



Jeugdreclassering in Sint Maarten

Jeugdreclassering in Sint Maarten

Maart 2013

Opdrachtgever: Raad voor de rechtshandhaving

Inhoudsopgave

Gebruikte afkortingen	4
Voorwoord	5
Samenvatting, aanbevelingen en slotbeschouwing	6
Summary, recommendations and final considerations	10
1 Inleiding 15	
1.1 Aanleiding	15
1.2 Doelstelling en toetsingskader	15
1.3 Onderzoeksvraag	15
1.4 Onderzoeksaanpak en -methode	16
1.5 Leeswijzer	16
2 Achtergrondinformatie 19	
2.1 Wettelijk kader	19
2.2 Betrokken partijen	20
2.3 Actuele ontwikkelingen	20
2.4 Relevante cijfers	21
3 Onderzoeksresultaten 23	
3.1. Organisatie Voogdijraad	23
3.2 Voorlichting en advies	25
3.3 Reclasseringsbegeleiding	31
3.4 Coördinatie taakstraffen	32
Bijlage I Uitwerking wettelijk kader 37	
Bijlage II Toetsingskader 41	
Bijlage III Geïnterviewde functionarissen 45	
Bijlage IV Overzicht van de geraadpleegde literatuur 46	

Gebruikte afkortingen

Afkorting	Betekenis
AMFO	Antilliaanse Mede Financierings Organisatie
BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
fte	full-time equivalent
GOG	Gouvernementsopvoedingsgesticht (Curaçao)
HOvJ	hoofdofficier van justitie
IVS	inverzekeringstelling
JCO	justitieel casusoverleg
Lb ham	Landsbesluit houdende algemene maatregelen
ngo	non-gouvernementele organisatie
OCJS	(ministerie van) Onderwijs, Cultuur, Jeugd en Sport
OM	openbaar ministerie
OTS	ondertoezichtstelling
OvJ	officier van justitie
Raad	Raad voor de rechtshandhaving
SJIB	Stichting Justitiële Inrichtingen Bovenwinden
VI	voorwaardelijke invrijheidstelling
VLf	Victorious Living Foundation
VR-JR	Voogdijraad-jeugdreclassering
VROMI	(ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ontwikkeling, Milieu en Infrastructuur
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 in Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Dit rapport bevat de uitkomsten van dit onderzoek naar jeugdreclassering in Sint Maarten.

Het rapport toont aan dat de jeugdreclassering in Sint Maarten met name op het punt van de reclasseringsbegeleiding van minderjarigen die met justitie in aanraking zijn gekomen nog in de kinderschoenen staat, maar dat door het ministerie initiatieven zijn genomen om de jeugdreclassering beter vorm te geven.

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 verbetering van de jeugdreclassering in Sint Maarten.

DE RAAD VOOR DE RECHTSHANDHAVING

Mr. F.E. Richards, voorzitter

Mr. G.H.E. Camelia en

Mr. J.J. van Eck

Samenvatting, aanbevelingen en slotbeschouwing

1. Samenvatting

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 in Sint Maarten uitvoering wordt gegeven aan de volgende drie jeugdreclasseringstaken:

- voorlichting en advies
- verplichte begeleiding
- coördinatie van taakstraffen

Omdat deze taken in Sint Maarten worden uitgevoerd door de Voogdijraad, is eerst gekeken naar de organisatie van deze overheidsinstantie.

Organisatie Voogdijraad

Bij de Voogdijraad voeren vijf medewerkers, van wie er drie de opleiding tot maatschappelijk werker hebben afgerond, taken uit op het terrein van de jeugdreclassering. Zij verrichten ook werkzaamheden in civiele zaken en zijn meer generalist dan specialist. Aan hun bij- en nascholing is al jarenlang weinig aandacht besteed. Een van hen heeft de functie van coördinator jeugdreclassering, maar zijn functie is niet beschreven. Dit geldt ook voor de werkprocessen van de Voogdijraad. Verder houdt de Voogdijraad veel relevante informatie handmatig bij en wordt er geen geautomatiseerd systeem voor de verwerking van managementinformatie gebruikt. Ten slotte is de opbouw van de dossiers van individuele zaken niet altijd logisch en ontbreken daar soms documenten in.

Voorlichting en advies

De Voogdijraad heeft een belangrijke taak op het punt van de advisering ten behoeve van het openbaar ministerie (OM), de rechter-commissaris en de rechter. De zienswijze van de Voogdijraad, als bewaker van het belang van het kind, is relevant bij beslissingen over in verzekeringstelling en over inbewaringstelling van minderjarige verdachten, alsmede over hun eventueel op te leggen straffen en/of maatregelen. Volgens de Raad zou in beginsel in elke zaak met een in verzekering gestelde minderjarige verdachte een vroeghulprapport van de Voogdijraad beschikbaar moeten zijn. In 2011 en in de eerste negen maanden van 2012 heeft de Voogdijraad slechts in 24 van de 67 van dergelijke zaken een vroeghulprapport uitgebracht aan het OM. En in negen van deze zaken rapporteerde de Voogdijraad na afloop van de daarvoor door het OM gestelde termijn van drie dagen. De Voogdijraad wijst op het capaciteitstekort waarmee hij kampt. Volgens de Raad kan dit tekort een verklaring maar geen rechtvaardiging vormen voor het beperkte aantal rapporten en voor de termijnoverschrijdingen.

Ook het aantal van zestien uitgebrachte voorlichtingsrapporten op een totaal van 61 zaken die voorwaardelijk zijn geseponeerd of op een zitting van de (straf)rechter zijn behandeld, is beperkt. In ruim de helft van deze gevallen rapporteerde de Voogdijraad tijdig aan het OM.

De rapporten van de Voogdijraad zijn op onderdelen voor verbetering vatbaar, met name wat betreft de diepgang en de onderbouwing van de adviezen. De Voogdijraad werkt niet met vaste formats voor de rapporten. Volgens de Raad zouden formats voor de vroeghulp- en de voorlichtingsrapporten in samenhang met nog op te stellen werkprocesbeschrijvingen kunnen bijdragen aan een verhoging van de efficiency van het rapportageproces en aan een verbetering van de kwaliteit van de rapporten.

De betrokken medewerkers van de Voogdijraad zijn zelden aanwezig bij zittingen waarop de rechter zaken met minderjarige verdachten behandelt. Gezien de belangrijke rol die deze medewerkers ter zitting als deskundige kunnen vervullen, zou de Voogdijraad moeten zoeken naar mogelijkheden om stelselmatig invulling te geven aan die rol, en daarover afspraken moeten maken met de griffie.

In beginsel vindt er eens in de twee weken een justitieel casusoverleg plaats onder voorzitterschap van een officier van justitie (OvJ). Verschillende deelnemers, waaronder de Voogdijraad maar ook de OvJ, zijn minder tevreden over het verloop van dit overleg. Het ligt op de weg van het OM om het initiatief te nemen voor het zoeken naar mogelijkheden om het JCO beter aan zijn doel te laten beantwoorden.

