In de meeste gevallen waren zowel de minderjarigen als de jongvolwassenen de enige daders van het delict. De delictgeschiedenis is maar voor de helft van de jongvolwassenen bekend waarvan weer voor de helft duidelijk is dat ze first-offender zijn. Ook voor de jongvolwassenen valt dus weinig te zeggen over recidive.

Wanneer het gaat om achtergrondkenmerken van de minderjarigen (de groep die centraal staat in dit onderzoek), komt over het algemeen bij zowel politie als OM eenzelfde beeld naar voren: minderjarigen wonen gemiddeld met 4.5 mensen in huis, inclusief henzelf. Van ongeveer de helft van de minderjarigen is informatie bekend over de thuissituatie; de meerderheid hiervan lijkt op te groeien in incomplete gezinnen, waar moeder het gezag heeft, en vader een kleine of geen rol heeft in het leven van de minderjarige. Het merendeel van degenen waar informatie beschikbaar is over school/opleiding (minder dan de helft van de groep) gaat naar school.

7.3.3. Ervaringen sleutelpersonen

In Hoofdstuk 5 zijn op basis van kwalitatieve interviews de ervaringen beschreven van personen werkzaam binnen de verschillende organisaties die te maken hebben, of gaan krijgen, met jeugdigen in de strafrechtketen. Het beeld dat uit de interviews naar voren komt, is dat alle geïnterviewden over het algemeen positief staan tegenover de invoering van het jeugdstrafrecht in Caribisch Nederland. Respondenten uit het zorgcircuit merken echter ook op dat de invoering van het jeugdstrafrecht een mogelijk criminaliserende werking zou kunnen hebben, indien jeugdigen voor relatief kleine delicten de strafrechtketen instromen. Verder voelt men zich over het algemeen voorbereid op de uitvoering van hun taken binnen de jeugdstrafrechtketen. Zorgen worden voornamelijk geuit over het aanbod van HALT-locaties en gedragsinterventies (binnen bijvoorbeeld de leeropdracht) in het licht van de kleinschaligheid op de eilanden, de pedagogische invulling en praktische aspecten van jeugddetentie, en hoe de beoogde scheiding van toezicht en begeleiding bij de jeugdreclassering in de praktijk zal verlopen. De samenwerking met andere ketenpartners verloopt over het algemeen goed, al worden knelpunten ervaren met de werkwijze van de leerplichtambtenaar (voornamelijk op Bonaire) en de uitwisseling van informatie tussen ketenpartners. Dit zou mogelijk te maken kunnen hebben met dat de leerplichtambtenaren (in het algemeen op de BES) zich meer onderdeel lijken te voelen van het zorgcircuit dan de strafrechtketen. De bevindingen beschreven in hoofdstuk 5 hebben tevens als input gediend voor het verkennen van mogelijk relevante onderdelen voor een meer kwalitatieve monitor om de implementatie van het jeugdstrafrecht te kunnen monitoren in de toekomst.

