



# Jeugdreclassering op Bonaire, Sint Eustatius en Saba

*Inspectieonderzoek van de Raad voor de rechtshandhaving met betrekking tot in hoeverre en op welke wijze Bonaire, Sint Eustatius en Saba invulling wordt gegeven aan jeugdreclassering*

# Jeugdreclassering op Bonaire, Sint Eustatius en Saba

*Inspectieonderzoek van de Raad voor de rechtshandhaving met betrekking tot in hoeverre en op welke wijze Bonaire, Sint Eustatius en Saba invulling wordt gegeven aan jeugdreclassering*

Opdrachtgever: Raad voor de rechtshandhaving

Uitvoering: Inspectie Jeugdzorg

April 2013



# Inhoudsopgave

<b>Lijst met gebruikte afkortingen</b>	<b>5</b>
<b>Voorwoord</b>	<b>7</b>
<b>Samenvatting van het rapport</b>	<b>9</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>13</b>
1.1 Aanleiding	13
1.2 Doelstelling en toetsingskader	13
1.3 Onderzoeksvraag	14
1.4 Onderzoeksaanpak en -methode	15
1.5 Leeswijzer	15
<b>2 Achtergrondinformatie</b>	<b>16</b>
2.1 Wettelijk kader	17
2.2 Betrokken partijen	18
2.3 Actuele ontwikkelingen	18
2.4 Relevante cijfers	18
<b>3 Onderzoekresultaten</b>	<b>22</b>
3.1 Organisatie Voogdijraad	23
3.2 Voorlichting en advies	26
3.3 Jeugd reclasseringsbegeleiding	31
3.4 Coördinatie taakstraffen	33
<b>4 Slotbeschouwing en benodigde verbeteringen</b>	<b>36</b>
4.1 Inleiding	37
4.2 Slotbeschouwing	37
4.3 Eindoordeel en verbeterpunten	38
<b>Bijlage I Uitwerking wettelijk kader</b>	<b>41</b>
<b>Bijlage II Toetsingskader</b>	<b>45</b>
<b>Bijlage III Geïnterviewden en vragenlijsten</b>	<b>47</b>
<b>Bijlage IV Lijst geraadpleegde Documenten</b>	<b>49</b>



## Lijst met gebruikte afkortingen

<b>Afkorting</b>	<b>Betekenis</b>
AMFO	Antilliaanse MedeFinancierings Organisatie
ART	Aggression Replacement Therapy
BaRO	Basis Raads Onderzoek
BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
CJG	Centrum voor Jeugd en Gezin
COJ	Casusoverleg Jeugd
EOZ	Expertise Onderwijs en Zorg
FFT	Functional Family Therapy
Fte	full-time equivalent
GOG	Gouvernementeel Opvoedings Gesticht
GVI	Gezinsvoogdijinstelling
HALT	Het ALternatief
IVS	Inverzekeringstelling
MST	Multi Systeem Therapie
OM	Openbaar ministerie
OTS	ondertoezichtstelling
Raad	Raad voor de rechtshandhaving
Sova	Sociale vaardigheidstraining
TBR	Ter beschikkingstelling van de regering
TUL	tenuitvoerlegging van de voorwaardelijk opgelegde straf
VR	Voogdijraad
WvSr	Wetboek van Strafrecht
WvSv	Wetboek van Strafvordering



## Voorwoord

In zijn 'Jaarplan 2012' heeft de Raad voor de rechtshandhaving vastgelegd welke onderzoeken in 2012 worden uitgevoerd. Een van deze onderzoeken betreft de jeugdreclassering. Het onderzoek naar jeugdreclassering is dan ook het onderwerp van dit derde inspectierapport van de Raad voor de rechtshandhaving (hierna ook: de Raad). De inspectie vond tegelijkertijd plaats op Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Dit rapport bevat de uitkomsten van dit onderzoek naar jeugdreclassering op Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Het onderzoek toont aan dat er in de jeugdreclassering in Bonaire, Sint Eustatius en Saba sinds 10 oktober 2010 flinke stappen gezet zijn. Ondanks het ontbreken van een duidelijke wettelijke opdracht voor het uitvoeren van een deel van de activiteiten, te weten de jeugdreclassering en de coördinatie van taakstraffen, voert de Voogdijraad alle jeugdreclasseringstaken uit. De Voogdijraad heeft daartoe het convenant '3 modellen interventiemodel' ingevoerd op alle drie de eilanden. De verdere uitwerking en bestending hiervan op Sint Eustatius en Saba is een punt van aandacht.

Net als bij de eerdere onderzoeken van de Raad het geval was, werkten de betrokken organisaties en personen op constructieve wijze mee aan het onderzoek. De Raad is de personen die zijn benaderd zeer erkentelijk voor hun medewerking. Dit geldt in het bijzonder voor de medewerkers van de Voogdijraad en van het Openbaar Ministerie.

De Raad spreekt de hoop en de verwachting uit dat dit rapport zal bijdragen aan een verdere ontwikkeling van de jeugdreclassering op Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

### DE RAAD VOOR DE RECHTSHANDHAVING

Mr. F.E. Richards, voorzitter

Mr. G.H.E. Camelia

Mr. J.J. van Eck





## Samenvatting

De Raad voor de rechtshandhaving heeft in december 2012 onderzocht op welke wijze op Bonaire, Sint Eustatius en Saba uitvoering wordt gegeven aan de volgende drie jeugdreclasseringstaken:

- voorlichting en advies
- verplichte begeleiding
- coördinatie van taakstraffen

Omdat de jeugdreclasseringstaken voornamelijk door de Voogdijraad worden uitgevoerd zijn het vooral de werkzaamheden van de Voogdijraad op het gebied van strafzaken die door de Raad zijn doorgelicht.

### Onderzoeksresultaten

Voor wat betreft de uitvoering van strafrechtelijke taken is zichtbaar dat in de afgelopen twee jaar grote stappen voorwaarts zijn gezet bij de Voogdijraad BES. De Voogdijraad profileert zich als een professionele organisatie; de werkprocessen zijn beschreven en in samenhang daarmee worden de werkzaamheden digitaal geregistreerd. Op Sint Eustatius en Saba is dit proces minder ver gevorderd en behoeft aandacht.

Uit het onderzoek blijkt dat de Voogdijraad in alle zaken op tijd een rapport heeft uitgebracht aan het OM en de rechterlijke macht. De kwaliteit van deze rapportages wordt als voldoende beoordeeld. Het strafadvies is volgens het OM en de rechterlijke macht voor verbetering vatbaar door meer rekening te houden met de ernst van het delict. De Voogdijraad adviseert voornamelijk vanuit een pedagogische visie en baseert zijn advies mede op de informatie van de jongere en ouder(s) die verkregen is met de BaRO (BasisRaadsOnderzoek). Het is van belang dat de verschillende verwachtingen van de betrokken actoren met elkaar worden gedeeld en afgestemd.

De samenwerking met ketenpartners heeft een impuls gekregen door de invoering van het convenant '3 Modellen interventie jeugdcriminaliteit.' Op alle eilanden is een Casusoverleg Jeugd (COJ). De deelnemers van het COJ Bonaire zijn over het algemeen tevreden over de preventieve werking die uitgaat van de 3-modellenaanpak. Er is geen zicht op de kwaliteit van (het functioneren van) het COJ op Sint Eustatius en Saba, dit vergt aandacht van zowel de Voogdijraad als het OM.

Aan de feitelijke jeugdreclasseringstaak, inhoudende de coördinatie van de (verplichte) jeugdreclasseringsbegeleiding van minderjarigen die met justitie in aanraking zijn gekomen, wordt inhoud gegeven door de Voogdijraad. Ook de coördinatie van taakstraffen door de Voogdijraad en de samenwerking daarin met ketenpartners verloopt op alle drie de eilanden goed. De mogelijkheden voor jeugdreclasseringsbegeleiding, het aanbod van leerstraffen en opvangvoorzieningen zijn echter beperkt. Het is van belang om hierin samenwerking te zoeken met de jeugdzorg en andere aanbieders.

Op basis van de resultaten van het onderzoek naar jeugdreclassering benoemt de Raad voor de rechtshandhaving de volgende punten waarop verbeteringen nodig zijn.

### Aanbevelingen ten aanzien van de organisatie van de Voogdijraad:

- Implementeer de werkprocessen en formats van de Voogdijraad op Sint Eustatius en Saba en monitor dit.
- Waarborg de continuïteit in de uitvoering en kwaliteit van de jeugdreclassering, door de medewerkers van Saba en Sint Eustatius meer als een team te laten functioneren waardoor collegiale toetsing en vervanging eenvoudiger te organiseren is.
- Stel vast welke gegevens nodig zijn, zodat sturing op werkzaamheden, maar ook onderbouwing van zaken als capaciteitsuitbreiding van het hulpaanbod mogelijk wordt.

#### **Aanbevelingen ten aanzien van de werkzaamheden van de Voogdijraad:**

- Ga met Jeugdzorg Bonaire in overleg om ervoor te zorgen dat de benodigde professionele, (langdurige) zorg aan minderjarigen die onder jeugdreclasseringsbegeleiding staan mogelijk wordt.
- Ga actief op zoek naar mogelijkheden om voorzieningen voor jeugdreclasseringsbegeleiding te creëren en bestaande voorzieningen meer te benutten.
- Breng in kaart welke leerstraffen nodig zijn om minderjarigen een passend aanbod te doen en ga na wat nodig is om dit ook te realiseren.

#### **Aanbevelingen ten aanzien van de samenwerking:**

- Organiseer een periodiek overleg met OM en rechters over de samenwerking, wederzijdse verwachtingen en kwaliteit van de rapportage.
- Evalueer het COJ casuïstiekoverstijgend en betrek daarin de volgende punten: voldoet het COJ aan het doel, wat kan efficiënter in de organisatie en voorbereiding en wie vervult welke rol.

Tot slot adviseert de Raad voor de rechtshandhaving de Minister van Veiligheid en Justitie om in overleg te treden met de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport om bestaande jeugdzorgvoorzieningen (ambulant en residentieel) ook beschikbaar te stellen voor minderjarigen die met het strafrecht in aanraking zijn geweest.





# Inleiding

## 1.1 Aanleiding

In artikel 3 van de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving (hierna: de Raad) is bepaald dat instellingen en inrichtingen waar reclassering plaatsvindt ten aanzien van minderjarigen tot de inspectiegebieden van de Raad behoren. De Raad vindt het van belang dat de overheid het beleid met betrekking tot de reclassering van minderjarigen die een strafbaar feit hebben gepleegd op goede wijze vorm geeft en uitvoert. Door middel van adequate jeugdreclassering kan worden voorkomen dat minderjarigen opnieuw in de fout gaan of zelfs afglijden naar een criminele carrière. Afgezien van het persoonlijke belang van de betrokken minderjarige kan jeugdreclassering dus bijdragen aan de voorkoming van recidive en daarmee aan een veiligere samenleving. Artikel 40 van het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind bevat in dit verband een duidelijke opdracht aan de lidstaten. Volgens dat artikel zijn staten verplicht om minderjarigen te stimuleren tot een opbouwende rol in de samenleving na het begaan van een strafbaar feit. Jeugdreclassering is het aangewezen middel om dit doel te bereiken. Vanwege het belang van de jeugdreclassering heeft de Raad besloten naar de organisatie en de werkwijze een inspectieonderzoek te verrichten.

Er is tevens aanleiding onderzoek naar de Jeugdreclassering te doen, omdat de Commissie Evaluatieonderzoek Rechtshandhaving Nederlandse Antillen (commissie Camelia-Römer) in haar rapport 'Evaluatieonderzoek Rechtshandhaving: de keten is zo sterk als de zwakste schakel' van februari 2006, diverse knelpunten bij de Voogdijraden van Bonaire, Saba en Sint Eustatius heeft geconstateerd. Deze verschillen per Voogdijraad en hebben ermee te maken dat er onvoldoende aandacht vanuit het ministerie van Justitie van de Nederlandse Antillen is geweest voor de problemen waarmee de Voogdijraden steeds geconfronteerd werden. De commissie deed verschillende aanbevelingen, waaronder het beter regelen van de rechtspositie en beheersbevoegdheden van de Voogdijraden. Daarnaast werd geadviseerd om in samenwerking met de betrokken justitiële diensten en de drie de eilandgebieden een beleid voor de aanpak van jongeren te ontwikkelen.

De Raad heeft het onderzoek gelijktijdig uitgevoerd in Sint Maarten, in Curaçao en op Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES), op basis van een gezamenlijk plan van aanpak. Dit rapport gaat over de uitvoering van jeugdreclasseringstaken op Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

## 1.2 Doelstelling en toetsingskader

Het doel van deze inspectie is inzicht te verkrijgen in de wijze waarop in de drie landen die onder de bevoegdheid van de Raad vallen de jeugdreclassering is georganiseerd en wordt uitgevoerd. De Raad beoogt met zijn onderzoek aspecten die voor verdere ontwikkeling en verbetering in aanmerking komen zichtbaar te maken en van daaruit, in een vervolgonderzoek, de basis te leggen voor een beoordeling van de kwaliteit van de uitvoering. De Raad wil langs deze weg een bijdrage leveren aan een effectieve uitvoering van jeugdreclassering.

De Raad heeft zich in dit onderzoek gericht op het proces dat een minderjarige doorloopt vanaf het moment dat de Voogdijraad een melding ontvangt over mogelijke betrokkenheid van een minderjarige bij een strafbaar feit. In verband hiermee heeft de Raad de volgende drie jeugdreclasseringstaken onderzocht:

- voorlichting en advies
- verplichte begeleiding
- coördinatie taakstraffen

Ten behoeve van dit onderzoek heeft de Raad een toetsingskader opgesteld waarin criteria en indicatoren voor de drie genoemde taken zijn opgenomen. Dit toetsingskader is als bijlage II in dit rapport opgenomen. Mede aan de hand van dit toetsingskader beschrijft de Raad in dit rapport de organisatie en de uitvoering van bedoelde jeugdreclasseringstaken op Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

### 1.3 Onderzoeksvraag

Voor dit onderzoek heeft de Raad de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

#### In hoeverre en op welke wijze wordt op Bonaire, Sint Eustatius en Saba invulling gegeven aan jeugdreclassering?

Ter beantwoording van deze centrale vraag zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

- Welke organisaties voeren de jeugdreclassering uit en welke samesnwerkingsafspraken zijn er?
- Welke deelactiviteiten worden verricht in het kader van jeugdreclassering?
- Welke nadere voorschriften/richtlijnen gelden ten aanzien van de verschillende deelactiviteiten en worden deze uitgevoerd?
- Welke andere organisaties zijn betrokken bij de uitvoering van de jeugdreclassering en hoe verloopt de samenwerking?
- In hoeverre wordt daarmee invulling gegeven aan jeugdreclassering?

### 1.4 Onderzoeksaanpak en -methode

De inspecteurs van de Raad hebben dit onderzoek uitgevoerd in de maanden september–december 2012. Zij hebben elkaar wederzijds ondersteund door - onder andere - het uitwisselen van gegevens en expertise. Voor wat betreft Bonaire, Sint Eustatius en Saba hebben inspecteurs van de Inspectie Jeugdzorg het onderzoek uitgevoerd. De dataverzameling bestond uit:

- een juridisch en literatuuronderzoek;
- deskresearch (bestudering van documenten als (jaar)verslagen, rapporten en werkplannen);
- dossieronderzoek<sup>1</sup>;
- interviews met personen die zijn betrokken bij het beleid en bij de uitvoering van jeugdreclassering;
- bijwonen van een Casusoverleg Jeugd (COJ);
- bijwonen van een strafzitting tegen minderjarigen;
- bezoek aan een werkproject;
- antwoorden op schriftelijke vragenlijsten.

Van alle interviews zijn gespreksverslagen opgesteld en ter flatering voorgelegd aan de geïnterviewden. Bijlage III van dit rapport bevat een overzicht van de personen die voor dit onderzoek zijn geïnterviewd of een vragenlijst hebben ontvangen.

### 1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat achtergrondinformatie die van belang is voor dit onderzoek. Eerst beschrijft de Raad het wettelijk kader zoals dat op Bonaire, Sint Eustatius en Saba geldt voor jeugdreclassering (paragraaf 2.1).<sup>2</sup> Daarna geeft de Raad een overzicht van de instanties die op Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn betrokken bij jeugdreclassering (paragraaf 2.2). In paragraaf 2.3 besteedt de Raad aandacht aan enkele actuele ontwikkelingen en hij sluit dit hoofdstuk af met relevante kengetallen (paragraaf 2.4).

De onderzoeksbevindingen en de analyse daarvan staan in hoofdstuk 3. In dat hoofdstuk besteedt de Raad eerst aandacht aan de organisatie van de Voogdijraad (paragraaf 3.1) en vervolgens aan de drie onderzochte jeugdreclasseringstaken (paragrafen 3.2 tot en met 3.4). De paragrafen met de bevindingen worden steeds gevolgd door een paragraaf met een analyse en een paragraaf met een conclusie. In het laatste hoofdstuk geeft de Raad een slotbeschouwing en benoemt punten die voor verbetering vatbaar zijn.