Verplichte begeleiding

De Voogdijraad beschouwt zichzelf als toezichhoudende instelling voor wat betreft de reclasseringsbegeleiding van minderjarigen. De feitelijke begeleiding zou moeten worden uitgevoerd door andere zorgleveranciers. In de praktijk houdt de bemoeienis van de Voogdijraad met minderjarige delinquenten doorgaans op zodra hun taakstraf is beëindigd. Mede in verband met een schaarste aan professioneel aanbod van hulp ontvangen deze minderjarigen geen reclasseringsbegeleiding en worden zij na afloop van hun straf 'aan hun lot overgelaten'. De kans op terugval in deviant gedrag is dan groot. De Raad vindt het van het grootste belang dat vanuit het ministerie van Justitie initiatieven worden genomen om te bereiken dat daadwerkelijke jeugdreclassering, bestaande uit professionele, structurele en langdurige begeleiding van minderjarigen die met justitie in aanraking zijn gekomen met als doel resocialisatie en voorkoming van recidive, mogelijk wordt. Daarmee kan een einde komen aan de huidige zorgwekkende situatie. In dit verband is van belang dat binnen het ministerie van Justitie wordt gewerkt aan een nieuwe dienst met een Bureau Reclassering. Het is de bedoeling dat de feitelijke reclasseringstaak zal worden belegd bij dit bureau.

Coördinatie taakstraffen

Bij de Voogdijraad houdt de coördinator jeugdreclassering zich bezig met de coördinatie van werk- en leerstraffen. Deze medewerker onderhoudt in dat verband contacten met organisaties die werkplekken en cursusprogramma's aanbieden, hij zoekt geschikte plekken voor de taakgestrafte minderjarigen en hij begeleidt de intake en de uitvoering van de straf. Ook zorgt hij voor de terugkoppeling naar het OM. De Raad heeft veel waardering voor de wijze waarop deze medewerker invulling geeft aan zijn coördinatie taak. Overigens werd deze taak tot medio september 2011 uitgevoerd door de Stichting Justitiële Instellingen Bovenwinden (SJIB). Bij de overdracht daarvan aan de Voogdijraad hebben het OM, de SJIB en de Voogdijraad een samenwerkingsprotocol ondertekend waarin de afspraak vastligt dat het protocol in maart 2012 op een aantal relevante aspecten zou worden geëvalueerd. Aan deze afspraak was eind 2012 nog geen invulling gegeven.

2. Aanbevelingen

Op basis van de resultaten van zijn onderzoek doet de Raad de volgende aanbevelingen aan de minister van Justitie:

A. Ten aanzien van de organisatie van de Voogdijraad:

1. Investeer in de (bij)scholing van medewerkers en stel daartoe een opleidingsplan op.
2. Beschrijf de functie van coördinator jeugdreclassering.
3. Beschrijf de werkprocessen.
4. Investeer in een geautomatiseerd informatiesysteem.
5. Verbeter de opbouw van persoonsdossiers.

B. Ten aanzien van de voorlichtings- en adviestaak van de Voogdijraad

6. Stel in elke zaak met een in verzekering gestelde minderjarige verdachte een vroeghulprapport op.
7. Verbeter de kwaliteit van de vroeghulp- en de voorlichtingsrapporten, onder meer door de opstelling van formats.
8. Onderzoek of het mogelijk is tijdelijk een ervaren medewerker van de (Nederlandse) Raad voor de Kinderbescherming aan te trekken.
9. Breng de vroeghulp- en de voorlichtingsrapporten tijdig uit, binnen de termijn die het OM daarvoor stelt.
10. Verbeter de communicatie met het OM over de inhoud van vroeghulp- en voorlichtingsrapporten.
11. Zoek naar mogelijkheden om stelselmatig invulling te geven aan de rol van deskundige ter zitting.
12. Ga na op welke wijze het JCO beter kan functioneren.

C. Ten aanzien van reclasseringsbegeleiding

13. Zorg ervoor dat de professionele, langdurige en structurele begeleiding van minderjarigen die met justitie in aanraking zijn gekomen zo spoedig mogelijk van de grond kan komen.

D. Ten aanzien van taakstraffen

14. Beschrijf ten behoeve van het OM en de rechter de inhoud en de duur van de trainingen en cursussen waartoe de Voogdijraad adviseert.
15. Evalueer op korte termijn het protocol inzake de samenwerking tussen de SJIB en de Voogdijraad.
16. Ga na welke gevolgen de beëindiging van de subsidiëring door de AMFO per eind 2012 heeft voor organisaties die een rol spelen bij de begeleiding van minderjarigen die met justitie in aanraking zijn geweest en tref terzake voorzieningen.

3. Slotbeschouwing

Zoals zo veel organisaties in Sint Maarten moet ook de Voogdijraad roeien met de riemen die hij heeft. De Voogdijraad is een kleine organisatie en zijn medewerkers verrichten uiteenlopende werkzaamheden. Voor specialisatie is nauwelijks ruimte. Het is de Raad gebleken dat de betrokken medewerkers van de Voogdijraad zich inspinnen om hun strafrechtelijke taken naast hun werkzaamheden op civielrechtelijk terrein zo goed mogelijk uit te voeren. Maar door een gebrek aan capaciteit staat de dienstverlening door de Voogdijraad in zowel kwalitatief als kwantitatief opzicht constant onder druk. Daar komt bij dat verschillende omstandigheden waarop de Voogdijraad zelf geen invloed kan uitoefenen een negatieve weerslag hebben op zijn mogelijkheden. Al met al kan worden vastgesteld dat de uitvoering van reclasseringstaken in Sint Maarten op diverse aspecten voor verbetering vatbaar is. De jeugdreclassering in Sint Maarten staat met name op het punt van de feitelijke begeleiding van minderjarigen die met justitie in aanraking zijn gekomen nog in de kinderschoenen. De Raad moet helaas vaststellen dat de knelpunten die de Commissie Evaluatieonderzoek Rechtshandhaving Nederlandse Antillen in haar rapport van 2006 heeft genoemd, nog steeds niet zijn opgelost. En door het wegvalLEN van de mogelijkheid minderjarigen vanuit Sint Maarten te plaatsen in het opvoedingsgesticht in Curaçao er, vanwege het ontbreken van een justitiële jeugdinrichting in Sint Maarten, zelfs een serieus knelpunt bijgekomen. Dit knelpunt is recentelijk ten dele opgelost door het creëren van vier detentieplaatsen speciaal voor minderjarigen.