7.3.4. Inrichting monitor

Met de bevindingen uit de juridische analyse, het dossieronderzoek, de interviews en de focusgroep is de wenselijkheid en haalbaarheid van een monitor jeugdstrafrecht in Caribisch Nederland onderzocht. Als het gaat over de wenselijkheid van een monitor, komt een vrij eenduidig beeld naar voren: het ontbreekt tot nu toe aan cijfers met betrekking tot jeugd in de strafrechtketen en deze zijn nodig om inzicht te krijgen in de werking van het jeugdstrafrecht: hoe het werkt en of het werkt. Ook de bevindingen vanuit de interviews en focusgroep reflecteren eensgezindheid over de wenselijkheid van een monitor. In het huidige onderzoek is data verzameld om de 0-situatie met betrekking tot de registratie in kaart te brengen om zo als mogelijk startpunt te kunnen dienen voor het starten van een kwantitatieve monitor. Te denken valt bijvoorbeeld aan het jaarlijks verzamelen van dezelfde gegevens om uitspraken te kunnen doen over aantallen en instroom, de toepassing van het jeugdstrafrecht (hoeveelheid), op welke manier zaken worden afgedaan en binnen welke termijn. Maar ook het structureel verzamelen van informatie over achtergrondkenmerken die in het dossieronderzoek veelvuldig ontbrak, zoals informatie over scholing en thuissituatie. De vraag naar de werking van het jeugdstrafrecht geeft aanleiding voor het inrichten van een meer kwalitatieve monitor, eventueel aanvullend op de kwantitatieve. De bevindingen uit de interviews (zie Hoofdstuk 5) geven inzicht in de door ketenpartners ervaren of beoogde knelpunten en voorbereiding op de taken. Het herhalen van interviews met dezelfde ketenpartners (bijvoorbeeld over twee jaar) kan informatie opleveren ten opzichte van *hoe* het jeugdstrafrecht wordt toegepast in de praktijk, en welke werkprocessen zoals beoogd lopen en welke wellicht niet. Deze kwalitatieve informatie kan betekenis geven aan de aantallen en trends in de kwantitatieve monitor en tevens helpen om bijvoorbeeld na te gaan hoe wordt omgegaan met internationale kinderrechtelijke uitgangspunten en verplichtingen. Deze kwalitatieve benadering heeft echter ook in zichzelf waarde vanwege de kleinschaligheid op de eilanden, aangezien sommige informatie qua aantallen te herleidbaar zou zijn naar specifieke personen en zo de privacy niet gewaarborgd kan worden.

De haalbaarheid van een monitor is echter een ander verhaal en is in het huidige onderzoek op verschillende aspecten verkend. Zo is bij het in kaart brengen van de 0-situatie op basis van registraties duidelijk geworden dat voor veel achtergrondkenmerken van de jongeren en jongvolwassenen beperkt tot geen informatie beschikbaar is. Dit geldt voor factoren als school/opleiding en gezinssituatie, maar ook bij bijvoorbeeld delictgeschiedenis (geeft informatie over recidive) staat maar voor een zeer kleine groep informatie geregistreerd. Het starten van een monitor waarin deze gegevens ook structureel verzameld zouden worden, betekent dat ketenpartners deze gegevens meer zullen moeten registreren. In de eerste plaats zal dit betekenen dat het noodzakelijk is dat elke ketenpartner met een *digitaal* systeem gegevens registreert om de benodigde gegevens te kunnen aanleveren. Daarnaast is

het belangrijk om bij ketenpartners bewustzijn te creëren over het belang van het registreren van bijvoorbeeld delictgeschiedenis of thuissituatie, zodat een betrouwbaarder beeld geschetst kan worden van de groep jongeren in de strafrechtketen buiten de basale informatie als leeftijd, geslacht en delict. Uiteindelijk is het van belang dat er overeenstemming komt binnen de keten ten aanzien van de verzameling van gegevens, waarbij het belang van digitale registratie wordt onderkend en waarbij wordt onderkend dat ketenpartners voldoende kennis moeten hebben over criminogene en beschermende werking van bepaalde factoren, zodat beschikbare informatie op waarde kan worden geschat.

Bij het inrichten van een monitor moet rekening worden gehouden met de kleinschaligheid van de eilanden, zeker de Bovenwindse eilanden. Sommige onderwerpen/thema's zullen niet opgenomen en/of gepubliceerd kunnen worden, omdat de kans op onthulling groot is en zodoende de privacy van de betreffende jongeren of de gezinnen waarin ze wonen, niet voldoende gewaarborgd kan worden. Informatie over gevoelige onderwerpen zou in verband met de kleinschaligheid van de eilanden een rol kunnen spelen bij het wel of niet delen van deze informatie met interviewers, of zelfs officiële ketenpartners. Daarnaast is regie een ander punt waar een weloverwogen keuze in zal moeten worden gemaakt in het kader van het verzamelen van de benodigde gegevens voor de monitor. Twee scenario's zijn daarbij voor de hand liggend: de regie ligt bij een ketenpartner of bij een externe, meer objectieve organisatie. Welk scenario ook wordt gekozen, het Nederlandse ministerie van Justitie en Veiligheid samen met de Openbare Lichamen zou duidelijkheid moeten verschaffen over wie regie voert over de monitoring, aangezien het monitoren van wetgeving en beleid een overheidstaak is die van bredere betekenis is dan het enkel monitoren van onderdelen van het jeugdstrafrecht.