In de bijlagen I tot en met V treft de lezer achtereenvolgens een uitwerking van het wettelijk kader, het toetsingskader, een overzicht van de geïnterviewde functionarissen, een literatuurlijst en een lijst met gebruikte afkortingen aan.

<sup>1</sup> Ondanks een tijdig verzoek hiertoe van de Raad bleek het niet mogelijk om dossiers of rapportages over minderjarigen uit Saba of Sint Eustatius in te zien.

<sup>2</sup> Het wettelijk kader wordt hier in samengevatte vorm weergegeven. Bijlage I bevat een uitgewerkte versie daarvan.





2

# Achtergrondinformatie

## 2.1 Wettelijk kader

Jeugdreclassering omvat alle activiteiten die zijn gericht op resocialisatie van de minderjarige die met justitie in aanraking is gekomen. Ingevolge artikel 40 van het Verdrag inzake de rechten van het kind moet het strafrecht ten opzichte van de jeugdige persoon in het teken staan van zijn opvoeding en zijn re-integratie in de maatschappij. Daartoe moeten de lidstaten voor de reclassering van minderjarigen zorgen.

Bepalingen met betrekking tot jeugdreclassering op Bonaire, Sint Eustatius en Saba staan verspreid over verschillende wetten en regelingen en de meest relevante bepalingen zijn te vinden in het Wetboek van Strafrecht (WvSr), het Wetboek van Strafvordering (WvSv) en het Reclasseringsbesluit 1953 BES.

Op Bonaire, Sint Eustatius en Saba bestaat geen specifiek jeugdstrafrecht met bijbehorende voorzieningen zoals in Nederland wel het geval is. Wel staan er in het WvSv (boek 7 tweede afdeling artt. 479 t/m 498) en in het wetboek van strafrecht (eerste boek titel III artt. 41 t/m 41 decies) een aantal bepalingen specifiek gericht op minderjarigen.

De Voogdijraad is ontstaan in het kader van de jeugdhulpverlening en is ingericht met het oog op de uitvoering van civielrechtelijke taken. De reclassering van minderjarigen is sinds de inwerkingtreding van de Invoeringslandsverordening van het WvSv in 1997 ondergebracht bij de Voogdijraad.<sup>3</sup> De Voogdijraad dient het Openbaar Ministerie en de rechter te informeren over de situatie en de achtergrond van de minderjarige, over de recidivekans, en vanuit een pedagogische invalshoek te adviseren over de meest geëigende reactie op het strafbare feit dat is gepleegd. Informatieverstrekking aan staande en zittende magistratuur gebeurt door middel van vroeghulp- en voorlichtingsrapporten. Welke procespartijen bevoegd zijn tot het verzoeken van een vroeghulp- of een voorlichtingsrapport en op welk moment in het strafproces, is in het WvSv geregeld. Artikel 486 WvSv legt het Openbaar Ministerie de verplichting op om de Voogdijraad onverwijld van iedere verzekeringsstelling van een minderjarige verdachte in kennis te stellen, waarna de Voogdijraad een vroeghulprapportage kan opstellen. Artikel 487 lid 3 WvSv geeft de rechter-commissaris de mogelijkheid om inlichtingen aan de Voogdijraad te vragen, terwijl artikel 491 WvSv de rechter in eerste aanleg de bevoegdheid geeft om indien hij dat noodzakelijk acht, inlichtingen met betrekking tot de persoonlijkheid en de levensomstandigheden van de verdachte te verzoeken. Ingevolge artikel 352 jo. artikel 492 WvSv komt de rechter in hoger beroep dezelfde bevoegdheid toe. Het Openbaar Ministerie (OM) is de enige instantie die bevoegd is te beslissen over het wel of niet vervolgen van een minderjarige verdachte. Als het Openbaar Ministerie beslist om tot vervolging over te gaan dan is het verplicht de Voogdijraad daarvan in kennis te stellen (art 487 WvSv). Het OM kan besluiten om af te zien van vervolging en hieraan voorwaarden verbinden waar de minderjarige zich gedurende een proeftijd aan moet houden.

Als reactie op een strafbare gedraging van een minderjarige kan hem straf worden opgelegd. De strafmodaliteiten zijn in artikel 9 van het WvSr opgenomen. Tot de strafmodaliteiten voor minderjarigen behoren onder andere berisping, geldboete en (voorwaardelijke) gevangenisstraf al dan niet met de bijkomende straf van verbeurdverklaring. De rechter kan bepalen dat de straf geheel of gedeeltelijk niet ten uitvoer wordt gelegd, en hieraan voorwaarden verbinden waar de minderjarige zich gedurende een proeftijd aan moet houden. De bijzondere voorwaarden kunnen onder andere betreffen het uitvoeren van een werk- of een leerstraf, de behandeling voor een verslaving of agressieprobleem en het volgen van andere op gedragsverandering gerichte therapie. Ook kan aan de minderjarige de maatregel van strafrechtelijke ondertoezichtstelling (art. 41 decies WvSr) en terbeschikkingstelling van de regering ter plaatsing in een opvoedingsgesticht (art. 41 WvSr) worden opgelegd. Verplichte begeleiding van minderjarigen die met justitie in aanraking zijn geweest, is mogelijk in het kader van bijstand ter zake van de naleving van de bijzondere voorwaarden (art. 17d WvSr).

Deze verplichte begeleiding is niet expliciet bij wettelijke regeling aan de Voogdijraad opgedragen, maar kan worden afgeleid uit zijn algemene taak als hoeder van de belangen van het kind. Ook de coördinatie van taakstraffen, (opgelegd als bijzondere voorwaarde) en het toezicht op de uitvoering daarvan zijn niet bij wet aan de Voogdijraad opgedragen, maar worden in de praktijk wel door de Voogdijraad uitgevoerd.

<sup>3</sup> Dit kan worden opgemaakt uit de artikelen 477-498 WvSv waarin de Voogdijraad bepaalde strafrechtelijke taken krijgt toebedeeld.

## 2.2 Betrokken partijen

Op Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn, zoals hiervoor aangegeven, taken op het terrein van jeugdreclassering belegd bij de Voogdijraad. Maar ook andere organisaties zijn betrokken bij de processen en trajecten waarmee een minderjarige, die wordt verdacht van een strafbaar feit of die ter zake is veroordeeld, te maken kan krijgen. Het gaat onder meer om de politie, het openbaar ministerie, de rechterlijke macht, het gevangeniswezen. Indien, als bijzondere voorwaarde bij schorsing van de voorlopige hechtenis of gedeeltelijk voorwaardelijk opgelegde straf, een taakstraf wordt opgelegd, wordt deze uitgevoerd bij een organisatie die werkplekken aanbiedt of die trainingen en cursussen verzorgt.

## 2.3 Actuele ontwikkelingen

In 2010 heeft de Voogdijraad BES het initiatief genomen tot het opstellen van een convenant tussen de partijen die betrokken zijn bij de aanpak van strafbare feiten gepleegd door minderjarigen. In het convenant “3 Modellen interventie Jeugdcriminaliteit” is vastgelegd dat er een casuoverleg Jeugd (COJ) is waarin minderjarigen die verdacht worden van een strafbaar feit en wordt vastgesteld welke reactie moet volgen. Er zijn drie modaliteiten: het traject buitengerechtelijke afdoening (HALT), het officiersmodel en het rechtersmodel. In het convenant is vastgelegd dat de Voogdijraad zowel de uitvoering van de taakstraf coördineert alsook de coördinatie van jeugdreclasseringsbegeleiding. Dit laatste houdt in dat de feitelijke begeleiding door andere instanties uitgevoerd moet worden. Het betreft instanties die een hulpverleningsaanbod hebben dat ingezet kan worden binnen een jeugdreclasseringstraject.

Het convenant is medio 2010 door het OM, de politie, de Scholengemeenschap Bonaire, de leerplichtambtenaar, de gezaghebber van Bonaire en de Voogdijraad ondertekend en vervolgens ingevoerd. Op Saba en Sint Eustatius is het “3 Modellen interventie Jeugdcriminaliteit” in de loop van 2011 ingevoerd.

Tot 10 oktober 2010 werden minderjarige delinquenten vanuit Caribisch Nederland een enkele maal in het Gouvernementsopvoedingsgesticht (GOG) op Curaçao geplaatst. Hoewel het geen formeel besluit is dat alleen nog minderjarigen die op Curaçao wonen in aanmerking komen voor plaatsing, zijn sinds genoemde datum geen jongeren van Bonaire, Sint Eustatius en Saba meer geplaatst in het GOG. Op Bonaire, Sint Eustatius en Saba is geen justitiële jeugdinstelling. Wel is er een aparte afdeling voor jong volwassenen in de huidige gevangenis op Bonaire, waar jongeren tot 23 jaar vastzitten. Op Bonaire, Sint Eustatius en Saba bestaat geen mogelijkheid voor behandeling van minderjarige delinquenten, die voortvloeit uit de opgelegde maatregel Ter Beschikkingstelling van de Regering (TBR). Een enkele maal gaat een minderjarige voor behandeling naar Nederland. In 2015 is nieuwbouw voorzien voor de huidige gevangenis op Bonaire. Hier komt ook een aparte afdeling voor minderjarigen. Zowel de Voogdijraad als Jeugdzorg hebben het verzoek gedaan om in de nieuwbouw ook een beperkt aantal behandelplaatsen voor minderjarigen te realiseren. Er is ook een verzoek gedaan voor een semi-open instelling voor minderjarigen op Bonaire.

Sinds enige tijd is elektronisch toezicht mogelijk op Bonaire. Bij minderjarigen is dit nog niet opgelegd. Maar als dit aan een minderjarige wordt opgelegd is het aan de Voogdijraad om hierop toezicht te houden.

## 2.4 Relevante cijfers

Om een beeld te krijgen van de omvang van de problematiek is aan de Voogdijraad en aan het OM gevraagd om cijfermatige informatie over minderjarige verdachten, rapporten en afdoeningen. Alle partijen hebben de hun beschikbare cijfermatige informatie geleverd, deze betroffen met name Bonaire. Cijfers over Saba en Sint Eustatius konden zowel het OM als de Voogdijraad minder gedetailleerd aanleveren. De belangrijkste cijfers voor zover beschikbaar ten tijde van het onderzoek staan hieronder.

### Bonaire

Op Bonaire woonden in 2011 3948 en in 2012 4060 jongeren tot 20 jaar.<sup>4</sup>

	2011	2012
Aangehouden minderjarigen	26 <sup>5</sup>	28 <sup>6</sup>
Aantal in verzekering gestelde minderjarigen <sup>7</sup>	18	14
Kennisgevingen inverzekeringstelling minderjarige	6 <sup>8</sup>	9 <sup>9</sup>
Aantal vroeghulpbezoeken VR (binnen 24 uur) <sup>10</sup>	1	7 <sup>11</sup>
Voorlichtingsrapportages	3 <sup>12</sup>	9 <sup>13</sup>
Begeleiding jeugdreclassering	11 <sup>14</sup>	9 <sup>15</sup>
Taakstraffen	58 <sup>16</sup>	74 <sup>17</sup>

### Sint Eustatius

Op Sint Eustatius woonden in 2011 909 en in 2012 894 jongeren tot 20 jaar.<sup>18</sup>

	2011	2012
Aangehouden minderjarigen	4 <sup>19</sup>	-
Kennisgevingen inverzekeringstelling minderjarige	-	-
Aantal vroeghulpbezoeken VR (binnen 24 uur) <sup>20</sup>	8	1
Voorlichtingsrapportages	8 <sup>21</sup>	11 <sup>22</sup>
Begeleiding jeugdreclassering	- <sup>23</sup>	9 <sup>24</sup>
Taakstraffen	14 <sup>25</sup>	- <sup>26</sup>

<sup>4</sup> Centraal Bureau voor de Statistiek, 2013.

<sup>5</sup> Informatie van het Openbaar Ministerie uit jaarverslag 2011.

<sup>6</sup> Interview Openbaar Ministerie.

<sup>7</sup> Mail Openbaar Ministerie 20 december 2012.

<sup>8</sup> Jaarverslag 2011 Voogdijraad BES.

<sup>9</sup> Mail Voogdijraad 31 januari 2013.

<sup>10</sup> Mail Voogdijraad 31 januari 2013.

<sup>11</sup> Twee meldingen zijn te laat doorgegeven aan de Voogdijraad.

<sup>12</sup> Jaarverslag 2011 Voogdijraad BES.

<sup>13</sup> Mail Voogdijraad 31 januari 2013.

<sup>14</sup> Jaarverslag Voogdijraad BES.

<sup>15</sup> Mail Voogdijraad 31 januari 2013.

<sup>16</sup> Jaarverslag 2011 Voogdijraad BES.

<sup>17</sup> Mail Voogdijraad 31 januari 2013.

<sup>18</sup> Centraal Bureau voor de Statistiek, 2013.

<sup>19</sup> Informatie van het Openbaar Ministerie uit jaarverslag 2011.

<sup>20</sup> Reactie Voogdijraad op conceptrapport.

<sup>21</sup> Jaarverslag 2011 Voogdijraad BES.

<sup>22</sup> Mail Voogdijraad 8 februari 2013.

<sup>23</sup> Jaarverslag 2011 Voogdijraad BES.

<sup>24</sup> Mail Voogdijraad 8 februari 2013.

<sup>25</sup> Jaarverslag 2011 Voogdijraad BES.

<sup>26</sup> Mail Voogdijraad 8 februari 2013.

### Saba

Op Saba woonden in 2011 373 en in 2012 341 jongeren tot 20 jaar.<sup>27</sup>

	2011	2012
Aangehouden minderjarigen <sup>28</sup>	1	1
Kennisgevingen in verzekeringstelling minderjarige <sup>29</sup>	1	1
Aantal vroeghulpbezoeken VR (binnen 24 uur)	1	-
Voorlichtingsrapportages <sup>30</sup>	-	-
Begeleiding jeugdreclassering <sup>31</sup>	-	-
Taakstraffen	13 <sup>32</sup>	4 <sup>33</sup>

<sup>27</sup> Centraal Bureau voor de Statistiek, 2013.

<sup>28</sup> Informatie van het Openbaar Ministerie uit jaarverslag 2011.

<sup>29</sup> Reactie Voogdijraad op conceptrapport.

<sup>30</sup> Jaarverslag 2011 Voogdijraad BES en mail Voogdijraad 8 februari 2013.

<sup>31</sup> Jaarverslag 2011 Voogdijraad BES en mail Voogdijraad 8 februari 2013.

<sup>32</sup> Jaarverslag 2011 Voogdijraad BES.

<sup>33</sup> Vijf Haltzaken, waarvan 1 berisping. Mail Voogdijraad 8 februari 2013.



3

# Onderzoeksresultaten

## 3.1 Organisatie Voogdijraad

### A. Bevindingen

#### *Bureau Voogdijraad*

De Voogdijraad is in het leven geroepen bij de wijziging van de Burgerlijke Kinderwet van 1 oktober 1903. De Voogdijraad kent een organisatiestructuur met een bestuur en een bureau. De secretaris van het bestuur is tevens directeur van het bureau. De feitelijke werkzaamheden van de Voogdijraad worden uitgevoerd door het bureau. De Voogdijraad voert zijn taken en bevoegdheden zelfstandig uit en is verplicht daarover jaarlijks vóór 1 april aan de Minister van Veiligheid en Justitie een onderbouwd verslag van zijn werkzaamheden in het afgelopen jaar te sturen. De drie Voogdijraden op Bonaire, Saba en Sint Eustatius zijn met ingang van 10-10-2010 samengevoegd tot een Voogdijraad BES, de directie zetelt op Bonaire. De Voogdijraad BES komt op voor de rechten van het kind van wie de ontwikkeling en opvoeding worden bedreigd. Het gaat daarbij om gezinnen met ernstige problemen, minderjarigen die in aanraking komen met het jeugdstrafrecht, echtscheidingsproblematiek en advisering in het kader van adoptie.<sup>34</sup>

#### *Medewerkers*

Eind 2012 bestaat het bureau van de Voogdijraad BES uit een directeur en 6 fte's medewerkers die belast zijn met werkzaamheden in het primair proces. Zij hebben allen een HBO-opleiding. Op zowel Saba als Sint Eustatius is één raadsonderzoeker werkzaam. Saba en Sint Eustatius hebben geen eigen senior raadsonderzoeker die belast is met de taak om de kwaliteit van het werk te bewaken, het eenduidig werken volgens de werkprocessen te stimuleren en een gezonde samenwerking met ketenpartners te behouden. Op dit moment reizen de directeur en een senior raadsonderzoeker van Bonaire periodiek naar de eilanden om het bovenstaande te coördineren.<sup>35</sup> Ook worden de medewerkers via skype-gesprekken, mails en via de telefoon gecoacht en ondersteund.