Intussen staat het justitiële jeugdbeleid in Sint Maarten, en daarmee het werk van de Voogdijraad, aan de vooravond van ingrijpende veranderingen. Als de plannen van de Commissie Justitieel Jeugdbeleidsplan worden gerealiseerd, zal de Voogdijraad opgaan in een nieuwe dienst van het ministerie van Justitie en zullen enerzijds de taken op het terrein van onderzoek en advies en anderzijds die op het terrein van feitelijke hulpverlening gescheiden worden uitgevoerd door secties van twee verschillende dienstonderdelen. Daarnaast zal het arsenaal aan maatregelen en straffen worden verruimd met de inwerkingtreding van het nieuwe WvSr en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen. Dit biedt mogelijkheden voor meer passende reacties op strafbaar gedrag van minderjarigen.

Jeugdcriminaliteit is niet een op zichzelf staand probleem, maar een probleem waar de gehele maatschappij last van heeft. Mede daarom vindt de Raad het een goede zaak dat de minister van Justitie genoemde commissie in het leven heeft geroepen om hem, in vervolg op het werk van de Begeleidingscommissie Justitieel Jeugdbeleidsplan, van advies te dienen over een integrale aanpak van de jeugdcriminaliteit in Sint Maarten. Het rapport van deze begeleidingscommissie van juni 2010 biedt daarvoor tal van handvatten. De Raad vindt het van groot belang dat in dat kader ook wordt gewerkt aan een structurele oplossing voor de problemen die samenhangen met het ontbreken van voldoende mogelijkheden jongeren die met justitie in aanraking zijn gekomen in een daarvoor geschikte inrichting te plaatsen. In zijn onderzoek naar de detentie-inrichtingen zal de Raad daar nader op ingaan.¹

Verschillende informanten hebben laten weten somber te zijn over de toekomst van minderjarigen die thans met justitie in aanraking komen. De Raad spreekt de hoop uit dat hun voorspellingen worden gelogenstraft en dat voor deze minderjarigen een toekomst buiten het criminele circuit in het verschiet ligt. De beoogde integrale aanpak en de gedane wetgevingsvoorstellen zullen daar zeker aan bijdragen. Langs die wegen zal ook worden bereikt dat Sint Maarten op betere wijze invulling kan geven aan de opdracht van artikel 40 van het Verdrag inzake de rechten van het kind. Gezien de aard van de problematiek van jeugdcriminaliteit en gezien de negatieve impact daarvan op de samenleving, is het zaak dat de overheid van Sint Maarten in dit opzicht voortvarendheid betracht.

¹ De Raad zal in 2013 met dit onderzoek beginnen en rapporteren over de uitkomsten daarvan.

Summary, recommendations and final considerations

1. Summary

Introduction

The Convention on the Rights of the Child obliges Member States to encourage minors who have committed a criminal offence to assume a constructive role in society. Therefore, the Council on Law Enforcement has assessed the method employed in St. Maarten in relation to the following three duties of the juvenile probation service:

Providing information and advice

Mandatory support

Co-ordination of community service orders

Since the Guardianship Council is the authority responsible for carrying out these duties in St. Maarten, the organisational structure of this public body has been examined first.

The Guardianship Council's Organisational Structure

Five staff members of the Guardianship Council, three of whom have been trained as social workers, perform duties in the field of juvenile probation. They also carry out duties in civil law cases, and can be considered more as generalists than as specialists. Their continuing education and refresher courses have been neglected for years. The job title of one of the staff members is Co-ordination Officer for the Juvenile Probation Service, but a job description is lacking. The same goes for the Guardianship Council's work processes. Moreover, the Guardianship Council manually records a great deal of relevant information and does not use a computer system to process management information. Finally, the contents of case files are often disordered and relevant documents are sometimes missing.

Providing information and advice

The Guardianship Council has an important role to play in advising the Public Prosecutor's Office, the examining magistrate and the trial Judge. The opinion of the Guardianship Council, as guardian of the child's interests, is important in cases concerning detention and imprisonment, as well as for any eventual sentences and/or orders to be imposed on minors. In principle, according to the Guardianship Council, in every case concerning a minor in police custody an early assistance report drawn up by the Guardianship Council should be available. However, in 2011 and the first 9 months of 2012 the Guardianship Council only drew up such early assistance reports in 24 out of 67 of these cases, while in 9 of these cases the Guardianship Council only sent the report after the expiry of the 3-day period set by the Public Prosecutor's Office for reporting. The Guardianship Council points out that it is understaffed. This may, according to the Council, explain the limited number of reports and the time-limits being exceeded, but cannot serve as a justification for it.

The number of information reports, 16 out of a total of 61 cases in which charges were dropped conditionally or were heard by the trial judge, is also rather limited. In over 50% of these cases the Guardianship Council reported to the Public Prosecutor's Office on time.

The Guardianship Council's reports could be improved in some areas, in particular they should be more detailed and better substantiated where the Council's advice is concerned. The Guardianship Council does not use standard reporting formats for drawing up its reports. The Guardianship Council acknowledges that using standard formats for drawing up early assistance and information reports and the introduction of work standards could improve the efficiency of its reporting process as well as the quality of its reports.

The Guardianship Council's staff members are rarely present at court hearings in which judges hear cases regarding juvenile suspects. Given the important role that these staff members could play as court experts, the Guardianship Council should strive to find ways of fulfilling this role and to this end it should make arrangements with the court registry.

In principle, every two weeks, a judicial case consultation takes place, presided over by the Public Prosecutor. Various participants, including the Guardianship Council but also the Public Prosecutor, are not fully satisfied with the progress of these meetings. The Public Prosecutor's Office should take the initiative to see how these meetings can be made more effective.

Mandatory support

The Guardianship Council sees itself as the supervisory body for probation services to minors. The actual support has to be provided by other care providers. In practice the Guardianship Council's involvement with juvenile

delinquents usually ends once their community service has been completed. Partly due to a scarcity of professional care providers these minors do not receive any rehabilitation support but are left to their own devices after serving their sentence. Thus there is a strong chance that they will relapse into criminal behaviour. The Guardianship Council stresses that it is of the utmost importance that the Ministry of Justice employs initiatives to provide juvenile probation services that consist of professional, structural and long-term support for young offenders, in order to achieve their social rehabilitation and to prevent recidivism. In this way the present alarming situation may be put to an end. In this respect it is important to note that the Ministry of Justice is currently working on setting up a new department which includes a Probation Office. The intention is that this Office will be responsible for the actual provision of probation services.

Co-ordination of community service orders

The Guardianship Council's co-ordinator sees to the co-ordination of community service- and training orders. To this end this staff member maintains contacts with organisations that offer work placements and training programmes, finds appropriate work placements for juveniles sentenced to perform community service and monitors the intake interview and the performance of the sentence. He is also responsible for the feedback to the Public Prosecutor's Office. The Guardianship Council places a lot of value on the manner in which this staff member fulfills his co-ordination duties. Incidentally, it is noted that until mid September 2011 these duties were performed by the Foundation Judicial Institutions Windward Islands ("SJIB"). When these tasks were transferred to the Guardianship Council, the Public Prosecutor's Office, the SJIB and the Guardianship Council signed a co-operation protocol, which provided for an evaluation of a number of relevant aspects of the protocol in March 2012. Evaluation of that protocol had however not taken place by the end of 2012.