7.4. Slotoverwegingen

Hoewel bij de afronding van het onderzoek nog niet duidelijk is wanneer de nieuwe wetgeving precies in werking zal treden, ligt het in de rede te veronderstellen dat dit niet lang meer op zich laat wachten. Mogelijk wordt 1 juli 2020 de datum waarop het jeugdstrafrecht in Caribisch Nederland van kracht wordt. Daarmee beschikken alle landen en eilanden binnen het Nederlandse Koninkrijk over bijzondere regelingen met betrekking tot de strafrechtelijke bejegening van jongeren. Hoewel de juridische analyse laat zien dat er een aantal opmerkelijke verschillen bestaat tussen de wettelijke regelingen van Nederland, Aruba, Curaçao en de BES, in de kern bestaat straks overal een apart jeugdstrafrecht, met regelingen voor buitengerechtelijke afdoening en specifieke jeugdsancties en met een duidelijke pedagogische oriëntatie. Dat sluit goed - en wat de BES dus betreft beter – aan bij de eisen die aan het strafrecht worden gesteld op grond van internationale kinderrechten en daarmee

komt Nederland tegemoet aan aanbevelingen van het Kinderrechtencomité van de Verenigde Naties, UNICEF en de Kinderombudsman. De bevindingen in dit onderzoek laten bovendien zien dat de aanstaande wetgeving van harte wordt verwelkomd door de verschillende relevante actoren in het veld. Zij kijken ernaar uit om binnen de nieuwe wettelijke kaders aan de slag te gaan of om hun bestaande werkwijze geformaliseerd te zien in wetgeving.

Het is lovenswaardig dat het ministerie van Justitie en Veiligheid de invoering van de wetgeving en daarmee samenhangende uitvoeringsregelgeving heeft willen doen vergezellen van onderzoek dat niet alleen inzicht verschaft in het aantal jongeren dat in contact komt met het jeugdstrafrechtsysteem en de redenen waarom, maar dat ook kan dienen als een nulmeting ten behoeve van een op te zetten jeugdstrafrechtmonitor. De conclusies van dit onderzoek geven aanleiding om daadwerkelijk een monitor te ontwikkelen, deze te voorzien van zowel kwantitatieve als kwalitatieve elementen en te laten aansluiten bij reeds bestaande initiatieven, zoals de Jeugdmonitor Caribisch Nederland, en duidelijkheid te verschaffen over de regievoering. De vraag waar de monitor uiteindelijk wordt belegd en wie de regie voert is bewust niet finaal beantwoord, al ligt het voor de hand om deze op afstand van de uitvoeringsinstanties, zoals politie en justitie te leggen. In elk geval kan het monitoren van de implementatie en uitvoering van wetgeving worden gezien als een overheidsverantwoordelijkheid en daarom ligt een rol voor het Nederlandse ministerie van Justitie en Veiligheid samen met de Openbare Lichamen voor de hand.