De Voogdijraad heeft geen vastgestelde functiebeschrijvingen. De taken op het terrein van jeugdreclassering kunnen worden uitgevoerd door alle raadsonderzoekers. De Voogdijraad stuurt op all-round raadsonderzoekers. Dit betekent dat deze medewerkers zich tevens bezighouden met de uitvoering van civielrechtelijke taken van de Voogdijraad, zoals het onderzoek naar een kindbeschermingsmaatregel en onderzoek inzake echtscheiding en adoptiezaken.

Sinds 2010 heeft de Voogdijraad BES een senior raadsonderzoeker in dienst, die onder andere de jeugdreclasseringsbegeleiding en de coördinatie van de taakstraffen uitvoert. Deze medewerker heeft een HBO-opleiding Sociaal Pedagogische Hulpverlening afgerond en hij heeft tien jaar bij de Raad voor de Kinderbescherming in Nederland gewerkt waar hij de interne post-HBO opleiding Jeugdbescherming heeft afgerond. Met zijn komst is sinds 15 maart 2010 de functie 'Coördinator Taakstraffen' geïntroduceerd.<sup>36</sup> Ook de andere raadsonderzoekers stellen voorlichtingsrapportages op. Eind 2012 is bij de Voogdijraad op Bonaire een tweede raadsonderzoeker aangetrokken die naast de civiele zaken ook ingezet zal worden voor de uitvoering van de jeugdreclassering en coördinatie van taakstraffen. Deze medewerker heeft ervaring met strafzaken en zal zich vooral richten op de strafzaken en indien nodig naar Sint Eustatius en Saba reizen voor ondersteuning.

Van 2011 tot 1 december 2012 bestond een samenwerkingsverband met de Stichting Reclassering (verder Reclassering) op Bonaire. Een medewerker van de Reclassering heeft de uitvoering van jeugdreclassering op de eilanden Sint Eustatius en Saba en de invoering van het convenant "3 Modellen interventie Jeugdcriminaliteit" voor zijn rekening genomen. Vanaf 1 december 2012 worden de werkzaamheden met betrekking tot jeugdreclassering uitgevoerd door de medewerkers van de Voogdijraad zelf.

<sup>34</sup> Jaarverslag 2011 Voogdijraad BES.

<sup>35</sup> Jaarverslag 2011 Voogdijraad BES.

<sup>36</sup> Convenant 3 modellen interventie jeugdcriminaliteit.



De Voogdijraad investeert jaarlijks in de scholing van medewerkers. In 2012 was dat bijvoorbeeld de training 'geweldloos communiceren'. Het verbeteren en bewaken van de kwaliteit van de rapportages is een permanente activiteit bij de Voogdijraad. Wekelijks worden de conceptrapportages in het team besproken waar de medewerkers van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (via email) aan deelnemen. Via Skype geeft een extern adviseur feedback op de kwaliteit van de rapportages.

### *Procesbeschrijvingen*

In 2011 zijn de werkprocessen en taken van de Voogdijraad BES grondig herzien.<sup>37</sup> Voor strafzaken heeft de Voogdijraad het werkproces 'Onderhouden Strafzaken' vastgesteld.<sup>38</sup> Het werkproces heeft tot doel structuur te bieden aan de werkstroom van strafzaken. Het werkproces bestaat uit een hoofdproces en diverse activiteiten en subprocessen. In de beschrijving is vastgelegd wie de eigenaar is van het proces, hoe de processtructuur eruit ziet en wie een rol speelt in de uitvoering van het proces. Binnen het hoofdproces strafzaken, zijn twee subprocessen beschreven, te weten: straftrajecten en casusoverleg jeugd. In de procesbeschrijvingen is alleen voor de deelactiviteit uitvoeren onderzoek in het kader van proces-verbaal en in verzekering stelling (ivs) een termijn opgenomen.

De werkprocessen worden door de medewerkers bewaakt en verwerkt in het BPMone-programma. De medewerkers op Saba en Sint Eustatius zullen begin 2013 door de senior raadsonderzoeker worden geïnstrueerd in de werkprocessen met betrekking tot strafzaken.

Naast de werkprocesbeschrijving, is een belangrijk richtinggevend document voor de werkzaamheden het convenant '3 Modellen interventie jeugdcriminaliteit'.

### *Informatievoorziening*

Voor het registreren van zaken, gebruikt de Voogdijraad sinds 2011 een geautomatiseerd systeem, ACTk18. Dit systeem is gekoppeld aan de werkprocessen. Hierdoor is het niet alleen mogelijk doorlooptijden bij te houden, maar is ook zichtbaar wie de besluiten heeft genomen binnen de organisatie en kunnen bepaalde stappen (zoals het vaststellen van een rapportage) niet gezet worden zonder dat een daartoe geautoriseerd persoon zoals de directeur Voogdijraad, het stuk heeft geaccordeerd.

Met de gegevens die het geautomatiseerde systeem genereert is het mogelijk om te sturen op doorlooptijden en productie. Volgens de geïnterviewde medewerkers van de Voogdijraad worden deze mogelijkheden nog niet optimaal benut, omdat nog niet alle data in het systeem zijn opgenomen. Ook zijn Saba en Sint Eustatius nog niet aangesloten op het systeem. Het ligt in de bedoeling dat in 2013 meer gestuurd zal worden op basis van de managementinformatie die uit het geautomatiseerde systeem verkregen wordt.

### *Dossiervorming*

De Voogdijraad legt van elke minderjarige die door het OM bij de Voogdijraad wordt aangemeld een persoonsdossier aan. Sinds 2011 gebeurt dit zowel digitaal, in ACTk18, als op papier. In het digitale dossier worden per cliënt zaken als gezinssamenstelling, contactpersonen, correspondentie bijgehouden. Ook bevat het dossier een verslag van alle handelingen die de Voogdijraad verricht (met data), alle besluiten en de status van de zaak (in welke fase de zaak zich bevindt, zoals intakefase, uitvoering etc.). De Voogdijraad op Sint Eustatius en Saba werkt nog niet met het digitale registratiesysteem. Dossierstukken zijn niet met terugwerkende kracht gedigitaliseerd en ook voor nieuwe cliënten wordt nog een fysiek dossier bijgehouden.

Tijdens het dossieronderzoek door de Raad is gebleken dat de meeste relevante stukken zich in het fysieke dossier bevinden, zoals de kennisgeving in verzekeringstelling, het voorlichtingsrapport en documenten met betrekking tot de uitvoering van werk- of leerstraffen zoals het contract tussen Voogdijraad, minderjarige en werkplek. Ook is gebleken dat de persoonsdossiers soms niet compleet zijn. Relevante stukken, zoals het verzoek van het OM om een rapportage of het vonnis van de rechter waaruit blijkt welke straf of voorwaarden zijn opgelegd, ontbreken regelmatig. Het proces verbaal is niet in de dossiers aangetroffen. Aantekeningen van gesprekken in het kader van het onderzoek van de Voogdijraad bevinden zich soms wel en soms niet in een persoonsdossier. In dossiers van minderjarigen die meerdere strafbare feiten hebben gepleegd zijn de stukken niet steeds chronologisch en volgens de processtappen van het werkproces geordend.

<sup>37</sup> Jaarverslag 2011, Voogdijraad BES.

<sup>38</sup> Processen 2.2. Onderhouden Strafzaken – Voogdijraad. Versie 1 februari 2012.

Hierdoor is niet goed te volgen voor welk strafbaar feit welke straf is opgelegd en of de minderjarige zich houdt aan de bij deze straf opgelegde voorwaarden.

## B. Analyse

De Voogdijraad beschikt over een relatief klein bureau en de meeste medewerkers zijn al lange tijd werkzaam bij de Voogdijraad. Het uitgangspunt is dat alle raadsonderzoekers alle werkzaamheden moeten kunnen verrichten, dus zowel op straf- als civiel terrein. De Voogdijraad beschikt niet over functiebeschrijvingen, waarin de taken van de medewerkers zijn beschreven en vastgelegd. Met de komst van nieuwe medewerkers is bewust kennis en ervaring van (jeugd)reclassering binnengehaald en waar dat niet mogelijk was (Sint Eustatius en Saba) ingehuurd. Op Bonaire zijn inmiddels raadsonderzoekers, die gespecialiseerd zijn in het verrichten van jeugdreclasseringstaken, die zich hier met name mee bezighouden. Door de omvang van de werkzaamheden op Sint Eustatius en Saba is het niet mogelijk om ook daar te werken met gespecialiseerde raadsonderzoekers en moet deze taak door de raadsonderzoeker die werkzaam is op het eiland uitgevoerd worden.

De aangeboorde kennis van strafzaken en reclassering is benut om het werkproces strafzaken op te zetten en de jeugdreclassering op de drie eilanden vorm te geven. Op Sint Eustatius en Saba is door de inzet van een medewerker van de Reclassering een aanzet gemaakt met de invoering van het werkproces. Om de invoering op Sint Eustatius en Saba te verankeren zal hier specifiek aandacht voor moeten zijn vanuit de directie van de Voogdijraad, nu de werkzaamheden op het gebied van de jeugdreclassering met ingang van 1 december 2012 uitgevoerd worden door de twee raadsonderzoekers werkzaam op Sint Eustatius en Saba.

De Voogdijraad heeft zijn werkprocessen recent beschreven. De beschrijving biedt de medewerkers een houvast bij de uitvoering van hun werkzaamheden en zorgt voor eenduidigheid in de uitvoering van werkzaamheden van verschillende medewerkers. In de werkprocessen zijn termijnen voor onderzoek opgenomen, niet duidelijk is of deze termijnen gelden voor het onderzoek als zodanig of dat ook het uitbrengen van de rapportage hierbinnen valt. Het registratiesysteem is in overeenstemming met de werkprocessen en ondersteunt de medewerkers in het werken volgens de afgesproken werkprocessen en maakt het mogelijk te sturen op zowel kwaliteit als proces.

Het geautomatiseerde systeem voor de registratie zou het op betrekkelijk eenvoudige wijze mogelijk moeten maken om managementinformatie te verkrijgen. Niettemin was het voor de Voogdijraad moeilijk om, ten behoeve van het onderzoek door de Raad, cijfers over de werkzaamheden aan te leveren. Dit geldt in het bijzonder voor de werkzaamheden die verricht worden op Sint Eustatius en Saba. Duidelijk werd dat het systeem in opzet aanwezig is, maar dat het ten tijde van het onderzoek nog onvoldoende relevante data bevatte of dat het niet mogelijk was deze te analyseren.

Het management van de Voogdijraad wil de informatie uit het systeem gaan gebruiken voor het maken van een planning van de activiteiten en het monitoren van de voortgang van de werkzaamheden. Daarnaast bestaat het voornemen om op basis van de geregistreerde zaken in 2011 en 2012 realistische doorlooptijden vast te stellen waarop vervolgens gestuurd kan worden. Op dit moment is er naast het digitale dossier, ook een fysiek (papieren) persoonsdossier van elke minderjarige cliënt op de Voogdijraad aanwezig. Dit fysieke dossier volgt nog niet de processtappen uit het werkproces, waardoor de opbouw van de fysieke persoonsdossiers nog niet altijd logisch is en het is niet altijd duidelijk welke (straf) zaak het stuk betreft.

## C. Conclusie

Voor wat betreft de uitvoering van strafrechtelijke taken is zichtbaar dat in de afgelopen twee jaar grote stappen voorwaarts zijn gezet bij de Voogdijraad BES. Door de komst van een senior raadsonderzoeker met veel ervaring op het gebied van jeugdreclassering heeft de Voogdijraad BES de taken op het gebied van de jeugdreclassering zowel inhoudelijk als organisatorisch structureel opgepakt. De administratieve organisatie is grotendeels op orde, de werkprocessen zijn beschreven en er is een aanzet gemaakt tot goede informatievoorziening met de ingebruikname van een digitaal registratiesysteem. Een vervolgstap is het vaststellen van functieprofielen en de gewenste doorlooptijden voor de verschillende processtappen en de sturing hierop waarmee een cyclus van beleid, evaluatie en planning mogelijk wordt.

Ook de samenwerking met ketenpartners heeft een impuls gekregen door de invoering van het convenant '3 Modellen interventie jeugdcriminaliteit.' Op de eilanden Saba en Sint Eustatius is de invoering van de werkproces-

sen en het registratiesysteem nog achtergebleven. Nu de tijdelijke mankracht vanuit de Reclassering is vertrokken, is het zaak om de twee raadsonderzoekers van de Voogdijraad goed te begeleiden in het zelfstandig uitvoeren van alle werkzaamheden op het gebied van jeugdreclassering en de sturing hierop vanuit Bonaire te waarborgen.

### 3.2 Voorlichting en advies

#### A. Bevindingen

##### *Inleiding*

Een van de taken van de Voogdijraad in het kader van strafzaken is 'Voorlichting en advies.' De inbreng van de Voogdijraad als voorlichter of adviseur ten behoeve van justitiële instanties kan zich op verschillende momenten manifesteren, namelijk:

1. direct na een inverzekeringstelling. De Voogdijraad brengt dan een vroeghulprapportage uit;
2. in het kader van een beslissing van het OM over een mogelijk sepot en daaraan te verbinden voorwaarden of van een beslissing van de rechter over een op te leggen straf of maatregel. De Voogdijraad brengt dan een voorlichtingsrapportage uit;
3. tijdens de behandeling van de zaak op een zitting van de (straf)rechter. De Voogdijraad brengt dan 'Advies ter zitting uit';
4. tijdens het casusoverleg jeugd (COJ).

De Raad gaat hieronder in op deze vier momenten.

##### *Vroeghulprapportage*

Wanneer een minderjarige in verzekering wordt gesteld, informeert de hulpofficier(politie) de Voogdijraad per fax.<sup>39</sup> De raadsonderzoeker van de Voogdijraad bezoekt vervolgens de minderjarige in het huis van bewaring (of op het politiebureau op Sint Eustatius en Saba), hij bespreekt met de minderjarige of er praktische zaken geregeld moeten worden. Daarnaast spreekt de raadsonderzoeker met de minderjarige over het delict, hoe het gaat op school en thuis en over eventuele problemen die de minderjarige heeft. Op Bonaire wordt het onderzoek gedaan met behulp van de BaRO (Basis RaadsOnderzoek). Op Sint Eustatius en Saba werd het format van de in gebruikt, met ingang van 1 januari 2013 zal de BaRO hier ook gebruikt worden. De BaRO is een vragenlijst, die in Nederland is ontwikkeld, om na te gaan of het strafbare feit mogelijk een signaal is van onderliggende problematiek. Alle medewerkers van de Voogdijraad zijn geschoold in het gebruik ervan. Ook wordt informatie ingewonnen bij de ouder(s) en de school. Op basis van het onderzoek brengt de Voogdijraad een voorlichtingsrapportage- vroeghulprapportage geheten- voorzien van een advies uit. Voor deze rapportage wordt gebruik gemaakt van een vastgesteld format. Alle rapporten worden voordat zij verzonden worden, ter flattering voorgelegd aan en ondertekend door de directeur van de Voogdijraad.

In 2011 heeft de Voogdijraad op Bonaire in drie zaken een vroeghulrapport uitgebracht. In 2012 waren dit negen.<sup>40</sup> Op Sint Eustatius en Saba zijn in 2011 geen vroeghulrapportages uitgebracht. Een verklaring hiervoor is dat de minderjarigen op Sint Eustatius en Saba bij gebrek aan een huis van bewaring op het politiebureau in verzekering gesteld worden en dat hier terughoudend mee wordt omgegaan. Op Sint Eustatius zijn zeven onderzoeken in het kader van een inverzekeringstelling uitgevoerd. Op Saba geen.<sup>41</sup>

In het werkproces is vastgelegd dat het onderzoek als een minderjarige in verzekering gesteld is binnen 24 uur uitgevoerd moet zijn. Er is geen termijn opgenomen waarbinnen de Voogdijraad de vroeghulprapportage moet uitbrengen.<sup>42</sup> Uit interviews blijkt dat de Voogdijraad in de praktijk een termijn van drie dagen hanteert voor het uitbrengen van een vroeghulrapport, te rekenen vanaf het moment van binnenkomst van het faxbericht dat de minderjarige in verzekering is gesteld. Uit de cijfers blijkt dat het de Voogdijraad Bonaire in 2012 gelukt is om alle voorlichtingsrapportages binnen deze termijn van drie dagen uit te brengen.<sup>43</sup> Het OM gebruikt de vroeghulprapportage bij de beslissing al dan niet de inbewaringstelling te vorderen. De rechter gebruikt de rapportage bij het nemen van de beslissing op de vordering van de officier van justitie. Volgens de geïnterviewden wordt de

<sup>39</sup> Onverwijldde in kennisstelling door de officier van justitie is wettelijk voorgeschreven (artikel 486, eerste lid, van het WvSv).