2. Recommendations

Based on the outcome of the research, the Council makes the following recommendations to the Minister for Justice:

A. The organisational structure of the Guardianship Council

1. Invest in the education and continuing education of staff members and draw up a training programme.
2. Provide a job description for the Co-ordination Officer for the Juvenile Probation Service.
3. Formulate work standards.
4. Invest in a computerised information system.
5. Improve the manner in which case files are put together.

B. Providing information and advice

6. In every case concerning a minor in police custody an early assistance report should be drawn up.
7. The quality of early assistance- and information reports should be improved, by among other things using standard reporting formats.
8. The possibility of temporarily hiring an experienced staff member from the (Dutch) Council for the Protection of Children should be explored.
9. Early assistance and information reports should be delivered promptly within the time limits set by the Public Prosecutor's Office.
10. Communication between the Guardianship Council and the Public Prosecutor's Office about the contents of the early-assistance and information reports should be improved.
11. The possibility of Guardianship Council staff systematically acting as court experts should be explored.
12. Judicial case consultations should be reviewed to see how they can be made more effective.

C. Mandatory support

13. Ensure that professional, structural and long-term support for young offenders is realised within the shortest time possible.

D. Community service orders

14. The content and duration of training programmes and courses that the Guardianship Council advises juveniles to attend should be set out for use by the Public Prosecutor's Office and judges.
15. The protocol on the co-operation between the SJIB and the Guardianship Council should be evaluated in the short term.
16. The consequences of the lack of funding, as per the end of 2012, from the AMFO [Antillean co-funding Organisation Foundation] for the support of young offenders should be investigated, and appropriate measures should be taken to deal with them.

3. Final considerations

As for so many organisations in St. Maarten, the Guardianship Council has to make the best of the situation. The Guardianship Council is a small governmental organisation and its staff members perform various activities. Specialisation is not really feasible. The Council has observed that its staff members go to great lengths to fulfill both their criminal law and their civil law duties as well as possible. However, due to understaffing, the quality and quantity of the services it provides are constantly under pressure. In addition, various circumstances beyond its control have a negative effect on the Guardianship Council's performance. The overall conclusion is that the level of the probation services provided in St. Maarten could be improved in several ways. The juvenile probation service in St. Maarten, and the actual support for young offenders in particular, is still in its infancy. The Council's conclusion must unfortunately be that the bottlenecks mentioned by the Dutch Antilles Law Enforcement Assessment Committee in its 2006 report, have still not been resolved. Moreover, since it is not now possible to place young offenders in the reformatory institution in Curaçao and since there is no such institution in St. Maarten, the situation has only got worse. Recently however, this bottleneck was partly solved by the creation of four detention spaces especially for young offenders.

Meanwhile, the juvenile justice system in St. Maarten, and thus the activities of the Guardianship Council, are about to undergo important changes. If the plans made by the Judicial Juvenile Policy Committee are realised, the Guardianship Council will be incorporated into a new department of the Ministry of Justice. Consequently, investigative and advisory duties on the one hand and actual assistance on the other will then be carried out by sections of two different departments. In addition, the range of sentences will be increased by the entry into force of the new Criminal Code and implementing regulations. This will provide opportunities for a more appropriate response to the criminal behavior of minors.

Juvenile crime is not just an isolated problem but a problem which affects society at large. Partly for this reason, the Council welcomes the fact that the Minister of Justice has established the aforementioned committee in order to advise on an integral approach to juvenile delinquency in St. Maarten, as a corollary to the work of the Supervisory Committee on Judicial Juvenile Policy. The Supervisory Committee on Judicial Juvenile Policy report of 2010 gives ample clues on how this could be achieved. The Council stresses that it is of the utmost importance that a structural solution is sought to the problems relating to the lack of appropriate institutions for young offenders. In its research on detention centres the Council will address this issue in more detail.²

Various informants have expressed pessimistic views on the future of the present young offenders. The Council hopes that their predictions will prove to be wrong and that these young offenders will build up a future outside the criminal world. The intended integral approach and proposed amendments to the law will certainly contribute to this. In these ways St. Maarten's compliance with the obligations under Article 40 of the Convention on the Rights of the Child will be better achieved. Given the nature of the problems related to juvenile crime and the negative implications for society as a whole, it is very important that the St. Maarten government takes expeditious action in this area.

² The Council will start its research in 2013. Its findings will be reported at a later stage.



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 jeugdigen tot de inspectiegebieden van de Raad behoren. De Raad vindt het van groot 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 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 daarnaar een inspectieonderzoek te verrichten. Dit besluit is mede ingegeven door zorgen over de ontwikkeling van de jeugdcriminaliteit. In Sint Maarten wordt de aard van de feiten ernstiger en lijken jongeren meer en sneller geweld te gebruiken.³ In de officiële registraties van de politie en het OM is geen toename van de jeugdcriminaliteit terug te vinden, maar dit heeft waarschijnlijk te maken met een groter *dark number* aan zaken.⁴

De Raad heeft dit 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 in Sint Maarten.

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 reclasseringsinstelling een melding ontvangt over een strafbaar feit met een minderjarige verdachte. In verband hiermee heeft de Raad bij deze inspectie de volgende drie jeugdreclasseringstaken onderzocht:

- voorlichting en advies
- verplichte begeleiding
- coördinatie taakstraffen.

Ten behoeve van dit onderzoek heeft de Raad een toetsingskader opgesteld met een aantal criteria en indicatoren voor de drie genoemde taken. 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 in Sint Maarten.

1.3 Onderzoeksvraag

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

- In hoeverre en op welke wijze wordt in Sint Maarten invulling gegeven aan jeugdreclassering?
- Ter beantwoording van deze centrale vraag zijn de volgende deelvragen geformuleerd:
- Welke organisatie voert de jeugdreclassering uit en welke samenwerkingsafspraken zijn er?
- Welke deelactiviteiten worden er verricht in het kader van jeugdreclassering en op welke wijze gebeurt dat?
- Welke nadere voorschriften/richtlijnen gelden er ten aanzien van de verschillende deelactiviteiten en in hoeverre worden deze uitgevoerd?
- Welke andere organisaties zijn betrokken bij de uitvoering van de jeugdreclassering en hoe verloopt de samenwerking?

³ Jaarverslag 2009 openbaar ministerie Sint Maarten.

⁴ Criminaliteitsbeeldanalyse Sint Maarten, Korps landelijke politiediensten, december 2011.