De bevindingen in dit onderzoek geven ook aanleiding om een aantal aannames te relativeren, zij het met enige voorzichtigheid vanwege de beperkingen van dit onderzoek. De cijfers lijken te suggereren dat de jongeren die in aanraking komen met politie en justitie vooral first-offender zijn en, dat anders dan eerdere beelden geschetst op basis van beeldvormingsonderzoek, er geen sprake is van zware strafbare feiten die verband houden met groepscriminaliteit of bendes op basis van de geregistreerde data. Als gezegd past enige voorzichtigheid. Evengoed lijkt dit beeld geruststellender dan eerder werd aangenomen. Ook moet ervoor worden gewaakt om informatie over andere delen van het Koninkrijk, bijvoorbeeld cijfers over jeugdcriminaliteit, te gebruiken voor het bepalen van beleid op de BES. Er zijn wel degelijk wezenlijke verschillen die in acht moeten worden genomen, niet in de laatste plaats de kleinschaligheid van de afzonderlijke eilanden. Een vraag die verder is opgekomen is of het nieuwe jeugdstrafrecht niet zal leiden tot een aanzuigende werking, in die zin dat het nieuwe jeugdstrafrecht gaat worden ingezet voor zaken die momenteel buiten het strafrecht worden afgedaan. Dit zou op gespannen voet staan met het gebruik van het strafrecht als uiterste middel. In dit verband lijkt de invoering van het jeugdstrafrecht zowel kansen als bepaalde risico's met zich mee te brengen. Een kans die nog benoemd dient te worden, betreft de mogelijkheid om ook jongvolwassenen te laten

profiteren van het jeugdsanctiepakket. Het zou goed zijn om de betekenis van het nieuwe jeugdstrafrecht voor jongvolwassenen ook mee te nemen in de monitor.

Voor zover een zekere terughoudendheid bestaat vanwege de vraag of het jeugdstrafrechtssysteem wel klaar is om in de praktijk uitvoering te geven aan de nieuwe wet- en regelgeving, lijkt op grond van dit onderzoek terughoudendheid niet noodzakelijk te zijn. Wel is raadzaam om een zekere voortvarendheid te betrachten ten aanzien van de voorbereiding van de verschillende ketenpartners met inbegrip van de leerplichtambtenaren, op de komst van de nieuwe wet- en regelgeving. Adequate voorlichting en trainingen over de nieuwe regelingen en de implicaties voor de gehele keten zijn onontbeerlijk en daar is ook, zo blijkt uit dit onderzoek, behoefte aan. Het zou goed zijn om daarbij voldoende oog te hebben voor aspecten zoals de kleinschaligheid van de eilanden en de daarmee samenhangende uitvoerings- en privacyvraagstukken, en voor het belang van kinderrechtelijke uitgangspunten, zoals neergelegd in het IVRK, waaronder terughoudendheid bij de inzet van het jeugdstrafrecht, de pedagogische oriëntatie, het gebruik van buitengerechtelijke afdoeningen, een eerlijk proces, participatie van jeugdigen, bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het zoveel mogelijk voorkomen van vrijheidsbeneming van kinderen. In het verlengde hiervan zou het ook goed zijn om nader te kijken naar de implicaties van de invoering van het jeugdstrafrecht voor de justitiële documentatie van betrokkenen. De regelgeving hieromtrent is niet betrokken in dit onderzoek, maar kan wel degelijk gevolgen hebben voor het succes dan wel het falen van een bepaalde interventie.

Tot slot is van belang om het jeugdstrafrecht niet te isoleren van de andere voor jongeren en gezinnen relevante systemen en interventies, maar om deze juist met elkaar te verbinden. Een goed voorbeeld betreft de afstemming tussen de jeugdstrafrechtelijke ketenpartners en de leerplichtambtenaren. Voor een effectieve bestrijding van jeugdcriminaliteit (inclusief het voorkomen ervan) en voor het effectief bejegenen van jongeren die in aanraking komen met politie en justitie is een holistische benadering gericht op gezinsondersteuning, school en het adresseren van sociaal-maatschappelijke kwesties, zoals armoede, huiselijk geweld en geweld tegen kinderen, discriminatie en uitsluiting, essentieel. Niet alleen sluit dit aan bij wetenschappelijke inzichten ten aanzien van jeugdcriminaliteit en effectieve interventies (*what works*), ook vindt een dergelijke benadering steun in de verplichtingen die het Nederlandse Koninkrijk is aangegaan door het omarmen van internationale kinderrechten, zoals neergelegd in het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind. Het is dan ook in het belang van de jeugd en de samenlevingen binnen Caribisch Nederland om gezamenlijk op te treden en steun vanuit de Nederlandse overheid en de Openbare Lichamen is hierbij onontbeerlijk.