<sup>40</sup> Mail Voogdijraad dd. 31 januari 2013.

<sup>41</sup> Mail Voogdijraad 8 februari 2013.

<sup>42</sup> Werkproces Voogdijraad.

<sup>43</sup> Informatie uit mail Voogdijraad 31-1-2013.

vroeghulprapportage met advies vrijwel altijd op tijd ontvangen. Als het OM de in verzekeringstelling van de minderjarige wil schorsen onder oplegging van voorwaarden, gaat dit altijd in nauw overleg met de Voogdijraad. Het komt in de praktijk een enkele keer voor dat de Voogdijraad niet of niet op tijd geïnformeerd wordt over de in verzekeringstelling. Dit was in 2012 twee keer het geval. Dit komt bijvoorbeeld voor als de minderjarige binnen 24 uur uit de in verzekeringstelling geschorst wordt. Het lukt de Voogdijraad dan niet om de minderjarige in het huis van bewaring te bezoeken voor de vroeghulp en een advies te geven op basis waarvan het besluit tot schorsing genomen kan worden. De Raad heeft in één van de bestudeerde dossiers gezien dat de in verzekeringstelling al na acht uur werd geschorst door de hulpofficier. In die acht uur was de Voogdijraad wel langs geweest, maar had niet voldoende tijd om een rapport uit te brengen.

#### *Voorlichtingsrapportage*

Uit het onderzoek blijkt dat de politie de Voogdijraad informeert als er een proces-verbaal is opgemaakt tegen een minderjarige. De Voogdijraad brengt, al dan niet op verzoek van de officier en/of de rechter, met het oog op de te nemen beslissingen in strafzaken van minderjarigen een voorlichtingsrapport over de persoonlijkheid en de levensomstandigheden van de betrokken minderjarige uit. In de praktijk brengt de Voogdijraad het voorlichtingsrapport binnen vier weken uit. Wanneer er al een vroeghulprapport is uitgebracht, wordt dit ten behoeve van de zitting geactualiseerd middels een briefrapport.

Ook bij het opstellen van voorlichtingsrapporten gebruiken de medewerkers van de Voogdijraad op Bonaire de BaRO als onderzoeksinstrument en een vast rapportageformat. Ook deze rapporten worden voor vaststelling gefiatteerd en ondertekend door de directeur van de Voogdijraad. Op Saba en Sint Eustatius werd tot 1 december 2012 gewerkt met instrumenten van de Reclassering. Als de raadsonderzoekers van de Voogdijraad op Sint Eustatius en Saba de werkzaamheden op het gebied van de jeugdreclassering zelf gaan uitvoeren, zullen zij ook gaan werken met de BaRO en het bijbehorende rapportageformat.

In het kader van het onderzoek ten behoeve van een voorlichtingsrapport spreken de raadsonderzoekers met de betrokken minderjarige, met zijn ouders of verzorgers en meestal ook met een vertegenwoordiger van zijn school en met andere relevante informanten uit de omgeving van de minderjarige.

Er is geen structureel overleg tussen Voogdijraad en het OM en/of rechtbank waarin de Voogdijraad, OM en rechtbank casusoverstijgende informatie uitwisselen. Op casusniveau komt het niet vaak voor dat de Voogdijraad feedback krijgt op de rapporten. Als er feedback wordt gegeven betreft het de inhoud van het gegeven advies. Zowel het OM als de rechters hebben in interviews aangegeven dat zij in zijn algemeenheid tevreden zijn over de kwaliteit van de voorlichtingsrapportages van de Voogdijraad. De rapporten bevatten volgens de gebruikers (OM en rechters) voldoende informatie over de minderjarige om een besluit te kunnen nemen. Als het eens voorkomt dat informatie ontbreekt of de rapportage vragen oproept, dan zijn de lijnen tussen de Voogdijraad en OM kort, en kan de ontbrekende informatie telefonisch worden aangevuld. De officier van justitie alsook de rechter vinden het strafadvies van de Voogdijraad niet altijd passend bij de ernst van het delict. De vordering van het OM en het advies van de Voogdijraad kunnen flink van elkaar afwijken. De rechter vindt dit onwenselijk omdat het advies van de Voogdijraad verwachtingen wekt bij de minderjarige en de ouders en de advocaat het advies aangrijpt om te pleiten voor lagere straffen. Het OM bevestigt dit beeld en geeft aan dat in de rapportage en het advies onvoldoende uitgegaan wordt van het delict dat de minderjarige heeft gepleegd. De Voogdijraad baseert het advies teveel op het verhaal van de minderjarige zelf, aldus het OM. Volgens het OM kan de Voogdijraad het proces-verbaal inzien en op die manier aan informatie komen over het delict en de bewijsmiddelen. De Voogdijraad is van mening dat het niet primair de taak is van de Voogdijraad om in de advisering rekening te houden met de aard en ernst van het delict. De Voogdijraad neemt de BaRO af om te achterhalen of het delict een signaal is van mogelijk onderliggende problematiek en baseert zijn advies mede op de informatie van de jongere en diens netwerk. De Voogdijraad zou wel graag het proces-verbaal ontvangen om dat te kunnen betrekken bij het op te stellen pedagogische strafadvies.

Uit de informatie van de Voogdijraad blijkt dat de Voogdijraad Bonaire in 2011 naar aanleiding van een proces-verbaal in drie zaken om een voorlichtingsrapport is gevraagd, op Saba geen enkele keer en op Sint Eustatius acht keer. In 2012 was dit op Bonaire één keer, op Sint Eustatius vier keer en op Saba geen enkele keer.<sup>44</sup>

<sup>44</sup> Jaarverslag 2011 Voogdijraad BES een mail Voogdijraad 8 februari 2013.

De Raad heeft een dossieronderzoek uitgevoerd op Bonaire<sup>45</sup>. Hiervoor zijn door de Raad de dossiers opgevraagd waarin in 2011 en/of 2012 een vroeghulp- of voorlichtingsrapportage is opgesteld. De onderzoekers hebben van zeven minderjarigen de fysieke dossiers bestudeerd en het digitale registratiesysteem voor zeven minderjarigen ingekeken.

In de zeven dossiers die de Raad heeft ingezien, bevindt zich een rapport waarin een duidelijk advies is opgenomen. De rapporten volgen alle dezelfde structuur en opzet. In de rapporten wordt ingegaan op de gezinssituatie, leefomstandigheden, schoolsituatie, problematiek van de minderjarige (bijv. alcohol- en drugsgebruik) en de verklaring die de minderjarige geeft over het gepleegde delict. De informatie uit het proces verbaal over het delict en de bewijsmiddelen staan niet of slechts summier in het rapport.

#### *Advisering ter zitting*

Medewerkers van de Voogdijraad zouden graag bij de voorgeleiding van de minderjarige aanwezig willen zijn als het niet is gelukt om op tijd een vroeghulprapportage uit te brengen. In de praktijk lukt dit niet altijd, omdat het OM de Voogdijraad niet altijd tijdig informeert over het tijdstip van de voorgeleiding.

Wel is er altijd een medewerker van de Voogdijraad aanwezig ter zitting bij de behandeling van een strafzaak tegen een minderjarige, ook is de Voogdijraad aanwezig bij de uitspraak. Zo blijkt uit interviews met zowel de rechter, het OM en de Voogdijraad zelf. Zowel het OM als de rechters zijn tevreden met de aanwezigheid van de Voogdijraad ter zitting.

Tijdens het onderzoek in december hebben de onderzoekers van de Raad een strafzaak tegen twee minderjarigen bijgewoond. De Voogdijraad was ter zitting aanwezig. Het OM en de rechter betrokken de informatie uit de voorlichtingsrapportage van de Voogdijraad bij de behandeling van de strafzaak. Ook de advocaat baseerde het pleidooi mede op informatie uit de rapportage van de Voogdijraad. Er zat wel een groot verschil tussen de eis van de officier van justitie en het advies van de Voogdijraad.

#### *Casusoverleg Jeugd*

In maart 2010 heeft de Voogdijraad met de komst van een senior raadsonderzoeker speciaal belast met strafzaken het initiatief genomen tot het opstellen van het convenant '3 Modellen interventie jeugdcriminaliteit'. Het convenant gaat uit van drie modellen waarbinnen een strafbaar feit afgedaan kan worden. Dit betreft het HALT-model (buiten gerechtelijke afdoening), het officiersmodel en het rechtersmodel. Met de introductie van het convenant is ook het Casusoverleg Jeugd COJ ingevoerd.

Het COJ, dat tweemaal per maand plaatsheeft en waaraan door het OM (parketsecretaris), de politie (afdeling Jeugd en Zedenzaken en/of de barioregisseur), de leerplichtambtenaar, de school, het EOZ<sup>46</sup>, de gedragsdeskundige van de gezinsvoogdij en de Voogdijraad wordt deelgenomen, fungeert als een screeningsoverleg, waarin meldingen en aangiftes worden besproken en een richting wordt bepaald met betrekking tot een (strafrechtelijke) afdoening. Besloten wordt of een minderjarige voor een buitengerechtelijke afdoening (HALT) in aanmerking komt of dat de minderjarige strafrechtelijk vervolgd moet worden. Als besloten is dat een minderjarige voor een HALT-afdoening in aanmerking komt krijgen zowel de minderjarige als zijn ouders een aanbod hiertoe. Als zij dit niet accepteren is het de bedoeling dat er een proces verbaal opgemaakt wordt.

De senior raadsonderzoeker van de Voogdijraad is de voorzitter van het COJ, de parketsecretaris bewaakt namens het OM dat de zaken die via Halt worden afgedaan een strafbaar feit betreffen en voldoen aan de HALT criteria (dus niet te zwaar zijn.) De deelnemers aan het overleg brengen zaken mondeling in. Van te voren wordt geen agenda opgesteld. Tijdens het overleg komen verschillende zaken aan de orde:

- nieuwe meldingen/ aangiftes waarin wordt besloten of de minderjarige een HALT-aanbod krijgt en daarmee een proces verbaal kan voorkomen of dat er een proces verbaal moet worden opgesteld;
- de senior raadsonderzoeker van de Voogdijraad informeert de overige aanwezigen over de stand van zaken met betrekking tot de HALT-afdoeningen waartoe in een eerder COJ besloten was;
- casusoverstijgende zaken, zoals het aantal meldingen dat jaarlijks besproken is en de ondertekening van het convenant 'Privacybescherming'.

<sup>45</sup> Ondanks een tijdig verzoek hiertoe van de Raad bleek het niet mogelijk om dossiers of rapportages over minderjarigen uit Saba of Sint Eustatius in te zien.

<sup>46</sup> EOZ staat voor Expertise Onderwijs en Zorg.

Het aantal meldingen dat voor bespreking in het COJ in aanmerking komt, is in de loop der jaren flink gedaald: van 210 meldingen in 2010 naar 153 in 2011 en 114 in 2012. De deelnemers van het COJ geven hiervoor als verklaring dat het aantal geweldsdelicten is gedaald en dat de harde kern van minderjarigen die zich schuldig maakt aan strafbare feiten kleiner is geworden. Ook gaat er een preventieve werking uit van de aanpak door het COJ. Leerlingen horen van elkaar dat je niet meer zonder gevolgen van school kan verzuimen. Deelnemers signaleren ook dat het aantal vechtpartijen tussen meisjes toeneemt.

De officier van justitie op Bonaire betwijfelt of het COJ wel fungeert zoals het zou moeten. Zij heeft de indruk dat de zaken die doormiddel van Halt worden afgedaan niet altijd een strafbaar feit betreffen. Als voorbeeld wordt genoemd dat een mondelinge bedreiging op school niet per definitie een strafbaar feit is, maar nu soms wel via HALT wordt afgedaan. Met ingang van 1 januari 2013 zal de nieuw aangetreden officier van justitie, die ervaring heeft met jeugdstrafzaken, het COJ gaan bijwonen.

Ook op Sint Eustatius en Saba zijn COJ's gestart. In 2012 zijn op Saba vijftien zaken besproken in het COJ, op Sint Eustatius drieëndertig zaken.<sup>47</sup> Deelnemers aan het overleg zijn de leerplichtambtenaar, de school, het OM, de wijkagent en de Voogdijraad. In het COJ worden naast schoolverzuimzaken die door de school worden ingebracht incidenten besproken die op school hebben plaatsgevonden, zoals gevechten en het in bezit hebben van wapens/messen. Deze zaken worden door de wijkagent ingebracht. De medewerker van de Reclassering die tot 1 december gedetacheerd was bij de Voogdijraad signaleert als knelpunt dat de absentielijsten door de scholen op Sint Eustatius en Saba onvoldoende worden bijgehouden.

Het OM is van mening dat het COJ op Saba nog niet functioneert zoals het bedoeld is. Het is voornamelijk een overleg waar ketenpartners elkaar informeren, kennis delen en problemen besproken. Op Sint Eustatius vullen de deelnemers van het COJ hun rol goed in. Ook de senior raadsonderzoeker van de Voogdijraad Bonaire betwijfelt of het COJ daar wel functioneert zoals het bedoeld is. Hij zal hier in 2013 expliciet aandacht aan besteden en de ketenpartners informeren over het doel en de werkwijze van het COJ.

De Raad heeft op Bonaire een COJ bijgewoond. Voorafgaand aan het overleg ontvangen de deelnemers geen stukken ter voorbereiding. De school bracht een lijst in met minderjarigen die meer dan 16 uur verzuimd hadden. Van deze minderjarigen was niet vooraf duidelijk of zij al onder jeugdreclasseringbegeleiding stonden, eerder voor verzuim in het COJ waren besproken, eerder een waarschuwing van het OM hadden gehad of onder toezicht stonden van jeugdzorg.

Sommige minderjarigen die op de lijst stonden werden in het COJ besproken, afgesproken werd welke reactie moest volgen en wie wat zou doen. Een van de jongens die op deze lijst stond had jeugdreclasseringbegeleiding, waarbij een van de voorwaarden is dat hij naar school gaat. Er ontstond discussie over de vraag of er een proces-verbaal opgemaakt moest worden door de leerplichtambtenaar of dat de Voogdijraad de minderjarige een officiële waarschuwing moest geven.

Tot voor kort was er slechts één leerplichtambtenaar op Bonaire, die niet specifiek was opgeleid als leerplichtambtenaar en geen ervaring heeft in het opmaken van een proces verbaal. Sinds november 2012 is er een tweede ervaren leerplichtambtenaar aangesteld, die ook een proces verbaal kan opmaken. De leerplichtambtenaren zijn bezig met het opstellen van een protocol rondom schoolverzuim. Zij hebben hiertoe besloten omdat er onduidelijkheid bestaat bij de samenwerkingspartners hoe te handelen rond schoolverzuim en wat daarbij de onderscheiden verantwoordelijkheden van de samenwerkingspartners zijn.

Afgelopen zomer zijn, op initiatief van de Voogdijraad, de top 35 spijbelaars en hun ouders uitgenodigd voor een waarschuwingsgesprek bij de officier van justitie. De officier van justitie heeft deze gesprekken samen met de senior raadsonderzoeker van de Voogdijraad gevoerd. De ouders en minderjarige werden stevig toegesproken en gewaarschuwd dat als het schoolverzuim niet zou stoppen een proces-verbaal opgemaakt zal worden en ze de kans lopen een stevige boete of werkstraf opgelegd te krijgen. Dit heeft tot een duidelijke afname van het spijbelen geleid.

<sup>47</sup> Mail Voogdijraad 8 februari 2013.

## B. Analyse over Voorlichting en advies

### *Inleiding*

De Voogdijraad heeft een belangrijke taak op het punt van advisering ten behoeve van het OM, de rechter-commissaris en de rechter inzake de voortzetting van de in verzekeringstelling c.q. de inbewaringstelling van minderjarige verdachten, alsmede inzake de hun eventueel op te leggen straffen en/of maatregelen.. De voorlichting en advisering door de Voogdijraad hebben tot doel zowel het OM als de rechterlijke macht te informeren over de persoonlijkheid en de levensomstandigheden van de minderjarige zodat deze informatie meegewogen wordt bij de behandeling en strafoplegging van de strafzaak tegen de minderjarige.

### *Vroeghulp- en voorlichtingsrapportage*

De Voogdijraad beschikt over werkprocesbeschrijvingen, maakt gebruik van een onderzoeksinstrument, de BaRO en rapporteert volgens een vast format. De Voogdijraad brengt in vrijwel elke zaak met een in verzekering gestelde minderjarige verdachte op tijd een vroeghulprapport uit aan het OM. Het is van belang dat de Voogdijraad het vroeghulprapport tijdig uitbrengt, zodat het kan worden betrokken bij de besluitvorming over de voortzetting van de vrijheidsontneming van de minderjarige verdachte. In dit verband is ook van belang dat in het WvSv expliciet is bepaald dat indien de Voogdijraad een vroeghulprapport heeft uitgebracht, het OM dat in overweging moet nemen alvorens een vordering tot bewaring te doen.