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 de BES-eilanden hebben inspecteurs van de Inspectie Jeugdzorg het onderzoek uitgevoerd. Het onderzoeksteam heeft eerst een juridisch en literatuuronderzoek⁵ verricht en vervolgens, door bestudering van documenten als (jaar)verslagen, rapporten en werkplannen, in kaart gebracht hoe de jeugdreclassering plaatsvindt. Ten slotte heeft de Raad dossieronderzoek verricht en interviews afgenomen van personen die zijn betrokken bij het beleid en bij de uitvoering van jeugdreclassering. De meeste interviews vonden in september en oktober 2012 plaats. Van alle interviews zijn gespreksverslagen opgesteld ter accordering voorgelegd aan betrokkenen.

De Raad heeft zijn bevindingen en conclusies gebaseerd op de informatie die langs deze verschillende wegen is verzameld.

Overeenkomstig artikel 30, tweede lid, van de Rijkswet heeft de Raad het door hem opgestelde inspectierapport eerst aan de betrokken instanties – Voogdijraad en OM – en vervolgens aan de minister van Justitie voorgelegd en hen in de gelegenheid gesteld daarop te reageren. De ontvangen reacties zijn, voor zoveel nodig, verwerkt in dit rapport.

1.5 Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk bevat achtergrondinformatie die van belang is voor dit onderzoek. Eerst beschrijft de Raad het wettelijk kader zoals dat in Sint Maarten geldt voor jeugdreclassering (paragraaf 2.1).⁶ Daarna geeft de Raad een overzicht van de instanties die in Sint Maarten 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 informatie over aantallen zaken (paragraaf 2.4).

De eigenlijke 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 paragrafen met een analyse en met een conclusie.

De bijlagen bevatten de uitwerking van het wettelijk kader (bijlage I), het al genoemde toetsingskader (bijlage II), het overzicht van de geïnterviewden (bijlage III), een afkortingenlijst (bijlage IV) en een overzicht van de geraadpleegde literatuur (bijlage V).

⁵ Bijlage V bevat een overzicht van de geraadpleegde literatuur.

⁶ Het wettelijk kader wordt in paragraaf 2.1. 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 de 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 reïntegratie in de maatschappij. Daartoe moeten de lidstaten voor de reclassering van jeugdigen zorgen.

Bepalingen met betrekking tot jeugdreclassering in Sint Maarten staan verspreid over verschillende wetten en regelingen. Voor de uitvoering van de reclassering van jeugdigen zijn de meest relevante bepalingen te vinden in het Wetboek van Strafrecht (WvSr), het Wetboek van Strafvordering (WvSv) en het Reclasseringsbesluit 1953⁷. Hoewel reclassering niet met zoveel woorden in de wetgeving wordt genoemd kan volgens de Commissie Evaluatieonderzoek Rechtshandhaving Nederlandse Antillen uit het onderlinge verband en de samenhang van de geldende wet- en regelgeving worden geconcludeerd dat de wetgever (van de voormalige Nederlandse Antillen) mede als uitgangspunt bij de handhaving van de strafrechtelijke wetgeving de reclassering voor ogen heeft gehad.⁸

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 jeugdigen is sinds de inwerkingtreding van de Invoeringslandsverordening van het WvSv in 1997 ondergebracht bij de Voogdijraad.⁹ De Voogdijraad dient het openbaar ministerie en de rechter te informeren over de situatie en de achtergrond van de jeugdige, 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 dat kan, 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 vroeghulpprocedure 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 is de enige instantie die bevoegd is te beslissen over het wel of niet vervolgen van een verdachte en over het voorwaardelijk seponeren van een zaak onder oplegging van bijzondere voorwaarden.¹⁰ Als het openbaar ministerie beslist om tot vervolging over te gaan dan is het verplicht de Voogdijraad daarvan in kennis te stellen.

Als reactie op een strafbare gedraging van een jeugdige kan hem straf worden opgelegd. De strafmodaliteiten zijn in het WvSr opgenomen. Tot de strafmodaliteiten behoren onder andere berisping, geldboete en (voorwaardelijke) gevangenisstraf al dan niet met de bijkomende straf van verbeurdverklaring en de bijzondere voorwaarden van het uitvoeren van een werk- of een leerstraf, of de behandeling voor een verslaving of agressieprobleem en andere op gedragsverandering gerichte therapie. Ook kan aan de minderjarige de maatregel van strafrechtelijke ondertoezichtstelling en terbeschikkingstelling ter plaatsing in een opvoedingsgesticht worden opgelegd.

Verplichte begeleiding van minderjarigen die met justitie in aanraking zijn geweest, is mogelijk in het kader van

⁷ Op grond van de Landsverordening overgangsbepalingen van wetgeving en bestuur, AB 2010, GT no. 30, zoals gewijzigd bij AB 2012, GT no. 23, hebben de op 10-10-2010 bestaande Antilliaanse en eilandelijke regelingen kracht van wet of regeling van Sint Maarten gekregen.

⁸ De Staten van Sint Maarten hebben op 18 mei 2012 een nieuw Wetboek van Strafrecht aangenomen. Eind 2012 was dit nieuwe wetboek nog niet in werking getreden. Voorts wordt er aan een nieuw Wetboek van Strafvordering gewerkt. Bij het concipiëren van een nieuw Wetboek van Strafrecht is ook een aantal daarbij behorende uitvoeringsregelingen opgesteld, waaronder de Landsverordening Justitiële Jeugdinrichtingen, het Landsbesluit straffen en maatregelen voor jeugdigen, het Landsbesluit Reclassering en het Landsbesluit Taakstraffen en aanwijzing Halt Feiten en het Landsbesluit Strafrechtelijke opvang van verslaafden. Deze uitvoeringsregelingen waren tijdens het onderzoek van de Raad nog niet vastgesteld.

⁹ Dit kan worden opgemaakt uit de artikelen 477-498 WvSv waarin de Voogdijraad bepaalde strafrechtelijke taken krijgt toebedeeld.

¹⁰ De schorsing van de preventieve hechtenis kan gepaard gaan met bijzondere voorwaarden. Het gaat om dezelfde voorwaarden als die aan een straf of sepot kunnen worden verbonden. De Voogdijraad moet er dan op toezien dat de minderjarige zich aan die bijzondere voorwaarden houdt.

bijstand terzake van de naleving van de bijzondere voorwaarden en ten aanzien van jeugdigen die zijn veroordeeld conform het volwassenenstrafrecht in het kader van het bijzondere toezicht bij de voorwaardelijke invrijheidstelling. De verplichte begeleiding van minderjarigen is niet expliciet bij wet 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 en het toezicht op de uitvoering daarvan zijn niet bij wet aan de Voogdijraad opgedragen, maar in de praktijk wel bij de Voogdijraad ondergebracht.