Literatuurlijst

Bak, R.R. den & Popma, A., Nauta-Jansen, L., Nieuwbeerta, P., & Jansen, J.M. (2018). *Psychosociale criminogene factoren en neurobiologische kenmerken van mannelijke gedetineerde in Caribisch Nederland*. Den Haag: WODC.

Bryman, A. (2012). *Social Research Methods (4th Edition)*. New York, NY: Oxford University Press.

Centraal Bureau voor de Statistiek [CBS]. (2018). *Monitor Jeugdcriminaliteit 2017*. Geraadpleegd van https://www.wodc.nl/binaries/Cahier%202018-1_2849a_Volledige%20tekst_nw_tcm28-306193.pdf

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2019, 5 juni). *Caribisch Nederland; bevolking; geslacht, leeftijd, burgerlijke staat* [Dataset]. Geraadpleegd van https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83698NED/table?ts=1580115140879

Centraal Bureau voor de Statistiek [CBS] (2020). Statline*: Caribisch Nederland; bevolking; geslacht, leeftijd, 2002-2016*. Geraadpleegd van https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/80534NED/table?fromstatweb

De Doelder, H., Verbaan, J. H. J., & Verbeek, R. J. (2011), *Wetboek van Strafrecht Curaçao*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

Flick, U. (2002). *An introduction to qualitative research*. Londen, VK: Sage.

General Comment No. 24 on children's rights in the child justice system, 18 september 2019, CRC/C/GC/24.

General Comment No. 5 on General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child, 27 november 2003, CRC/GC/2003/5.

Gielen, M. (2014). 'In het belang van het kind. Overpeinzingen over de reikwijdte van artikel 3 lid 1 van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind binnen het civiele recht', in: E. Witjens e.a. (red.), *E hofi di Ley. Feestbundel ter gelegenheid van 25 jaar Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Aruba,* Den Haag: Boom juridische uitgeverij.

Giordano, P.C., Cernkovich, S.A., & Rudolph, J.L. (2002). Gender, crime and desistance: Toward a theory of cognitive transformation. *American Journal of Sociology*, *107*(4*),* 990-1064.

Heale, R., & Twycross, A. (2015). Validity and reliability in quantitative studies. *Evidence Based Nurs, 18*(3), p. 66 –67.

Kamerstukken II 2008/09, 31959, nr. 2, p. 254-260 (Inhoud in te voeren Titel VIIIA in het WvSr-BES houdende bepalingen van het jeugdstrafrecht voor de BES, bijlage 'big-868920, bij *Kamerstukken II* 2018/19, 31568, nr. 209)

Kamerstukken II, 2008/09, 31959, nr. 3

Kamerstukken II, 2009/10, 31959, nr. 6

Kamerstukken II 2017/18, 31568, nr. 197

Kamerstukken II, 2018/19, 35000 IV, nr. 13 (Amendement ter verhoging met 1 miljoen Euro ten behoeve van de jeugdzorg in de BES op de begroting Koninkrijksrelaties over het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaten van Koninkrijksrelaties (IV) en het BES-fonds (H) voor het jaar 2019, voor de behandeling zie: *Handelingen II* 2018/19, nr. 11, item 7, p. 13-15.)

Kamerstukken II 2018/19, 31568, nr. 209 (Aanbieding in te voeren jeugdstrafrecht in WvSr-BES)

Krueger, R. & Casey, M. (2001). Focus groups: A practical guide for applied research. University of Minnesota: Sage.

Kloosterboer, K. & Esser, A. (2017). *Kind en armoede. Visie op een kindpakket voor Bonaire.* Geraadpleegd van https://www.kindmetrecht.nl/wp-content/docs/20170516_Kind_en_armoede_Visie_op_een_kindpakket_voor_Bonaire.pdf

Kloosterboer, K. (2013). *Kind op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Kinderrechten in Caribisch Nederland (Samenvatting).* Geraadpleegd van https://www.unicef.nl/media/1402135/samenvatting_kind_op_bes.pdf

Leertouwer, E. C., Zaalberg, A., & Busker, A. L. J. (2015). *Achtergronden van de detentieratio in Caribisch Nederland.* Den Haag, Nederland: WODC.