Het OM en de rechterlijke macht zijn over het algemeen tevreden met de rapportages van de Voogdijraad. Wel bestaat kritiek op het advies in de rapportage. De Voogdijraad baseert volgens de geïnterviewden het advies teveel op het verhaal van de minderjarige zelf en betreft het delict daar onvoldoende in. De Voogdijraad is echter van mening dat het tot zijn taak behoort om een pedagogisch strafadvies te geven. Het zou goed zijn als de Voogdijraad kennis kan nemen van het proces-verbaal dat is opgesteld en deze informatie meeneemt in de formulering van het advies.

Op Sint Eustatius en Saba is de strafrechtelijke taak tot 1 december 2012 uitgevoerd door een gedetacheerde medewerker van de Reclassering. Deze medewerker maakte geen gebruik van de BaRO en gebruikte de formats van de Reclassering. Vanaf 1 december 2012 voeren de raadsonderzoekers van de Voogdijraad op Sint Eustatius en Saba zelf de voorlichtende taak uit.

### *Advisering ter zitting*

De Voogdijraad kan tijdens de behandeling ter zitting van een strafzaak met een minderjarige verdachte een belangrijke rol spelen door desgevraagd een toelichting te geven op een uitgebrachte rapportage of door anderszins vragen van de rechter te beantwoorden. In de praktijk is een raadsonderzoeker van de Voogdijraad aanwezig ter zitting en zo mogelijk ook bij de voorgeleiding als het niet gelukt is om op tijd de vroeghulprapportage uit te brengen. Het OM en de rechterlijke macht zijn tevreden over de aanwezigheid en inbreng van de Voogdijraad ter zitting.

### *COJ*

Het casusoverleg jeugd kan bijdragen aan vroegtijdige afstemming van activiteiten van de belangrijkste partners in de justitiële jeugdketen, te weten het OM, de politie, de leerplichtambtenaar en de Voogdijraad en daarmee een snelle en effectieve reactie op strafbaar gedrag van minderjarigen mogelijk maken. Het COJ vervult op zowel Bonaire als Sint Eustatius en Saba een belangrijke rol in de aanpak van schoolverzuim. Schoolverzuim is een risicofactor voor later strafbaar gedrag. Er zijn nog wel onduidelijkheden wie wanneer wat doet als het gaat om de aanpak van schoolverzuim. Het is een goede zaak dat de leerplichtambtenaar Bonaire bezig is met het opstellen van een protocol hoe te handelen in geval van schoolverzuim.

## C. Conclusie over voorlichting en advies

Uit het onderzoek blijkt dat de Voogdijraad in alle zaken op tijd een rapport uitgebracht aan het OM en de rechterlijke macht. De kwaliteit van deze rapportages op Bonaire wordt als voldoende beoordeeld, het strafadvies is voor verbetering vatbaar. De Raad is van mening dat het de kwaliteit van de adviezen ten goede zou komen als de Voogdijraad ervoor zorgt dat hij de inhoud van het proces verbaal betreft in zijn advisering en periodiek met het OM en de rechterlijke macht bespreekt wat zij van de kwaliteit van het rapport en daarin gegeven adviezen vinden en hoe zij de inbreng van de Voogdijraad ter zitting waarderen. De uitvoering van de voorlichtende en

adviserende taak op Sint Eustatius en Saba is lange tijd niet door de Voogdijraad zelf uitgevoerd. Het is de vraag of de capaciteit, één raadsonderzoeker per eiland, hiervoor voldoende zal blijken te zijn en of de continuïteit hiermee voldoende gewaarborgd is. De implementatie en borging van de werkwijze verdient nu de volle aandacht van de Voogdijraad.

Op Bonaire functioneert het COJ. Hoewel de deelnemers tevreden zijn en signaleren dat er een preventieve werking uitgaat van de 3-modellenaanpak, ziet de Raad ook een aantal verbeterpunten. Het overleg kan beter voorbereid worden door het opstellen van een agenda die tevoren aan de deelnemers wordt toegestuurd zodat iedereen binnen de eigen organisatie kan nagaan wat er bekend is over de minderjarige en deze informatie kan inbrengen in het COJ. Als er bovendien meer duidelijkheid komt over ieders taken en verantwoordelijkheden, kunnen zaken efficiënter worden besproken en aangepakt. Gezien de kanttekeningen die het OM heeft geuit bij het functioneren van het COJ constateert de Raad dat een periodieke evaluatie van het functioneren van het COJ op zijn plaats is en dat het initiatief hiertoe bij het OM en de Voogdijraad gezamenlijk ligt.

Op de kwaliteit van de COJ's op Sint Eustatius en Saba heeft de Raad geen zicht gekregen. Ook geïnterviewden van de Voogdijraad en het OM geven aan dat zij niet goed weten of het COJ op Saba en Sint Eustatius wel op de juiste wijze wordt ingevuld en dat hierover twijfels zijn. De Raad vindt dat het OM en de Voogdijraad op korte termijn moeten zorg dragen voor zicht op de kwaliteit en een goed functionerend COJ op Saba en Sint Eustatius.

### 3.3 Jeugdreclasseringsbegeleiding

#### A. Bevindingen

Op Bonaire, Sint Eustatius en Saba bestaat de maatregel van verplichte begeleiding, te vergelijken met de maatregel Hulp en Steun zoals Nederland die kent, niet. Op grond van artikel 17d van het WvSr kan de rechter bij het opleggen van een geheel of gedeeltelijk voorwaardelijk opgelegde straf bepalen dat aan de minderjarige ter zake van de naleving van die voorwaarden bijstand wordt verleend. De proeftijd bedraagt maximaal drie jaar. Artikel 207 WvSv bepaalt dat de officier van justitie van vervolging af kan zien op gronden aan het algemeen belang ontleend en dat de officier van justitie hier voorwaarden aan kan verbinden, de zogeheten voorwaardelijke niet vervolging (sepot). De verplichte begeleiding van minderjarigen die met justitie in aanraking zijn gekomen, is niet expliciet bij wet aan de Voogdijraad opgedragen, maar met de introductie van het eerder genoemde convenant "3 Modellen interventie", is de jeugdreclasseringsbegeleiding een taak die door de Voogdijraad wordt uitgevoerd.

Ingevolge artikel 41 decies van het wetboek van Strafvordering kan de rechter op vordering van de officier van justitie een (voorwaardelijke) strafrechtelijke ondertoezichtstelling (ots) voor maximaal een jaar opleggen. De gronden voor de ondertoezichtstelling zijn te vinden in art 254 van boek 1 BW. De uitvoering van de strafrechtelijke ots ligt bij de Voogdijraad.

Uit het onderzoek van de Raad blijkt dat de Voogdijraad een coördinerende en toezichhoudende rol in het kader van de jeugdreclasseringsbegeleiding vervult. De feitelijke begeleiding moet door andere instanties uitgevoerd worden. De Voogdijraad kan in het kader van de begeleiding van minderjarigen voor leertrajecten en trainingen een beroep doen op Jong Bonaire. De Voogdijraad Bonaire kan geen beroep doen op begeleiding door jeugdzorg, omdat strafrechtelijke minderjarigen niet tot de doelgroep van de jeugdzorg gerekend worden. Op Sint Eustatius kan de Voogdijraad in het kader van de jeugdreclasseringsbegeleiding wel een beroep doen op de jeugdzorg (CJG)<sup>48</sup>, bijvoorbeeld als sprake is van pedagogische problemen. Een kanttekening hierbij maakt de officier van justitie van Sint Eustatius en Saba. Deze geeft aan dat het CJG niet voldoende toegerust is om jongeren in het kader van de jeugdreclassering te begeleiden en aan te spreken. Daarnaast ontbreekt het aan intensieve interventies in het gezinssysteem zoals bv. Multi Systeem Therapie (MST) of Functional family Therapy (FFT). In de praktijk verleent de Voogdijraad door het ontbreken van voldoende begeleidingsmogelijkheden, ook zelf praktische hulp, zoals bij het zoeken van een baan. De senior raadsonderzoeker van de Voogdijraad Bonaire is regelmatig op school om de minderjarigen die hij in begeleiding heeft (aan) te spreken.

Bij de start van de jeugdreclasseringsbegeleiding maakt de Voogdijraad een contract op met de minderjarige waarin de voorwaarden vertaald zijn in afspraken waaraan de minderjarige zich moet houden, bv. hoe laat ze waar moeten zijn, hoe vaak zij naar de Voogdijraad moeten komen, over de schoolgang etc. In het contract is ook

<sup>48</sup> Centrum voor Jeugd en Gezin.



opgenomen wanneer de minderjarige een waarschuwing krijgt. Zowel de ouders als de minderjarige moeten het contract ondertekenen. Bij de jeugdreclasseringsbegeleiding worden de ouders zoveel mogelijk betrokken. Maar omdat het meestal minderjarigen uit éénoudergezinnen betreft en de moeders vaak twee banen hebben om voldoende inkomsten te hebben, is dit lastig te realiseren. Als een jongere meerderjarig is geworden wordt de begeleiding overgedragen naar de volwassenreclassering. Deze overdracht verloopt volgens de geïnterviewden goed.

De Voogdijraad is belast met het toezicht op de naleving van opgelegde voorwaarden door minderjarigen. Als de voorwaarde inhoudt dat de minderjarige naar school gaat, spelen naast de Voogdijraad ook de school en politie een rol. Als een minderjarige zich niet aan de afspraken houdt krijgt hij een waarschuwing (gele kaart). Na maximaal twee waarschuwingen moet de minderjarige teruggemeld worden aan de officier van Justitie. Het is dan aan de officier om te besluiten of de minderjarige gedagvaard zal worden voor een tenuitvoerlegging (TUL) van de voorwaardelijk opgelegde straf. De officier van justitie kan ook besluiten om de minderjarige te vervolgen in geval het ging om een voorwaardelijk niet vervolgen. Ook komt het voor dat de minderjarige nog een kans krijgt en hij opnieuw een geheel of gedeeltelijk voorwaardelijk straf opgelegd krijgt en bv. het te verrichten aantal uren van arbeid ten algemene nutte verhoogd wordt. Een knelpunt bij de terugmelding van een minderjarige aan de officier is dat er geen alternatieven zijn voor gevangenisstraf en dat op Sint Eustatius en Saba bovendien een penitentiaire inrichting ontbreekt.

Een enkele maal komt het voor dat een strafrechtelijke ondertoezichtstelling wordt uitgesproken. Volgens de Voogdijraad is de begeleiding in het kader hiervan vergelijkbaar met die van de jeugdreclassering. Wel is het mogelijk om deze ondertoezichtstelling om te zetten in een civiele ondertoezichtstelling waardoor de begeleiding bij de Gezinsvoogdij (GVI) komt te liggen.

De Voogdijraad is belast met het toezicht op de uitvoering van het elektronisch toezicht. De senior raadsontzoecker van de Voogdijraad Bonaire heeft deelgenomen aan de training hierin van de medewerkers van de Reclassering. Tot nu toe is het nog niet voorgekomen dat een minderjarige onder elektronisch toezicht is gesteld.

## B. Analyse

Als de rechter of het OM een voorwaardelijke straf oplegt, gaat dit vrijwel altijd gepaard met verplichte jeugdreclasseringsbegeleiding door de Voogdijraad gedurende een proeftijd van meestal drie jaar. Dit is tevens het maximum. De Voogdijraad coördineert de jeugdreclasseringsbegeleiding, hetgeen inhoudt dat de Voogdijraad afspraken maakt met de minderjarige waar hij zich aan moet houden en dat de Voogdijraad toezicht houdt op de nakoming van deze afspraken. De afspraken betreffen onder andere de schoolgang en het niet opnieuw een strafbaar feit begaan. De Voogdijraad organiseert zo nodig ook de benodigde hulp en begeleiding voor de minderjarige en houdt ook hier het toezicht op. Voor de invulling van de begeleiding zijn weinig mogelijkheden. Jeugdzorg Bonaire wil geen strafrechtelijke minderjarigen begeleiden. Het gaat hier echter wel om minderjarigen die gezien hun problematiek tot de doelgroep behoren. De Voogdijraad heeft niet de mogelijkheden om de begeleiding van de minderjarige op zich te nemen. Op Sint Eustatius en Saba begeleidt de jeugdzorg wel minderjarigen in een strafrechtelijk kader, maar ontbreekt het aan intensieve interventies in het gezinssysteem. Passende alternatieven om een minderjarige aan te pakken nadat hij is teruggemeld aan de officier van justitie, omdat hij zich niet aan de voorwaarden heeft gehouden, ontbreken. Ook door de omstandigheden waarin de minderjarigen gedetineerd worden, wordt er vaak voor gekozen de minderjarigen nog een kans geven. Elektronisch toezicht zou een alternatief kunnen zijn, maar is in de praktijk moeilijk te realiseren, omdat dit een stabiele thuissituatie vraagt en ook de beschikbaarheid van elektriciteit een vereiste is.

## C. Conclusie

Aan de feitelijke jeugdreclasseringstaak, inhoudende de coördinatie van de (verplichte) jeugdreclasseringsbegeleiding van minderjarigen die met justitie in aanraking zijn gekomen, wordt ondanks de beperkte middelen inhoud gegeven door de Voogdijraad. De mogelijkheden voor begeleiding zijn op Bonaire beperkt omdat de jeugdzorg geen strafrechtelijke minderjarigen met een hulpvraag in begeleiding wil nemen en overige vormen van begeleiding niet voor handen zijn. De Voogdijraad beschikt zelf over te weinig capaciteit om ook de begeleiding van de minderjarigen op zich te kunnen nemen. Het is overigens ook niet de taak van de Voogdijraad om de hulpverlening cq. begeleiding aan de minderjarige zelf uit te voeren. Ook ontbreekt het op Bonaire, Sint Eustatius en Saba aan behandelmogelijkheden (bijv. MST en FFT) en opvangvoorzieningen zoals bijvoorbeeld een semi-open

instelling voor minderjarigen en kamertrainingscentrum, die ertoe bijdragen dat minderjarigen zich positief kunnen ontwikkelen.

Bij het terugmelden van een minderjarige aan het OM doet zich het knelpunt voor dat er geen alternatieven voor handen zijn anders dan detentie. De Raad acht het van belang dat professionele, structurele en zo nodig langdurige begeleiding van en hulpverlening aan minderjarigen die met justitie in aanraking zijn gekomen gerealiseerd wordt. Zij spoort hiertoe de Voogdijraad en Jeugdzorg Bonaire aan om met elkaar in overleg te treden om afspraken te maken over uitbreiding van de begeleidingsmogelijkheden voor deze minderjarigen.

### 3.4 Coördinatie taakstraffen

#### A. Bevindingen

##### *Inleiding*

In het WvSr BES is de taakstraf niet als aparte straf opgenomen. De taakstraffen worden als bijzondere voorwaarde bij een (gedeeltelijk) voorwaardelijk opgelegde straf of voorwaardelijk sepot opgelegd. Ook in het kader van een HALT-afdoening worden taakstraffen uitgevoerd. De Raad spreekt hieronder van taakstraf als het gaat om het verzamelbegrip, een taakstraf kan zowel een werkstraf als een leerstraf betreffen.

Bij het op te leggen aantal uren taakstraf wordt zoveel mogelijk aangesloten bij het aantal uren dat in het Nederlandse wetboek van strafrecht is vastgelegd. In het officiersmodel kan maximaal veertig uur werkstraf opgelegd worden, in het rechtersmodel is dit maximaal tweehonderd uur. Het OM bepaalt het aantal op te leggen uren in het kader van HALT, het maximum is tien uur. De Voogdijraad en de barieregisseur doen gezamenlijk de HALT zitting. De afdoening als zodanig kan het maken van een werkstuk, of een aantal uren werken betreffen.

Sinds de inwerkingtreding van het convenant '3 Modellen interventie' vervult de Voogdijraad de coördinatie van taakstraffen. De coördinatie van werkstraffen omvat verschillende aspecten. Eén daarvan is het zoeken naar en het onderhouden van contacten met instanties en organisaties die bereid zijn werkplekken aan te bieden voor de tenuitvoerlegging van werkstraffen. Een ander aspect is het zoeken van een geschikte werkplek voor de betrokken minderjarige aan wie een werkstraf is opgelegd. Ook tussentijdse begeleiding en terugkoppeling van de resultaten aan het OM zijn aspecten van de coördinatie van taakstraffen. Nadat de taakstraf is uitgevoerd, of bij voortijdige afbreking daarvan, moet de Voogdijraad de minderjarigen terugmelden aan het OM, evenals dit het geval is bij het niet naleven van de opgelegde voorwaarden in het kader van de voorwaardelijk opgelegde straf of het voorwaardelijk sepot. Betrokkenen geven aan dat dit ook gebeurt, maar noch het OM noch de Voogdijraad houdt hiervan cijfers bij.