2.2 Betrokken partijen

In Sint Maarten 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 en de Stichting Justitiële Inrichtingen Bovenwinden (SJIB).¹¹ Indien een taakstraf wordt opgelegd, krijgt de minderjarige te maken met een organisatie die werkplekken aanbiedt of die trainingen en cursussen verzorgt. Voorts kunnen de ouders of verzorgers, scholen, advocaten, leerplichtambtenaren¹² en professionele hulpverleners (*counselors*) betrokken zijn bij de aanpak van de problematiek van een jeugdige delinquent.

2.3 Actuele ontwikkelingen

De hiervoor al genoemde Commissie Evaluatieonderzoek Rechtshandhaving Nederlandse Antillen heeft, onder voorzitterschap van mevrouw mr. S.F.C. Camelia-Römer, in februari 2006 het rapport 'Evaluatieonderzoek Rechtshandhaving: de keten is zo sterk als de zwakste schakel' uitgebracht. In dit rapport besteedt de commissie ook aandacht aan de Voogdijraad in Sint Maarten. Voor wat betreft de uitvoering van strafrechtelijke taken door de Voogdijraad noemt de commissie de volgende knelpunten:

- er zijn onvoldoende alternatieve straffen voor jongeren;
- er is geen nazorg na de alternatieve straffen;
- er is geen begeleiding voor minderjarigen in de gevangenis.

Op 30 juni 2010 heeft de Begeleidingscommissie Justitieel Jeugdbeleidsplan haar rapport 'Een sluitende justitiële jeugdketen' aangeboden aan de minister van Justitie van de Nederlandse Antillen. Dit rapport bevat een jeugdbeleidsplan ten behoeve van de twee – op dat moment nog toekomstige – autonome landen Curaçao en Sint Maarten. Het rapport is opgesteld vanuit de gedachte dat elk kind dat uit het reguliere socialisatieproces valt of dreigt te vallen de kans moet worden geboden om te resocialiseren. Het beleidsplan bevat een groot aantal aanbevelingen in de vorm van actiepunten en succesfactoren.

In verband met de 'wens en de noodzaak de aanbevelingen van genoemd rapport zo spoedig mogelijk te implementeren'¹³ heeft de minister van Justitie van Sint Maarten op 15 mei 2012 de Commissie Justitieel Jeugdbeleidsplan ingesteld. Deze commissie heeft als taak de minister van advies te dienen omtrent een integrale aanpak van de justitiële jeugdketen alsmede het aanstellen van een landelijk coördinator. De commissie staat onder voorzitterschap van de officier van justitie met jeugdbeleid in de portefeuille. Leden zijn medewerkers van het ministerie van Justitie, de directeur van de Voogdijraad alsmede een medewerker van de SJIB. De minister heeft in de instellingsbeschikking bepaald dat de commissie zal worden opgeheven 'zodra het justitiële jeugdbeleid in werking treedt en geïmplementeerd wordt.'

Tijdens het onderzoek van de Raad zijn onder auspiciën van deze commissie plannen ontwikkeld om taken op het gebied van reclassering, die nu deels door de Voogdijraad en deels door de SJIB worden uitgevoerd, in de toekomst anders te gaan organiseren door onderbrenging daarvan bij een nieuw op te richten dienst van het ministerie van Justitie. In de plannen kent deze nieuwe dienst¹⁴ onder andere een Bureau Voogdijraad en een Bureau Reclassering. De taken op het terrein van advisering aan het OM en aan de rechter en op het terrein van de uitvoering van taak- en leerstraffen in strafzaken van minderjarigen worden in deze plannen belegd bij de Sectie

¹¹ Een van de taken van de SJIB is de reclassering van volwassenen. Minderjarigen die korter dan zes maanden voordat zij de leeftijd van achttien jaar bereiken een strafbaar feit plegen, kunnen in aanmerking komen voor begeleiding door de SJIB.

¹² In Sint Maarten wordt de taak van de leerplichtambtenaar door vier inspecteurs van de inspectiedienst OCJS uitgevoerd.

¹³ Aanhef beschikking van de minister van Justitie van Sint Maarten tot instelling van de Commissie Justitieel Jeugdbeleidsplan d.d. 15 mei 2012.

¹⁴ Voor deze nieuwe dienst is de naam Dienst Justitiële Zorginstellingen (DJZ) voorgesteld.

Straf van het Bureau Voogdijraad. Tot het Bureau Reclassering zal een Sectie Jeugdreclassering gaan behoren. Het is de bedoeling dat die sectie de feitelijke begeleiding van minderjarigen zal gaan verzorgen. De taken op het terrein van de reclassering van volwassenen, die tijdens het onderzoek van de Raad werden uitgevoerd door de SJIB, zullen bij de Sectie Volwassenen van het Bureau Reclassering worden ondergebracht. Een andere relevante ontwikkeling is dat in Sint Maarten vanaf begin 2013 één officier van justitie alle jeugdzaken behandelt. Tot die tijd zijn de strafzaken met minderjarige verdachten toebedeeld aan de officier met piketdienst op het moment van binnenkomst van de zaak. Deze zaken zijn daardoor behandeld door vijf verschillende zaaksofficieren.

Tot 10 oktober 2010 werden minderjarige delinquenten vanuit Sint Maarten soms in het Gouvernementsopvoedingsgesticht (GOG) in Curaçao geplaatst. Sinds genoemde datum komen in beginsel alleen nog minderjarigen die in Curaçao wonen in aanmerking voor plaatsing in het GOG. Sint Maarten beschikt niet over een penitentiaire inrichting voor jeugdigen en heeft geen concrete plannen voor het inrichten binnen afzienbare termijn van een dergelijke instelling.¹⁵ Dit heeft consequenties gehad voor de mogelijkheid minderjarige verdachten in voorlopige hechtenis te nemen of te houden. De rechter-commissaris heeft in het kader van de beoordeling van verzoeken om opheffing dan wel schorsing van een voorlopige hechtenis bij herhaling geoordeeld dat de detentie van minderjarigen tussen volwassenen onrechtmatig is, en bedoelde verzoeken om die reden toegewezen. Op aandringen van het OM heeft de directie van de penitentiaire inrichting een tijdelijke (detentie) regeling jeugdigen in het leven geroepen. Het gaat om twee tweepersoonscellen. Minderjarige verdachten kunnen daarin gescheiden van volwassenen worden ingesloten. Deze voorziening voor minderjarigen gaat gepaard met een speciaal detentieregime.¹⁶

2.4 Relevante cijfers

Om een beeld te krijgen van het aantal strafrechtelijke zaken dat de Voogdijraad per jaar behandelt, is aan de Voogdijraad en aan het OM gevraagd om cijfermatige informatie over minderjarige verdachten, rapporten en afdoeningen. De belangrijkste cijfers, deels verkregen van de Voogdijraad en deels van het OM, staan in het volgende overzicht.¹⁷

	2011	2012 (t/m september)	totaal
inverzekeringstelling minderjarige ¹⁸	40 (42)	27 (32)	67 (74)
inbewaringstelling minderjarige	18	15	33
vroeghulrapport	18	6	24
voorlichtingsrapport	9	7	16
voorwaardelijk sepot	19	2	21
zaak op zitting	25	15	40
werkstraf	16	2	18
leerstraf	10	5	15

¹⁵ De minister van Justitie is wel bezig met een totaalplan voor een 'Justice Park' in Sint Maarten. Of, en zo ja op welke termijn, dit zal worden gerealiseerd, is niet bekend.