Liefaard, T. (2020). 'Juvenile Justice', in: J. Todres & S.M. King, *The Oxford Handbook of Children's Rights Law*, Oxford: Oxford University Press.

Liefaard, T. (2019). 'Deprivation of Liberty of Children', in: U. Kilkelly & T. Liefaard (eds.), *International Human Rights of Children*, Singapore: Springer Nature 2019, p. 321-357.

Liefaard, T. & Kilkelly, U. (2019). 'Child-friendly justice: past, present and future', in: B. Goldson **(ed.),** *Juvenile Justice in Europe*. Past, Present and Future, Abingdon: Routledge 2019, p. 57-73.

Marchena-Slot, A. (2012). *Detentie van jeugdigen in Curaçao*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers.

Marchena-Slot, A. (2019) 'Strafrechtelijke interventies bij jeugdigen, ingekaderd en toegepast', in: A. Marchena-Slot, O. Kostrzewski, L. Rogier (red.), *Fundamentele rechten in Curaçao*, Den Haag: Boom juridisch.

Maruna, S. (2001). *Making good: how ex-convicts reform and rebuild their lives*. Washington: American Psychological Association.

MvT bij Goedkeuringswet IVRK, Kamerstukken II 1992/1993, 22855 (R 1451), nr 3, *Stb*. 1994, 862.

Nieuw, R. (2018). *Het recht op bescherming van kinderen. Het recht op bescherming tegen kindermishandeling in het licht van het IVRK en nationaal perspectief op Curaçao*. Weert: Celsus juridische uitgeverij.

Polkinghorne, D.E. (2007). Validity issues in narrative research. *Qualitative Inquiry, 13*(4), p. 471–486.

Pommer, E. & Bijl, R. (2015). Vijf jaar Caribisch Nederland. Gevolgen voor de bevolking. Geraadpleegd van https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/vijf-jaar-caribisch-nederland-gevolgen-voor-de-bevolking/

Powell, R.A., & Single, H.M. (1996). Focus groups. *International Journal for Quality in Health Care*, 8(5), p.499-504.

Raad voor de Rechtshandhaving (2016). *Preventie van jeugdcriminaliteit in Bonaire, Sint Eustatius en Saba.* Geraadpleegd van https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/12/19/tk-bijlage-preventie-van-jeugdcriminaliteit-in-bonaire-sint-eustatius-en-saba

Raad voor de Rechtshandhaving. (2017). *Review-onderzoek Justitiële inrichting Caribisch Nederland* (JICN). Geraadpleegd van https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/06/07/tk-bijlage-review-onderzoek-justitiele-inrichting-caribisch-nederland

Raad voor de Rechtshandhaving (2019). *Reclassering en resocialisatie in Caribisch Nederland*. Geraadpleegd van https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/08/26/tk-bijlage-rapport-reclassering-en-resocialisatie-in-caribisch-nederland

Rijksoverheid.nl (2020). *Waaruit bestaat het Koninkrijk der Nederlanden?* Geraadpleegd van https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/caribische-deel-van-het-koninkrijk/vraag-en-antwoord/waaruit-bestaat-het-koninkrijk-der-nederlanden

Scholengemeenschap Bonaire (z.d.). *Welkom*. Geraadpleegd van https://sgbonaire.com/index.php?lang=en

Rap, S., Liefaard, T. & Rodrigues, P. (Red.). *Kinderrechtenmonitor 2015*. Geraadpleegd van https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwiM0fS_7uXnAhXqwAIHHerGCxcQFjAAegQIARAB&url=https%3A%2F%2Fwww.dekinderombudsman.nl%2Fpublicaties%2Fkinderrechtenmonitor-2015&usg=AOvVaw3OZaDCf0ob-2AQRbNhg-ei

Schmidt, E.P., Rap, S.E., & Liefaard, T. (2020). Young Adults in the Justice System: The Interplay between Scientific Insights, Legal Reform and Implementation in Practice in The Netherlands, *Youth Justice*.