In 2011 en 2012 heeft de Voogdijraad op alle eilanden taakstraffen gecoördineerd<sup>49</sup>; in de registratie wordt (nog) geen onderscheid gemaakt in werk- en leerstraffen.

	Bonaire		Saba		Sint Eustatius	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Taakstraf via Buitenrechtelijke vervolging (HALT)	42	67	13	4	14	-
Taakstraf middels de officier	4	3	-	-	-	-
Taakstraf na vonnis rechter	12	4	-	-	-	-
<b>Totaal aantal taakstraffen</b>	<b>58</b>	<b>74</b>	<b>13</b>	<b>4</b>	<b>14</b>	<b>0</b>

<sup>49</sup> Jaarverslag 2011 Voogdijraad BES en mails van Voogdijraad dd 31 januari en 8 februari 2013.

### Werkstraffen

De Voogdijraad heeft een aantal plekken waar minderjarigen een werkstraf kunnen uitvoeren, zoals het dierenasiel, de vuilnisbelt, het bejaardencentrum of het Beautificationproject op Sint Eustatius en de Saba Conservation Foundation op Saba. Een deel van deze werkplekken wordt ook gebruikt door de Reclassering voor de ten uitvoerlegging van werkstraffen voor volwassenen. Er wordt bij het vinden van geschikte werkstraffen samengewerkt met de Reclassering, maar niet alle werkprojecten van de Reclassering zijn geschikt voor minderjarigen. Ook worden minderjarigen in principe niet gelijktijdig met volwassenen op een project geplaatst.

Voorafgaand aan de uitvoering van de werkstraf voert de coördinator taakstraffen van de Voogdijraad een intakegesprek met de minderjarige. Ook de ouders of verzorgers worden hiervoor uitgenodigd. De Voogdijraad zoekt een werkplek die geschikt is voor de minderjarige. Bij het matchen wordt rekening gehouden met de woonplek van de minderjarige, zijn leeftijd, het delict en de criteria die de werkprojecten zelf hanteren. Vervolgens vindt er een intakegesprek plaats bij de beoogde organisatie. Aan dit gesprek nemen een vertegenwoordiger van deze instantie, de coördinator taakstraffen van de Voogdijraad en de betrokken minderjarige deel. Er wordt een contract getekend waarin de voorwaarden waaronder de straf zal worden uitgevoerd zijn vastgelegd. Ook de wederzijdse verplichtingen en regels waaraan de minderjarige zich dient te houden zijn in het contract opgenomen.

Aan het eind van de werkstraf koppelt het werkproject telefonisch aan de Voogdijraad terug of de minderjarige zijn werkstraf goed heeft uitgevoerd. Het contract, waarin ook staat hoe de minderjarige het gedaan heeft, wordt door het werkproject ondertekend en teruggestuurd aan de Voogdijraad. Als de minderjarige de werkstraf niet goed uitvoert of zich niet houdt aan de afspraken die in het contract zijn vastgelegd meldt het werkproject dit aan de Voogdijraad.

De werkstraf wordt voornamelijk in het weekend uitgevoerd, zodat de minderjarigen door de week gewoon naar school kunnen. Knelpunt is dat er niet altijd een goede toezichthouder beschikbaar is op het werkproject. Op Saba is dit tot voor kort ondervangen door het aanstellen van een werkmeester in dienst bij de Reclassering die de begeleiding van de minderjarigen op het werkproject voor zijn rekening neemt en teruggenoteert aan de Voogdijraad of de minderjarige de werkstraf naar behoren uitvoert. Deze werkmeester werd gefinancierd vanuit AMFO-gelden.<sup>50</sup> Op Sint Eustatius is geen werkmeester, maar bestaan wel plannen om deze aan te trekken.

### Leerstraffen

De Voogdijraad coördineert ook de uitvoering van leerstraffen. In het kader daarvan onderhoudt de coördinator taakstraffen contacten met organisaties die passende cursussen of trainingen aanbieden. De Voogdijraad meldt de minderjarige aan, daarna vindt een gezamenlijke intake plaats met de minderjarige en wordt een contract opgesteld dat door de minderjarige, de Voogdijraad en de trainer wordt ondertekend. Voorafgaand aan de intake krijgt de trainer informatie over de minderjarige op papier. Tijdens de uitvoering van de leerstraf onderhoudt de trainer contact met de Voogdijraad. De coördinator taakstraffen van de Voogdijraad onderhoudt op zijn beurt de contacten met de (mentor van de) school van de minderjarige. Na afloop van de training maakt de trainer een rapport op over het verloop van de leerstraf en brengt eventueel een advies uit over bv. doorverwijzing naar een psycholoog.

Jong Bonaire<sup>51</sup> voert de leerstraf Sociale vaardigheidstraining (Sova) en een faalangstraining uit. In 2012 heeft Jong Bonaire aan twee minderjarigen een Sova-training gegeven.<sup>52</sup> De trainingen worden individueel gegeven, eenmaal per week één uur gedurende minimaal vijf weken. Zo nodig worden er aan de Sova extra onderdelen toegevoegd, zoals bv. seksuele educatie of communicatie. Soms duurt de training langer. De trainer van Jong Bonaire heeft aangegeven graag tevoren uitgebreidere informatie over de minderjarige te krijgen, zoals wat het delict is dat de minderjarige gepleegd heeft en aan welke specifieke punten gewerkt zou moeten worden tijdens de training. De trainer vindt deze informatie van belang voor de inhoud van de training en het eventueel opstellen van een vervolgadvis. Over de samenwerking met de Voogdijraad is Jong Bonaire tevreden. Periodiek evalueren de Voogdijraad en Jong Bonaire de samenwerking en in het eerstvolgende overleg zal het genoemde punt van informatie besproken worden.

<sup>50</sup> Antilliaanse Mede Financierings Organisatie.

<sup>51</sup> Jong Bonaire is een jeugdontwikkelingscentrum dat buiten schooltijd activiteiten en cursussen verzorgt voor tieners.

<sup>52</sup> Uit interview met Jong Bonaire.

Het aanbod aan leerstraffen op alle drie de eilanden is beperkt. Naast de Sova-training bestaat op Bonaire de mogelijkheid tot het volgen van Aggression Replacement Training (ART). Op dit moment wordt de ART aangeboden vanuit de Reclassering. Omdat de cursus evidence based is, moet hij anderhalf uur per keer, twee keer per week, vijftien weken lang duren. Dit is volgens de Voogdijraad te lang: het overstijgt vaak het aantal opgelegde uren, de minderjarigen kunnen zich niet zo lang concentreren en hun IQ is vaak te laag. Een alternatief zou zijn om de ART te splitsen in een sociale vaardigheidstraining en een stuk moreel redeneren. Maar dat mag niet volgens de methodiek.

Op Sint Eustatius en Saba is de enige leerstraf die kan worden aangeboden de ART. Op Sint Eustatius zijn alle minderjarigen via de school echter al verplicht om de ART te volgen. Met name het Sova gedeelte van de ART vindt de school gewenst voor alle leerlingen. In de praktijk lukt het echter niet om alle leerlingen de ART te geven door een tekort aan voldoende gekwalificeerd personeel. Drie à vier keer per jaar start een groep van maximaal tien leerlingen. De minderjarigen over wie zorgen bestaan komen als eerste in aanmerking voor de training. Omdat de ART aan alle leerlingen wordt aangeboden en dit niet als straf is bedoeld is het lastig om deze training als leerstraf op te leggen. Als ART als leerstraf is opgelegd betekent dit voor de minderjarige wel een extra stok achter de deur om de training af te maken. De officier van justitie van Sint Eustatius en Saba vindt het een gemis dat er geen andere leerstraffen beschikbaar zijn.

De Voogdijraad zou graag zien dat het aanbod aan leerstraffen wordt uitgebreid. Een leerstraf seksualiteit van Rutgers/Nisso is gewenst. Als leerstraf krijgen minderjarigen nu ook vaak een opdracht tot het schrijven van een opstel of het houden van een presentatie. Dit is vooral het geval bij een HALT-afdoening. Volgens de coördinator taakstraffen is dit voor een aantal minderjarigen effectiever dan het uitvoeren van een werkstraf in geval van schoolverzuim, omdat deze minderjarigen liever werken dan op school zitten.

## B. Analyse

Bij de Voogdijraad Bonaire zijn twee medewerkers, die naast andere werkzaamheden, belast zijn met de coördinatie van taakstraffen. Op Saba en Sint Eustatius is dit de afgelopen twee jaar uitgevoerd door een medewerker van de Reclassering.

Op Bonaire lukt het in de praktijk om voor alle minderjarigen geschikte werkplekken te vinden, het toezicht op de uitvoering van de werkzaamheden wordt door het werkproject zelf uitgevoerd. Het werkproject meldt aan de Voogdijraad terug of de minderjarige de taakstraf naar behoren heeft uitgevoerd. Op Saba en met name op Sint Eustatius is het lastiger om goede werkprojecten te vinden. Het aanbod aan werkplekken waarbij de begeleiding van de minderjarigen door het werkproject zelf ter hand kan worden genomen is beperkt. Op Sint Eustatius bestaat het voornemen om een werkmeester aan te trekken. Op Saba was tot voor kort een werkmeester werkzaam. Of er een opvolger komt is de Raad niet bekend.

Op Bonaire, Sint Eustatius en Saba is een beperkt aanbod van cursussen en trainingen die bij wijze van leerstraf kunnen worden benut. Hierdoor is het niet goed mogelijk om voor elke minderjarige een passende leerstraf op te leggen.

De samenwerking tussen de medewerkers van de Voogdijraad en de organisaties die werkplekken en cursusprogramma's aanbieden is nauw en verloopt zorgvuldig: er zijn gezamenlijke intakegesprekken en tussentijdse- en eindevaluaties op casusniveau. Na uitvoering van de werk- of leerstraf, of bij voortijdige afbreking daarvan, informeert de Voogdijraad het OM. Uit dit alles blijkt dat de coördinator zich inspant om zo goed mogelijk invulling te geven aan bedoelde taken.

## C. Conclusie

De coördinatie van taakstraffen door de Voogdijraad verloopt, dankzij de inzet van de coördinator taakstraffen, op Bonaire goed. Ook op Sint Eustatius en Saba worden sinds de tijdelijke inzet van de Reclassering taakstraffen opgelegd en uitgevoerd. Uit het onderzoek van de Raad is naar voren gekomen dat de samenwerking tussen de Voogdijraad en ketenpartners goed verloopt. Een en ander laat onverlet dat er bij de uitvoering van werk- en leerstraffen verbeteringen mogelijk zijn. Deze zijn met name gelegen in het vergroten van het aanbod van passende leerstraffen en het inzetten van mankracht op Sint Eustatius en Saba bij het daadwerkelijke toezicht op de uitvoering van werkzaamheden in het kader van de werkstraffen.

4

## Slotbeschouwing en aanbevelingen

### 4.1 Inleiding

Het Verdrag inzake de rechten van het kind legt de lidstaten de verplichting op om minderjarigen die een strafbaar feit hebben begaan te stimuleren tot een opbouwende rol in de samenleving. De Raad voor de rechtshandhaving heeft in verband hiermee onderzocht op welke wijze op Bonaire, Sint Eustatius en Saba uitvoering wordt gegeven aan de volgende drie jeugdreclasseringstaken:

- voorlichting en advies;
- verplichte begeleiding;
- coördinatie van taakstraffen.

De Raad voor de rechtshandhaving heeft in december 2012 het onderzoek uitgevoerd naar de opzet en uitvoering van jeugdreclassering op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Omdat de jeugdreclasseringstaken voornamelijk door de Voogdijraad worden uitgevoerd zijn het vooral de werkzaamheden van de Voogdijraad op het gebied van strafzaken die door de Raad zijn doorgelicht.

### 4.2 Slotbeschouwing

#### *Algemeen*

Als een minderjarige met de politie in aanraking komt is het van belang dat er bij de reactie op het strafbare feit rekening gehouden wordt met de persoonlijkheid en de levensomstandigheden van de minderjarige verdachte. Daarnaast is het van belang dat de straf die aan de minderjarige wordt opgelegd bijdraagt aan een positieve ontwikkeling van de minderjarige en dat hij hierin begeleid kan worden. Het ontbreken van een specifiek jeugdstrafrecht en met name de bijbehorende voorzieningen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba is een knelpunt. Door het ontbreken hiervan krijgen veel minderjarigen niet de hulp die ze nodig hebben, verblijven minderjarigen soms bij gebrek aan een alternatief in detentie of worden ze een enkele maal naar Nederland overgebracht voor behandeling.

Het is cruciaal dat minderjarigen die dreigen te ontsporen zo vroeg mogelijk die hulp krijgen die nodig is om de ontwikkeling van de minderjarige in positieve zin om te buigen en te voorkomen dat de minderjarige zich schuldig maakt aan strafbare feiten. De initiatieven die genomen zijn om het schoolverzuim tegen te gaan en hier alert en adequaat op te reageren, mede door de inzet van een HALT-afdoening, werpen hun vruchten af.

Gezien de omvang van de populatie en de kleinschaligheid van de eilanden die tot Caribisch Nederland behoren is het noodzakelijk dat bij de uitvoering van de jeugdreclassering zoveel mogelijk wordt samengewerkt met andere aanpalende organisaties en zeker ook met jeugdzorg. Om minderjarigen die hulp en begeleiding te geven die zij nodig hebben is het van belang om bestaande mogelijkheden op de eilanden beter te benutten. Ook als dat in strafrechtelijk kader is. Tevens is samenwerking nodig om in kaart te kunnen brengen welke vormen van begeleiding en opvang nog gemist worden.

#### *Positieve ontwikkeling*

Het is duidelijk zichtbaar dat in de afgelopen twee jaar grote stappen voorwaarts zijn gezet door de Voogdijraad BES. Zonder uitzondering hebben alle geïnterviewden genoemd dat met de komst van een ervaren senior raadsonderzoeker/coördinator taakstraffen, de strafrechtelijke taken van de Voogdijraad een impuls hebben gekregen. Niet alleen op organisatorisch gebied zijn de effecten hiervan zichtbaar, maar ook in de uitvoering is duidelijk dat de Voogdijraad in de aanpak van jeugdcriminaliteit een belangrijke en onmisbare partij is. Ondanks het ontbreken van een duidelijke wettelijke opdracht voor het uitvoeren van een deel van de taken, te weten jeugdreclasseringsbegeleiding en coördinatie taakstraffen, voert de Voogdijraad deze taken wel uit en heeft hij dit op eigen initiatief vastgelegd in het convenant '3 Modellen interventiemodel'.

#### *Organisatie Voogdijraad*

Naar aanleiding van de knelpunten die de Commissie Camelia-Römer in haar rapport 'Evaluatieonderzoek Rechtshandhaving: de keten is zo sterk als de zwakste schakel' heeft gesignaleerd kan worden geconcludeerd dat veel van de gesignaleerde knelpunten zijn weggenomen. De Voogdijraden Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn inmiddels samengevoegd tot één Voogdijraad BES, ook de rechtspositie en beheersbevoegdheden duidelijk zijn geregeld.

De Voogdijraad profileert zich als een professionele organisatie; de werkprocessen zijn beschreven en in samenhang daarmee worden de werkzaamheden digitaal geregistreerd. Een volgende stap is het genereren van managementinformatie op grond waarvan onder andere de gewenste doorlooptijden voor de verschillende processtappen vastgesteld kunnen worden en hierop gestuurd kan worden. Op die manier wordt ook beter inzichtelijk welke onderdelen verbetering behoeven. Het is nu het moment om ook op de eilanden Sint Eustatius en Saba aan de slag te gaan. De invoering van de werkprocessen, instrumenten en het registratiesysteem en de borging hiervan vraagt een intensieve sturing vanuit de Voogdijraad Bonaire.

#### *Uitvoering werkzaamheden*

De Voogdijraad rapporteert doorgaans tijdig aan het OM en de rechterlijke macht, die ook tevreden zijn over de kwaliteit van de rapportages, de aanwezigheid ter zitting en de vroeghulpbezoeken. De kwaliteit van de adviezen is volgens het OM en de rechterlijke macht voor verbetering vatbaar door meer rekening te houden met de ernst van het delict. De Voogdijraad adviseert voornamelijk vanuit een pedagogische visie. De verschillende verwachtingen moeten worden gedeeld en afgestemd.

Het COJ is zowel op Bonaire als op Sint Eustatius en Saba ingevoerd en wordt door de deelnemers als zinvol ervaren. Toch is het de vraag of het COJ zoals het nu functioneert voldoet aan de uitgangspunten, zoals die in het convenant zijn vastgelegd. Hier ligt een taak voor de Voogdijraad om samen met het OM en de partners het functioneren van het COJ te evalueren.