¹⁶ Informatie van het OM d.d. 10 januari 2013.

¹⁷ Het bleek voor de Voogdijraad en het OM niet eenvoudig om de gevraagde gegevens aan te leveren, en de verstrekte gegevens bleken niet eenduidig; zij moeten dan ook met de nodige terughoudendheid worden geïnterpreteerd.

¹⁸ Over de aantallen inverzekeringstellingen heeft zowel de Voogdijraad als het OM informatie verstrekt. De genoemde aantallen wijken van elkaar af. De betreffende getallen vóór de haakjes zijn ontleend aan informatie van het OM. Tussen haakjes staan de aantallen die de Voogdijraad heeft genoemd.

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 1903.¹⁹ De Voogdijraad kent een organisatiestructuur met een bestuur en met 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, maar is verplicht jaarlijks vóór 1 april aan de minister van Justitie een onderbouwd verslag van zijn werkzaamheden in het afgelopen jaar te sturen.²⁰ De algemene taak van de Voogdijraad is de bescherming van het belang van het kind in de ruimste zin van het woord.²¹

Het Bureau Voogdijraad Sint Maarten telde eind 2011 acht fte's. Naast een directeur ging het onder andere om drie fte's voor sociaal-juridisch onderzoek en twee fte's voor de financiële administratie en voor zaken op het terrein van alimentatie. Taken op het terrein van jeugdreclassering worden uitgevoerd door de medewerkers die zijn belast met sociaal-juridisch onderzoek. Deze medewerkers houden zich tevens bezig met de uitvoering van civielrechtelijke taken van de Voogdijraad, zoals ondertoezichtstellingen, ontzettingen uit de ouderlijke macht en adoptiezaken. In 2012 zijn er nog twee medewerkers bij de Voogdijraad in dienst getreden voor werkzaamheden op het terrein van jeugdreclassering. Een van de vijf medewerkers die zich - onder meer - bezighouden met jeugdreclassering is in september 2011 aangewezen als coördinator jeugdreclassering. Van deze vijf medewerkers hebben er drie de opleiding tot maatschappelijk werker gevolgd. In het organogram van de Voogdijraad, zoals dat is opgenomen in het jaarverslag over 2011, wordt nog melding gemaakt van drie fte's voor sociaal-juridisch onderzoek en wordt de coördinator jeugdreclassering niet genoemd. De Voogdijraad heeft laten weten dat het organogram nog moet worden aangepast. Een van de bedoelde vijf medewerkers werkt al langer dan twintig jaar voor de Voogdijraad, de andere vier allen korter dan vier jaar. Ongeveer tien jaar geleden hebben medewerkers van de Voogdijraad een cursus rapporteren gevolgd. In verband met geldgebrek heeft de Voogdijraad zijn medewerkers jarenlang geen bijscholingscursussen kunnen aanbieden.²² Onlangs hebben enkele medewerkers van de Voogdijraad wel de training 'What works en Ontwikkelingstakenmethodiek' gevolgd via de Justice Academy.²³ Er is geen opleidingsplan voor de medewerkers.

Functiebeschrijvingen

De Voogdijraad heeft de functie van maatschappelijk werker beschreven. Dit betreft een functie op HBO-niveau met taken op zowel civiel- als strafrechtelijk terrein. Wat betreft reclasseringstaken staat daarin dat het doel van de functie is 'het voldoen aan verzoeken van het OM in aangelegenheden die minderjarigen betreffen'. Bij 'hoofdbestanddelen functie' is als eerste bestanddeel genoemd 'het voorbereiden en instellen van onderzoeken'. Voor de functie van coördinator jeugdreclassering is nog geen functiebeschrijving beschikbaar. Wel is er in september 2011 een profiel opgesteld voor de 'Coördinator Taakstraffen' waarin globaal is aangegeven welke taken deze coördinator heeft en dat voor deze functie een relevante afgeronde HBO-opleiding is vereist.²⁴

Procesbeschrijvingen

De Raad heeft gevraagd om beschrijvingen van de werkprocessen van de Voogdijraad. De Voogdijraad liet daarop weten nog niet over werkprocesbeschrijvingen te beschikken.²⁵ Wel verstrekte de Voogdijraad in dit kader een ongedateerd document met het opschrift 'Jeugdreclassering St. Maarten'. Dit document, waarvan de status noch de opsteller bekend is aan de Raad, bevat (globale) schematische overzichten van verschillende modellen en procedures maar geen beschrijving van werkprocessen van de Voogdijraad.

¹⁹ (P.B. 1904, 4)

²⁰ De uitvoeringsbesluiten met betrekking tot de werkwijze van de Voogdijraad zijn bij Lb ham vastgesteld. Uitvoeringsregelingen voor de Voogdijraad vinden hun grondslag in artikel 238, vierde lid, van het Burgerlijk Wetboek.

²¹ Jaarverslag 2011 Voogdijraad Sint Maarten.

²² Jaarverslag 2011 Voogdijraad Sint Maarten en interview met de directeur van de Voogdijraad d.d. 9 oktober 2012.

²³ Interview met beleidsadviseur van de SJIB d.d. 5 oktober 2012.

²⁴ E-mail van de coördinator jeugdreclassering d.d. 7 november 2012.

²⁵ Interviews met twee medewerkers respectievelijk de directeur van de Voogdijraad d.d. 19 september en 9 oktober 2012.