Spies, J. W. E., Soons, A. H. A., Thodé, G. A. E., Verhey, L. F. M., & Weekers, F. H. H. (2015). *Vijf jaar verbonden: Bonaire, Sint-Eustatius, Saba en Europees Nederland*. Geraadpleegd van https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/210276/Rapport-Evaluatiecommissie-Caribisch-Nederland-Vijf-jaar-verbonden.pdf

UNICEF. (2019). *Situation Analysis Children and Adolescents in the Caribbean Netherlands*. Geraadpleegd van https://www.unicef.nl/files/Situation%20Analysis%20Children%20and%20Adolescents%20in%20the%20Caribbean%20Netherlands%202019%20(1).pdf

UN Committee on the Rights of the Child, Concluding Observations on the fourth periodic report of the Netherlands, UN Doc. CRC/C/NDL/CO/4, 8 June 2015

Van Delft D. C. I., & Bults, J. H, (2014). *Jaarverslag 2013, Openbaar Ministerie Parket Bonaire, Sint Eustatius en Saba*.

Van der Zee, S., & Hoebé, D. (2019). *Veiligheidsbeeld BES 2018*. Geraadpleegd van https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/02/12/tk-bijlage-veiligheidsbeeld-bes-2018

Van der Zee, S., Meinema, B., & Liem, M. (2019). *Hoe doen de buren dat? Verslag van een zoektocht naar regionale good practices voor rechtshandhaving en veiligheid in Caribisch Nederland.* Den Haag, Nederland: WODC. Geraadpleegd van

Van der Veen, H.C., & Heuts, L.F. (2018). *National risk assessment witwassen en terrorismefinanciering: Bonaire, Sint Eustatius en Saba*. Den Haag: WODC.

Van Rijn, A. (2019). *Handboek Caribisch Staatsrecht*, Den Haag: Boom Juridisch.

VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten) & Ministerie van VenJ (2014), *Richting aan Re-integratie, Convenant Re-integratie van (ex-)gedetineerden*.

Bijlage 1: Topiclijst interviews sleutelpersonen ketenpartners

Intro

- Uitleg doel onderzoek
- Informed consent / toestemming voicerecorder

Algemene informatie

- Kern variabelen (leeftijd, m/v,)
- Organisatie (functieomschrijving en kernwerkzaamheden, hoeveel jaar, Bonaire/Sint Eustatius/Saba?)
- Afbakening accent op jong 12-18 jaar BES, en jongvolwassenen 18-21 jaar

Uitvoering taak (jeugd)strafrechtketen

- Inhoud taak mbt justitieel traject doelgroep
    - Formeel / informeel
    - Welke reacties op strafbaar feit?
    - Samenwerking met andere organisaties (plaats binnen (jeugd)strafrechtketen)
    - Knelpunten
- Kenmerken jongeren >>> werk uit per groep (12-18 jaar EN 18-21 jaar)
    - Variabelen (hoe groot? leeftijdsvariatie, geslacht)
    - Opleiding/Inkomen (school, baan(tje), toekomstperspectief)
    - Thuissituatie
    - Wat voor 'criminaliteit'? (schoolverzuim, geweld, drugs, diefstal etc?)
- Registratie
    - Formeel / informeel
    - Wat, hoe, waar?
    - Wie heeft toegang?

Implementatie jeugdstrafrecht (en jeugddetentie)

- Verwachtingen / visie op
    - Wat vindt u? Wat verwacht u? (veel gebruik van worden gemaakt?)
    - Wat wordt van u verwacht?
    - Hoe bereidt u zich voor?
- Gevolgen voor:
    - Inhoud werk / meer bevoegdheden / verantwoordelijkheid?
    - Toegerust daarop? (Zijn volwassen instanties aangesloten op de jeugd?)
    - Samenwerking partners
- Beoogde knelpunten
    - Mbt bv specialismen, uitvoering van (alternatieve) sancties, leeftijdsonderscheiding, preventie.
- Suggesties: Waar moet men bij het invoeren van het jeugdstrafrecht rekening mee houden?