De Voogdijraad houdt in het kader van de jeugdreclassering toezicht op de naleving door de minderjarige van de opgelegde bijzondere voorwaarden, zoals de schoolgang. Omdat de begeleidingsmogelijkheden beperkt zijn biedt de senior raadsonderzoeker/coördinator taakstraffen van de Voogdijraad noodgedwongen soms ook praktische hulp. Op dit moment ontbreken zowel bij OM als Voogdijraad de cijfers om de omvang van de ontbrekende hulp en begeleiding te onderbouwen. Het ontbreken van kengetallen maakt het lastig om de omvang van de jeugdcriminaliteit in kaart te brengen en vast te stellen wat er aan specifieke hulp en begeleiding ontbreekt.

Vaak is een van de voorwaarden bij het voorwaardelijk sepot of de voorwaardelijke straf het uitvoeren van een taakstraf. De Voogdijraad voert de coördinatie van taakstraffen uit. Dit verloopt dankzij de inzet van een ervaren coördinator jeugdreclassering op Bonaire goed.

Ook op Sint Eustatius en Saba worden sinds de tijdelijke inzet van de Reclassering taakstraffen opgelegd en uitgevoerd. De overdracht van deze werkzaamheden aan de medewerkers van de Voogdijraad, het beperkte aanbod van passende leerstraffen en de beperkte capaciteit bij de Voogdijraad op Sint Eustatius en Saba maken dat de kwaliteit van de jeugdreclasseringstaak van de Voogdijraad op deze eilanden kwetsbaar is en aandacht behoeft.

#### *Samenwerking*

De samenwerking tussen de Voogdijraad en ketenpartners heeft een impuls gekregen door de invoering van het eerder genoemde convenant '3 Modellen interventie jeugdcriminaliteit'. Op Bonaire verloopt de samenwerking goed en het is zichtbaar in de daling van het aantal meldingen voor het COJ dat er een preventieve werking uitgaat van de 3-modellenaanpak. Omdat door een aantal deelnemers nog wel verbetermogelijkheden worden genoemd, vindt de Raad dit een goed moment om de samenwerking te evalueren en aan te scherpen. Over de (kwaliteit van de) samenwerking tussen de Voogdijraad en ketenpartners op Sint Eustatius en Saba konden de geïnterviewden tijdens het onderzoek van de Raad weinig informatie verstrekken. De Raad is van mening dat het OM en de Voogdijraad op korte termijn moeten zorg dragen voor een goed functionerend COJ op Saba en Sint Eustatius.

### **4.3. Eindoordeel en aanbevelingen**

De Raad is van oordeel dat de Voogdijraad de jeugdreclasseringstaak op eigen initiatief goed heeft opgepakt en heeft verankerd in beleid en werkprocessen. Zowel op Bonaire als op Sint Eustatius en Saba worden alle taken uitgevoerd. Nu op Sint Eustatius en Saba een einde is gekomen aan de tijdelijke inzet van een medewerker van de Reclassering, is het aan de twee medewerkers van de Voogdijraad BES om deze taken conform het werkproces uit te voeren. De directie van de Voogdijraad heeft hierin een belangrijke stimulerende en sturende rol.

De jeugdreclasseringstaken op Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn slechts bij een beperkt aantal medewerkers belegd. De Raad ziet hierin het grootste risico. Als een of meer goed ingewerkte medewerkers vertrekken of (tijdelijk) uitgeschakeld zijn, is dit een risico voor de continuïteit en de kwaliteit.

Op basis van de resultaten van het onderzoek naar jeugdreclassering benoemt de Raad voor de rechtshandhaving de volgende punten waarop verbeteringen nodig zijn.

#### **Aanbevelingen ten aanzien van de organisatie van de Voogdijraad:**

- Implementeer de werkprocessen en formats van de Voogdijraad op Sint Eustatius en Saba en monitor dit.
- Waarborg de continuïteit in de uitvoering en kwaliteit van de jeugdreclassering, door de medewerkers van Sint Eustatius en Saba meer als een team te laten functioneren waardoor collegiale toetsing en vervanging eenvoudiger te organiseren is.
- Stel vast welke gegevens nodig zijn, zodat sturing op werkzaamheden, maar ook onderbouwing van zaken als capaciteitsuitbreiding van het hulpaanbod mogelijk wordt.

#### **Aanbevelingen ten aanzien van de werkzaamheden van de Voogdijraad:**

- Ga met Jeugdzorg Bonaire in overleg om ervoor te zorgen dat de benodigde professionele, (langdurige) zorg aan minderjarigen die onder jeugdreclasseringsbegeleiding staan mogelijk wordt.
- Ga actief op zoek naar mogelijkheden om voorzieningen voor jeugdreclasseringsbegeleiding te creëren en bestaande voorzieningen meer te benutten.
- Breng in kaart welke leerstraffen nodig zijn om minderjarigen een passend aanbod te doen en ga na wat nodig is om dit ook te realiseren.

#### **Aanbevelingen ten aanzien van de samenwerking**

- Organiseer een periodiek overleg met OM en rechters over de samenwerking, wederzijdse verwachtingen en kwaliteit van de rapportage.
- Evalueer het COJ casuïstiekoverstijgend en betrek daarin de volgende punten: voldoet het COJ aan het doel, wat kan efficiënter in de organisatie en voorbereiding en wie vervult welke rol.

Tot slot adviseert de Raad voor de rechtshandhaving de minister van Veiligheid en Justitie om in overleg te treden met de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport om bestaande jeugdzorgvoorzieningen (ambulant en residentieel) ook beschikbaar te stellen voor minderjarigen die met het strafrecht in aanraking zijn geweest.



# Bijlagen

# Bijlage I Uitwerking wettelijk kader

## 1. Inleiding

Op grond van artikel 40, eerste lid, van het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK) heeft ieder kind dat verdacht, vervolgd of veroordeeld wordt ter zake van een strafbaar feit recht op een pedagogische behandeling die geen afbreuk doet aan de eigenwaarde en de menselijke waardigheid van het kind, die rekening houdt met de leeftijd van het kind en die de herintegratie en de opbouwende rol van het kind in de samenleving bevordert.

Om te verzekeren dat de handelwijze ten aanzien van kinderen hun welzijn niet schaadt en in de juiste verhouding staat zowel tot hun omstandigheden als tot het strafbaar feit, dienen de lidstaten te zorgen voor een verscheidenheid aan regelingen op onder meer het gebied van rechterlijke bevelen voor zorg, begeleiding en toezicht, adviezen, jeugdreclassering en programma's voor onderwijs en beroepsopleiding.<sup>53</sup>

Jeugdreclassering omvat alle activiteiten die zijn gericht op de resocialisatie van de minderjarige (ex)delinquent. De reclassering van minderjarigen is sinds de inwerkingtreding van de invoeringslandsverordening van het Wetboek van Strafvordering in 1997 ondergebracht bij de Voogdijraad.<sup>54</sup> Tevens geeft artikel 17 Landsbesluit Voogdijraden 1970 aan de Voogdijraad een strafrechtelijke taak; de Voogdijraad moet volgens dat artikel voldoen aan de verzoeken van het openbaar ministerie in aangelegenheden de minderjarige betreffende.<sup>55</sup>

De taken en bevoegdheden van de Voogdijraad op het gebied van jeugdreclassering staan verspreid in verschillende wetten en regelingen, maar voornamelijk in:

- Wetboek van Strafvordering.
- Wetboek van Strafrecht.
- Landsbesluit Voogdijraden 1970.
- Reclasseringsbesluit 1953 BES<sup>56</sup>.

## 2. Strafmodaliteiten

Voor de BES is het Wetboek van Strafrecht, zoals dat gold onder de voormalige Nederlandse Antillen, van toepassing. Onder dit Wetboek van Strafrecht kan een minderjarige onder de twaalf jaar niet strafrechtelijk worden vervolgd.<sup>57</sup> De minderjarige die na zijn twaalfde jaar een strafbaar feit heeft gepleegd, kan wel worden vervolgd. Op hem zijn de hoofdstraffen geldboete of berisping van toepassing.<sup>58</sup> De gevangenisstraf als hoofdstraf kan alleen worden toegepast op de zestien- en zeventienjarige, tenzij aan de minderjarige tussen de twaalf en zestien jaar de maatregel van terbeschikkingstelling ter plaatsing in een opvoedingsgesticht wordt opgelegd. In dat geval kan de rechter ook nog een gevangenisstraf opleggen. De tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf vangt dan pas aan nadat de voorziening in de opvoeding onvoorwaardelijk is beëindigd.<sup>59</sup> Tevens is het mogelijk om op de zestien- en zeventienjarigen het volwassenstrafrecht toe te passen.<sup>60</sup> De minderjarige tot zestien jaar kan strafbaar worden verklaard zonder toepassing van straf en met teruggave van het kind aan zijn ouders of zijn voogd.<sup>61</sup> Naast de hoofdstraffen kan ingevolge artikel 41septies, vierde lid, ook de bijkomende straf van verbeurdverklaring ex artikel 9, lid 1b, sub 2, aan de minderjarige worden opgelegd. Voorts kunnen aan de minderjarige op grond van artikel 17a, eerste lid, jo. artikel 17c bij de (voorwaardelijke) hoofd- of bijkomende straf bijzondere voorwaarden worden opgelegd. Die bijzondere voorwaarden kunnen de gedragsverandering van de minderjarige ten doel hebben.

<sup>53</sup> Artikel 40, vierde lid, van het VVK.

<sup>54</sup> Dit kan worden opgemaakt uit de artikelen 477-498 WvSv waarin de Voogdijraad bepaalde strafrechtelijke taken krijgt opgelegd.

<sup>55</sup> Landsbesluit houdende algemene maatregelen (Lb ham) van 16 september 1970 ter uitvoering van artikel 336, vierde lid, van het Burgerlijk Wetboek van de Nederlandse Antillen (PB. 1970, 111).

<sup>56</sup> Voor jeugdreclassering ten behoeve van de jeugdige die tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf is veroordeeld, of die een maatregel plaatsing in een opvoedgesticht opgelegd heeft gekregen zijn voorts relevant:

- Landsverordening Beginselen Gevangeniswezen 1999;

- Landsverordening van 3 maart 1923, houdende beginselen en voorschriften omtrent maatregelen ten opzichte van jeugdige personen;

- Huishoudelijk Reglement Penitentiaire inrichtingen 1999.

<sup>57</sup> Artikel 477 WvSv.

<sup>58</sup> Artikel 9 lid 2 WvSr.

<sup>59</sup> Artikel 41, 41bis lid 1 en 41 ter WvSr.

<sup>60</sup> Artikel 41septies lid 5 WvSr.

<sup>61</sup> Artikel 40 WvSr.

Volgens artikel 17d van het WvSr kan de rechter bij het opleggen van bijzondere voorwaarden bij een straf tevens bepalen dat een in de Nederlandse Antillen gevestigde instelling, inrichting of een bijzondere ambtenaar bijstand moet verlenen aan de minderjarige ter zake van de naleving van de bijzondere voorwaarde.<sup>62</sup>

### 3. Preventieve hechtenis

#### *a. Inverzekeringstelling en schorsing of opheffing daarvan*

Jeugdreclassering in brede zin vangt aan wanneer de minderjarige verdachte in verzekering wordt gesteld. Artikel 486, eerste lid, van het WvSv verplicht het openbaar ministerie om de Voogdijraad onverwijld in kennis te stellen van ieder bevel tot verzekeringstelling van een minderjarige verdachte, waarna de Voogdijraad vroeghulp aan de minderjarige kan bieden en een vroeghulprapport kan opstellen. Wanneer een bevel tot schorsing of tot opheffing verzekeringstelling wordt gegeven, is het openbaar ministerie eveneens verplicht om onverwijld de Voogdijraad daarvan op de hoogte te stellen. Het bevel tot verzekeringstelling geldt voor de duur van twee dagen en kan op grond van artikel 87, tweede lid, eenmalig met acht dagen worden verlengd. Ingevolge artikel 89, eerste lid, wordt de minderjarige verdachte na zijn verzekeringstelling binnen drie maal vierentwintig uur aan de rechter-commissaris voorgeleid en indien de rechter-commissaris de voortzetting van de verzekeringstelling rechtmatig acht, blijft op grond 89, tweede lid, het door de officier van justitie gegeven bevel tot verlenging van de verzekeringstelling van kracht. Vervolgens kan het openbaar ministerie op grond van artikel 92 de inbewaaringstelling van de minderjarige verdachte vorderen. Indien de Voogdijraad naar aanleiding van de kennisgeving van het bevel tot verzekeringstelling van de minderjarige verdachte een vroeghulprapport heeft uitgebracht, moet het openbaar ministerie op grond van artikel 486, tweede lid, van het WvSv dat rapport eerst in overweging nemen alvorens over te gaan tot de vordering van het bevel tot inbewaaringstelling van die minderjarige verdachte. Uit het vorenstaande kan worden afgeleid dat de Voogdijraad, indien hij een vroeghulprapportage uitbrengt, dat uiterlijk voor de vordering inbewaaringstelling moet doen.

#### *b. Naleving van de algemene en bijzondere voorwaarden bij schorsing van de verzekeringstelling*

Artikel 483 jo. artikel 486 van het WvSv bepaalt dat het Openbaar Ministerie onverwijld de Voogdijraad in kennis stelt van het bevel tot schorsing van de verzekeringstelling van de minderjarige. De Voogdijraad kan op grond van 486, tweede lid, van het WvSv een rapportage uitbrengen aan het openbaar ministerie wanneer de minderjarige de schorsingsvoorwaarden heeft overtreden. Overtreding van de schorsingsvoorwaarden kan ertoe leiden dat het openbaar ministerie bij de rechter-commissaris opheffing van de schorsing van de verzekeringstelling vordert.

#### *c. Voorlopige hechtenis en gerechtelijk vooronderzoek*

Op grond van artikel 487, tweede lid, van het WvSv moet het Openbaar Ministerie terstond de Voogdijraad berichten over de voorlopige hechtenis van de minderjarige of over de opname van de minderjarige in een inrichting ter observatie van zijn geestesvermogen. Ingevolge artikel 175 van het WvSv kunnen het openbaar ministerie en de verdachte of diens raadsman bij de rechter-commissaris een dergelijke plaatsing ter observatie tijdens de voorlopige hechtenis of in het gerechtelijk vooronderzoek vorderen. Artikel 487, derde lid, van het WvSv geeft de rechter-commissaris de bevoegdheid om de Voogdijraad om inlichtingen te vragen omtrent de persoonlijkheid en levensomstandigheden van de minderjarige.

### 4. Afdoening

#### *a. Buitengerechtelijke afdoening*

In artikel 207 van het WvSv is het zogenoemde opportuniteitsbeginsel opgenomen. Dit beginsel houdt in dat het openbaar ministerie als enige instantie bevoegd is in strafzaken een vervolgingsbeslissing te nemen. Dat betekent dat het openbaar ministerie de vrijheid heeft om zelf te bepalen welke zaken het vervolgt, seponeert of buitengerechtelijk afdoet. Buitengerechtelijke afdoening kan onder andere door middel van een voorwaardelijk sepot zoals bedoeld in artikel 208 van het WvSv. Aan een dergelijk voorwaardelijk sepot kunnen bijzondere voorwaarden worden verbonden. Het openbaar ministerie kan als bijzondere voorwaarde het verrichten van werkzaamheden ten algemene nutte opleggen. In genoemde artikelen zijn geen specifieke bepalingen ten aanzien van de minderjarige verdachte opgenomen. Ook is er geen bepaling die aan het openbaar ministerie de verplichting oplegt de buitengerechtelijke afdoening van een zaak tegen minderjarige verdachten te melden aan de Voogdijraad.

<sup>62</sup> Uitgewerkt in Reclasseringsbesluit 1953 BES.

### *b. Gerechtelijke afdoening*

Artikel 487, eerste lid, van het WvSv verplicht het openbaar ministerie om de Voogdijraad in kennis te stellen van zijn voornemen om tot vervolging van de minderjarige over te gaan (de zogenoemde kennisgeving vervolging). Daarbij kan het openbaar ministerie de Voogdijraad vragen om inlichtingen met betrekking tot de persoonlijkheid en de levensomstandigheden van de verdachte. De Voogdijraad kan ook beslissen tot ambtshalve verstrekking van dergelijke inlichtingen. Bij de behandeling van de zaak in eerste aanleg kan de rechter op basis van artikel 491 van het WvSv de Voogdijraad om inlichtingen met betrekking tot de persoonlijkheid en de levensomstandigheden van de betrokken minderjarige verzoeken. Voorts kan het Hof opdracht geven tot het verzamelen van gegevens betreffende de persoonlijkheid, de levensomstandigheden of de reclassering van een verdachte.<sup>63</sup>

Artikel 17a, eerste lid, van het WvSr bepaalt dat naast de (voorwaardelijke) hoofdstraffen ook een bijkomende straf en bijzondere voorwaarden aan de veroordeelde kunnen worden opgelegd. Een van de bijzondere voorwaarden die aan de voorwaardelijke straf kunnen worden verbonden, is de opname van de veroordeelde in een inrichting ter verpleging voor de duur van ten hoogste de proeftijd (artikel 17c, tweede lid, onder b, van het WvSr). Een bijzondere voorwaarde kan ook het gedrag van de veroordeelde betreffen en deze mag maximaal de duur van de proeftijd beslaan (artikel 17c, tweede lid, onder e, van het WvSr). Het opleggen van een (gedeeltelijk) voorwaardelijke straf gebeurt telkens onder de algemene voorwaarde dat de veroordeelde zich tijdens de proeftijd onthoudt van strafbare gedragingen (artikel 17c, eerste lid, van het WvSr).