Inrichting kwantitatieve en kwalitatieve monitor jeugdstrafrecht

- Hoe staat u tegenover een monitor jeugdstrafrecht?
- Wat zou deze moeten bevatten?
- Minimum eisen qua haalbaarheid?

Afsluiting

- Onderwerpen die niet zijn besproken?
- Sleutelpersonen die mogelijk relevant zijn?
- Interesse deelname focusgroep najaar 2019?

Bijlage 2: Informed consent formulier

Universiteit Leiden

Informed consent formulier

De Universiteit Leiden (afdelingen Criminologie en Jeugdrecht) voert in samenwerking met de University of Curaçao, in opdracht van het WODC, een onderzoek uit naar de haalbaarheid van een monitor jeugdstrafrecht op de BES-eilanden. Het onderzoek richt zich op jongeren van 12-18 jaar, aangevuld met een zeer algemene verkenning van de situatie voor 18- tot 21-jarigen. De vraagstukken zullen (globaal gezien) op twee manieren onderzocht worden:

(1) het afnemen van mondelinge interviews met betrokken sleutelpersonen uit de strafrechtketen over hun rol en taken
(2) dossieronderzoek om de huidige 0-situatie in kaart te brengen en de kwaliteit van registraties te beoordelen.
(3) een focusgroep in de laatste fase van het onderzoek om de bevindingen terug te koppelen en input vragen met betrekking tot de haalbaarheid van een monitor jeugdstrafrecht.

De gegevens voor het onderzoek worden vertrouwelijk behandeld en gespeudonimiseerd. Interviews worden met goedkeuring van de respondent opgenomen met een voicerecorder om zo betrouwbaar mogelijk verslag te kunnen doen van de woorden van de geïnterviewde bij het uitwerken van de interviews. In het uiteindelijke onderzoeksrapport zullen geen namen van respondenten worden gebruikt bij het gebruik van quotes of uitspraken. Mocht u nog overige vragen hebben over het onderzoek kunt u altijd contact opnemen met de onderzoekscoördinator Jennifer Doekhie (j.v.o.r.doekhie@law.leidenuniv.nl).

Hierbij bevestig ik dat ik:

- De opzet van het onderzoek begrijp
- De gelegenheid heb gehad om aanvullende vragen te stellen over het onderzoek en dat deze vragen naar tevredenheid zijn beantwoord
- Toestemming geef voor deelname aan het onderzoek
- Toestemming geef voor het gebruiken van een voicerecorder om het interview op te nemen. Deze opname wordt alleen gebruikt voor het uitwerken van de interviews.
- Toestemming geef voor het gebruiken van mijn interview voor onderzoeksdoeleinden; mijn naam wordt echter nooit gebruikt

Naam respondent: _____

Handtekening: _____

Naam interviewer: _____

Handtekening: _____

Bijlage 3: Leden van de begeleidingscommissie

Wij danken de volgende leden die hebben deelgenomen aan de begeleidingscommissie:

- De heer prof. dr. G.J.J.M. (Geert-Jan) Stams (voorzitter) – Universiteit van Amsterdam

- Mw. drs. A. (Agnes) De Lima-Heijns - Caribbean Medical University Curaçao / Forensisch Centrum Teylingereind

- Mw. drs. H. (Helen) Verleg – Ministerie van Justitie en Veiligheid / DG SenB

- Mw. dr. J. (Jolande) uit Beijerse – Erasmus Universiteit Rotterdam

- Mw. dr. S. (Soraya) Verstraeten – Volksgezondheids Instituut Curaçao

- De heer dr. G. (Gerrit) Haverkamp (projectbegeleider) - Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)