### *c. Strafrechtelijke ondertoezichtstelling en terbeschikkingstelling*

Op de strafrechtelijk vervolgte en schuldig verklaarde minderjarige kan ingevolge de artikelen 41 tot en met 41d van het WvSv de strafrechtelijke maatregel van terbeschikkingstelling ter plaatsing in een opvoedgesticht worden opgelegd. De terbeschikkingstelling heeft als doel het heropvoeden van de minderjarige. Wanneer deze heropvoeding in een gedwongen kader niet het gewenste effect heeft, kan aan de minderjarige aansluitend een gevangenisstraf worden opgelegd. Artikel 41 decies jo. artikel 41 bis a bepaalt dat wanneer de rechter de terbeschikkingstelling van de minderjarige beveelt, hij eveneens kan bepalen dat de minderjarige in een opvoedgesticht wordt geplaatst of dat de minderjarige aan een in de Nederlandse Antillen gevestigde rechtspersoon waarvan de statuten of reglementen duurzame verzorging van minderjarige personen voorschrijven, wordt toevertrouwd. Ingevolge artikel 39d, eerste lid jo. artikel 14 bis en artikel 41 decies kan de terbeschikkingstelling ook voorwaardelijk aan de minderjarige worden opgelegd. Strafrechtelijke ondertoezichtstelling (OTS), al dan niet voorwaardelijk, kan volgens artikel 41 decies in die gevallen waarin het onderzoek daartoe aanleiding geeft, en wel voor de termijn van ten hoogste een jaar, op de in het artikel 254 van Boek I van het BW omschreven grond. Het openbaar ministerie moet zo spoedig mogelijk nadat de uitspraak tot OTS onherroepelijk is geworden dat aan de bevoegde rechter meedelen. De artikelen van het BW en van het Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering over de OTS zijn bij artikel 41 decies, derde lid, van overeenkomstige toepassing verklaard. De OTS vangt echter aan op de dag van aanwijzing van de gezinsvoogd.

## 5. Verplichte begeleiding

### *Algemeen*

De jeugdreclassering in enge zin, ofwel de verplichte begeleiding van minderjarigen die met justitie in aanraking zijn geweest, is niet expliciet bij wet aan de Voogdijraad opgedragen. De rechter kan op grond van artikel 17d van het WvSr bepalen dat aan de veroordeelde bijstand wordt verleend ter zake de naleving van de bijzondere voorwaarden. Artikel 17d, tweede lid, geeft de rechter de mogelijkheid om bij vonnis een in de Nederlandse Antillen gevestigde, rechtspersoonlijkheid bezittende instelling, een houder van een gevestigde inrichting of een bijzondere ambtenaar te verplichten in het kader van de naleving van de bijzondere voorwaarden bijstand aan de veroordeelde te verlenen. Zowel de veroordeelde als de (rechts)persoon die op grond van artikel 17d, tweede lid, verplicht is tot het verlenen van bijstand aan de veroordeelde mag bij de zitting aanwezig zijn en zal dan worden gehoord. Het OM moet alvorens de zaak aan te brengen advies inwinnen van het hoofd van de inrichting

<sup>63</sup> Artikel 352 jo. artikel 492 WvSv. Artikel 352 geeft het Hof de bevoegdheid om ambtshalve of op verzoek van de procureur-generaal (PG) of de verdachte aan de Reclassering opdracht te geven tot het verzamelen van gegevens betreffende de persoonlijkheid, de levensomstandigheden of de reclassering van een verdachte. Artikel 492 verklaart artikel 284 tot en met 292 (aanhangig maken van de zaak ter terechtzitting in eerste aanleg) en artikel 302 tot en met 413 WvSv (behandeling ter terechtzitting) van overeenkomstige toepassing, voor zover in de bepalingen over strafvordering in zaken van jeugdige personen (titel II van Boek 7) niet anders wordt bepaald.

onderscheidenlijk van de instelling, inrichting of bijzondere ambtenaar, die met het verlenen van bijstand aan de voorwaardelijke veroordeelde is belast.

#### *Jeugdreclassering in het kader van de voorwaardelijke invrijheidstelling (VI)*

De minderjarige waarop bij de veroordeling het volwassenstrafrecht is toegepast en die twee derde van zijn onvoorwaardelijke gevangenisstraf en tevens tenminste negen maanden heeft vastgezeten, wordt op grond van artikel 18 van het WvSr voorwaardelijk in vrijheid(VI) gesteld. Op basis van artikel 18a, vierde lid, van het WvSr kunnen voorwaarden aan de VI worden verbonden. Voorts kan op de naleving van de voorwaarden bijzonder toezicht worden ingezet. Ingevolge artikel 20 van het WvSr dient het bijzonder toezicht uitsluitend gericht te zijn op de verlening van hulp en steun aan de veroordeelde. In het kader van dit bijzonder toezicht kan de minderjarige die voorwaardelijk in vrijheid is gesteld intensiever worden begeleid.<sup>64</sup>

#### **6. Coördinatie taakstraffen**

De coördinatie van taakstraffen en het toezicht op de uitvoering daarvan zijn thans niet bij wet aan de Voogdijraad opgedragen. Uit de algemene taakstelling van de Voogdijraad kan wel worden afgeleid dat deze taken behoren tot de werkzaamheden van de Voogdijraad.

---

<sup>64</sup> Ingevolge de Ministeriële beschikking Elektronisch Toezicht kan de onvoorwaardelijk gestrafte die voorwaardelijk in vrijheid wordt gesteld onder elektronisch toezicht worden geplaatst. Ook hier heeft de Reclassering een adviserende en vervolgens toezichhoudende rol. Alhoewel elektronisch toezicht in het kader van een vervroegde invrijheidstelling ook mogelijk is bij minderjarigen, worden momenteel alleen nog volwassenen onder elektronisch toezicht geplaatst.

## Bijlage II Toetsingskader

### ‘Onderzoek Uitvoering jeugdreclassering op BES, Curaçao en Sint Maarten’<sup>65</sup>

#### 1. Jeugdreclassering

Jeugdreclassering omvat het geheel aan activiteiten dat start vanaf het moment dat de politie naar aanleiding van een opgemaakt proces-verbaal een minderjarige meldt bij de Voogdijraad. De activiteiten betreffen het geven van voorlichting en advies aan de betrokken justitiële instanties, het realiseren en uitvoeren van begeleiding van de minderjarige in opdracht van de officier van de justitie of de rechter en het coördineren van taakstraffen.

Jeugdreclassering is gericht op jongeren in de leeftijd van 12 tot 18 jaar en heeft tot doel het voorkomen dan wel doen afnemen van een criminele carrière. Vrij vertaald zijn staten volgens artikel 40 van het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind verplicht om de minderjarige te stimuleren tot een opbouwende rol in de samenleving na het begaan van een strafbaar feit. Het bieden van jeugdreclassering is een middel hiertoe en dient daarom op verantwoorde wijze te worden uitgevoerd.

De Raad voor de rechtshandhaving onderzoekt *in hoeverre en op welke wijze invulling wordt gegeven aan de jeugdreclassering op Curaçao, Sint Maarten en de BES-eilanden.*

Deze onderzoeksvraag is vertaald in criteria waaraan tijdens het onderzoek wordt getoetst. Voor deze vertaling is gebruik gemaakt van diverse bronnen:

- het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind;
- de wetboeken van Strafrecht en Strafvordering die in de verschillende landen van toepassing zijn;
- beleidstukken van de verschillende landen, zoals het justitieel jeugdbeleidsplan ‘Een sluitende justitiële keten’ van Curaçao en Sint Maarten.

#### 2. Toetsingskader

De eerste deelvraag van het onderzoek luidt: welke organisatie(s) voeren de jeugdreclassering uit. Volgens de algemeen geaccepteerde definitie vallen de volgende activiteiten onder het begrip jeugdreclassering:

- a) voorlichting en advies
- b) het uitvoeren van verplichte begeleiding
- c) coördinatie taakstraffen

<sup>65</sup> Het gaat hier om het toetsingskader zoals dat is opgesteld ten behoeve van het onderzoek naar de uitvoering van jeugdreclasseringstaken in Curaçao, in Sint Maarten en op Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Thema	Criteria	Indicatoren
Jeugdreclassering	Vastgelegd is welke instelling(en) zijn belast met jeugdreclasseringstaken	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De taken voorlichting en advies, het uitvoeren van verplichte begeleiding en coördinatie taakstraffen zijn toebedeeld aan één of meerdere organisaties</li> <li>• De organisaties weten welke taken zij moeten uitvoeren in het kader van jeugdreclassering</li> <li>• De organisaties in de jeugdstrafrechtketen weten wie welke taken moet uitvoeren.</li> </ul>
a) Voorlichting en advies	Alle taken zijn beschreven en vastgelegd in een werkprocesbeschrijving	<p>De volgende deeltaken zijn beschreven:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• vroeghulp</li> <li>• aanwezigheid ter zitting</li> <li>• voorlichting en advies bij proces-verbaal</li> <li>• voorlichting en advies bij in verzekeringstelling.</li> </ul> <p>Per deeltaak is in ieder geval vastgelegd:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• welke processtappen worden doorlopen</li> <li>• met wie wordt samengewerkt.</li> </ul>
	Voor de taken beschreven in het werkproces zijn toereikende kwaliteitseisen geformuleerd	<p>Minimaal zijn de volgende kwaliteitseisen vastgelegd:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• de doorlooptijd per deeltaak</li> <li>• aan welke inhoudelijke eisen de advisering en voorlichting moet voldoen, waarbij minimaal is vastgelegd dat er informatie moet zijn over de persoonlijkheid en leefomstandigheden van de minderjarige.</li> </ul>
	In de praktijk wordt gewerkt conform de vastgestelde werkwijze en kwaliteitseisen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De vastgestelde processtappen worden doorlopen</li> <li>• Er wordt samengewerkt met relevante ketenpartners</li> <li>• De voorlichting en advisering voldoet aan de gestelde kwaliteitseisen</li> <li>• Er wordt voorlichting en advies uitgebracht binnen de gestelde doorlooptijd.</li> </ul>
	De voorlichting en advisering zijn bruikbaar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• de officier van justitie en rechter ontvangen de informatie die ze nodig hebben om een besluit te kunnen nemen over de afdoening van de strafzaak en de berechting van de minderjarige.</li> <li>• de instellingen die worden ingeschakeld, weten op basis van de informatie waarop zij zich in de begeleiding moeten richten.</li> </ul>
b) Begeleiding	Alle taken zijn beschreven en vastgelegd in een werkprocesbeschrijving	<p>De volgende deeltaken zijn beschreven:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• begeleiding van de minderjarige (ook die in detentie zitten)</li> <li>• toezicht op de naleving van de opgelegde voorwaarden</li> </ul> <p>Per deeltaak is in ieder geval vastgelegd:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• welke processtappen worden doorlopen</li> <li>• met wie wordt samengewerkt.</li> </ul>

Thema	Criteria	Indicatoren
	Voor de taken beschreven in het werkproces zijn toereikende kwaliteitseisen geformuleerd	<p>Minimaal zijn de volgende kwaliteitseisen vastgelegd:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• de begeleiding is toegesneden op de individuele behoefte van de minderjarige</li> <li>• de ouders/voogd/verzorger worden betrokken bij de begeleiding</li> <li>• een begeleidingsplan wordt opgesteld waarin de gestelde voorwaarden en doelen van begeleiding zijn opgenomen.</li> <li>• hoe er wordt samengewerkt met de volwassen-reclassering</li> <li>• wanneer wordt teruggemeld aan de officier van justitie (i.v.m. niet-nakomen opgelegde voorwaarden)</li> <li>• dat gerapporteerd wordt over de resultaten van de begeleiding.</li> </ul>
	In de praktijk wordt gewerkt conform de vastgestelde werkwijze en kwaliteitseisen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De vastgestelde processtappen worden doorlopen</li> <li>• Er wordt samengewerkt met relevante ketenpartners</li> <li>• De begeleiding voldoet aan de gestelde kwaliteitseisen.</li> </ul>
	De begeleiding heeft tot doel het voorkomen van recidive	<p>De begeleiding richt zich op:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• gedragsverandering</li> <li>• het verkrijgen en behouden van dagbesteding (opleiding / werk)</li> <li>• huisvesting</li> <li>• opbouwen positief sociaal netwerk.</li> </ul>
c) Coördinatie taakstraffen	Alle taken zijn beschreven en vastgelegd in een werkprocesbeschrijving	<p>De volgende deeltaken zijn beschreven:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• matching van de minderjarige en taakstraf</li> <li>• toezicht op de uitvoering van de taakstraf</li> </ul> <p>Per deeltaak is minimaal vastgelegd:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• welke processtappen worden doorlopen</li> <li>• met wie wordt samengewerkt.</li> </ul>
	Voor de taken beschreven in het werkproces zijn toereikende kwaliteitseisen geformuleerd	<p>Minimaal zijn de volgende kwaliteitseisen vastgelegd:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• dat wordt uitgegaan van de door de rechter of officier opgelegde soort taakstraf</li> <li>• wanneer de minderjarige een waarschuwing krijgt</li> <li>• wanneer de taakstraf wordt stopgezet en wordt teruggegeven aan de officier van justitie</li> <li>• dat een eindrapportage wordt opgesteld.</li> </ul>
	In de praktijk wordt gewerkt conform de vastgestelde werkwijze en kwaliteitseisen	<p>De vastgestelde processtappen worden doorlopen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• er wordt samengewerkt met relevante ketenpartners</li> <li>• de coördinatie van taakstraffen voldoet aan de gestelde kwaliteitseisen.</li> </ul>
	De coördinatie van taakstraffen heeft tot doel de minderjarige een positieve ervaring te geven door de uitvoering van de straf	<p>De opgelegde taakstraf past bij de mogelijkheden en omstandigheden van de minderjarige.</p> <p>De begeleiding is gericht op het welslagen van de taakstraf.</p>





## Bijlage III Geïnterviewden en vragenlijsten

### Geïnterviewde functionarissen

- Coördinator taakstraffen Voogdijraad BES
- Raadsonderzoeker Voogdijraad , locatie Sint Eustatius
- Medewerkers Reclassering, locatie Saba/Sint Eustatius
- Officier van Justitie Bonaire
- Rechter
- Rechter-commissaris
- Chef basiszorg politie
- Senior medewerker bij Bureau Jeugd en Zedenzaken
- Leerplichtambtenaren
- Advocaat
- Directeur Stichting Reclassering
- Manager dierenasiel
- Trainer Jong Bonaire

### Schriftelijke vragenlijsten

- Voogdijraad BES
- Officier van Justitie Bonaire, Sint Eustatius en Saba
- Voogdijraadmedewerker Saba



## Bijlage IV: Lijst van geraadpleegde documenten

1. Internationaal verdrag inzake de rechten van het kind;
2. Wetboek van Strafvordering BES;
3. Wetboek van Strafrecht BES;
4. Reclasseringsbesluit BES 1953;
5. Burgerlijk Wetboek BES;
6. Landsbesluit Voogdijraden 1970;
7. Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving;
8. Jaarverslag 2011 Voogdijraad;
9. Werkprocessen Voogdijraad BES;
10. Basis Raadsonderzoek (Raad voor de Kinderbescherming);
11. Diverse mails van de Voogdijraad met informatie over aantal zaken van Voogdijraad;
12. Jaarverslag 2011 Openbaar Ministerie Caribisch Nederland;
13. Convenant “3 Modellen interventie Jeugdcriminaliteit”;
14. Convenant ‘Privacybescherming’ van het Casusoverleg Jeugd BES;
15. Verslag Evaluatieonderzoek Rechtshandhaving “De keten is zo sterk als de zwakste schakel” februari 2006.





**Colofon**

Raad voor de rechtshandhaving  
Kaya Industria 15a | Kralendijk | Bonaire  
[www.raadrechtshandhaving.com](http://www.raadrechtshandhaving.com)  
April 2013 | J-19190