Informatievoorziening

De informatiehuishouding van de Voogdijraad maakt het niet mogelijk snel cijfers te produceren op basis waarvan het management de organisatie gericht kan sturen. Een cyclus van beleid en planning op basis van recente gegevens ontbreekt dan ook. Niet zo lang geleden is wel geïnvesteerd in een nieuw informatiesysteem, maar dat bleek in de praktijk niet goed te functioneren.²⁶ De medewerkers houden zaken deels handmatig bij. Zo noteert de coördinator jeugdreclassering binnenkomende kennisgevingen inzake inverzekeringstelling niet alleen in een excel-bestand maar ook handmatig in een schrift. Tijdens het onderzoek van de Raad is gebleken dat het voor de Voogdijraad niet eenvoudig is feitelijke gegevens over aantallen zaken te verstrekken.²⁷ Overigens is in september 2012 wel een aanbestedingsprocedure gestart voor een nieuw informatiesysteem voor de Voogdijraad. Begin 2013 schrijft het ministerie van Justitie dat het project wegens gebrek aan financiële middelen voorlopig wordt aangehouden.²⁸

Dossiervorming

De Voogdijraad legt van elke minderjarige die door het OM bij de Voogdijraad wordt aangemeld een persoonsdossier aan. In dit dossier bevindt zich een aantal relevante stukken, zoals de kennisgeving inverzekeringstelling, het voorlichtingsrapport en documenten met betrekking tot de uitvoering van werk- of leerstraffen. Tijdens het dossieronderzoek door de Raad is gebleken dat de persoonsdossiers soms niet compleet zijn, doordat bijvoorbeeld het verzoek van het OM om een rapportage ontbreekt. Aantekeningen van gesprekken in het kader van het onderzoek van de Voogdijraad bevinden zich soms wel en soms niet in een persoonsdossier. Van sommige documenten zijn soms twee of drie identieke exemplaren in het dossier gevoegd. In veel gevallen zijn de stukken niet chronologisch ingevoegd en lijkt de volgorde van de stukken willekeurig.

Naast de persoonsdossiers werkt de Voogdijraad met een ordner met documenten over een aantal minderjarigen van wie ook een persoonsdossier is aangemaakt. Sommige documenten bevinden zich wel in de ordner maar niet in het persoonsdossier. Een medewerker van de Voogdijraad gaf aan dat het wellicht beter zou zijn als alle stukken zich in ieder geval in het persoonsdossier zouden bevinden.

B. Analyse

De Voogdijraad beschikt over een relatief klein bureau. De vijf medewerkers die zich bezighouden met taken op het terrein van jeugdreclassering (strafrechtelijk) verrichten daarnaast ook werkzaamheden in civiele zaken. Zij zijn daarmee meer generalist dan specialist. Slechts één van deze vijf medewerkers beschikt over jarenlange werkervaring bij de Voogdijraad, de vier anderen werken er relatief kort. Doordat de laatste training op het terrein van rapporteren ongeveer tien jaar geleden is gegeven, heeft alleen de medewerker met een lang dienstverband aan deze training deelgenomen. Bij- en nascholing zijn belangrijke instrumenten om medewerkers adequaat te kunnen laten functioneren. Gezien ook het algemene karakter van de opleiding tot maatschappelijk werker die drie van deze vijf medewerkers hebben gevolgd, en het specifieke karakter van – onder andere – het verrichten van onderzoek en het opstellen van onderzoeksrapporten in strafzaken, zou het goed zijn als de Voogdijraad meer investeert in cursussen en trainingen voor zijn personeel en daarvoor een opleidingsplan opstelt.

Duidelijke functiebeschrijvingen kunnen bijdragen aan een adequate bedrijfsvoering. Voor de belangrijke functie van ‘coördinator jeugdreclassering’, die toch al sinds september 2011 bestaat, is nog geen officiële functiebeschrijving opgesteld. Daardoor bestaat onvoldoende inzicht in de precieze taken en verantwoordelijkheden van deze functionaris.

De Voogdijraad heeft zijn werkprocessen niet beschreven. De beschrijving van werkprocessen is een belangrijke voorwaarde voor een succesvolle inrichting van die processen. Goede beschrijvingen bieden de medewerkers ook houvast bij de uitvoering van hun werkzaamheden.

De Voogdijraad werkt niet met een geautomatiseerd systeem voor de verwerking van managementinformatie. Veel relevante informatie wordt nog handmatig bijgehouden. Gezien de aantallen zaken waarmee de Voogdijraad krijgt te maken, is het handmatig inboeken van nieuwe zaken nog wel te doen. Maar met het oog op een adequate planning van de activiteiten en monitoring van de voortgang kan de aanschaf van een meer geavanceerd systeem, dat ook op snelle wijze betrouwbare managementinformatie kan genereren, een nuttige investering betekenen.

²⁶ Interview met de directeur van de Voogdijraad d.d. 9 oktober 2012.

²⁷ Over bijvoorbeeld het aantal ontvangen kennisgevingen van inverzekeringstelling en over het aantal aan het OM uitgebrachte rapporten bleken geen eenduidige cijfers aanwezig te zijn.

²⁸ Informatie van het ministerie van Justitie d.d. 15 maart 2013.

Ten slotte is de opbouw van de persoonsdossiers niet altijd logisch; documenten zijn niet chronologisch ingevoegd, sommige stukken bevinden zich in twee- of zelfs in drievoud in het dossier en andere stukken ontbreken. Bovendien werkt de Voogdijraad met ordners waarin documenten over een aantal personen zijn opgeslagen. Sommige van deze documenten ontbreken in de persoonsdossiers. De persoonsdossiers dienen alle relevante documenten te bevatten.

C. Conclusie

Voor wat betreft de uitvoering van strafrechtelijke taken valt in organisatorisch opzicht het een en ander te verbeteren bij de Voogdijraad. De administratieve organisatie kan worden versterkt door de beschrijving van de werkprocessen en van de functie van de coördinator. De dossieropbouw kan worden verbeterd en door de aanschaf van een geautomatiseerd voortgangssysteem kan het management beter worden ondersteund bij de bewaking van de voortgang van de afzonderlijke zaken. Daarnaast zou de Voogdijraad moeten investeren in deskundigheidsbevordering van zijn medewerkers. Inspanningen op deze punten zullen de kwaliteit van het werk van de Voogdijraad ten goede komen.

3.2 Voorlichting en advies

A. Bevindingen

Inleiding

De inbreng van de Voogdijraad als voorlichter of adviseur ten behoeve van justitiële instanties kan zich op verschillende momenten manifesteren, namelijk direct na een in verzekeringstelling, 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. Ook kan de Voogdijraad een rol spelen tijdens de behandeling van de zaak op een zitting van de (straf)rechter of tijdens het justitieel casusoverleg (JCO). De Raad gaat hieronder in op deze vier momenten.

Vroeghulprapportage

Wanneer een minderjarige in verzekering wordt gesteld, informeert het OM de Voogdijraad daarover.²⁹ Dit gebeurt in de praktijk per fax met een 'kennisgeving in verzekeringstelling minderjarige'. Deze kennisgeving bevat de persoonsgegevens van de betrokken minderjarige alsmede het strafbare feit waarvan hij wordt verdacht. In de werkafspraken van het OM is vastgelegd dat de Voogdijraad altijd vroeghulp moet bieden, maar slechts op verzoek van het OM een rapport hoeft uit te brengen.³⁰

Na ontvangst van de kennisgeving boekt de coördinator jeugdreclassering van de Voogdijraad de zaak in en deelt die vervolgens toe aan de collega met piketdienst voor strafzaken. Indien mogelijk brengt deze collega dan binnen enkele dagen een bezoek aan betrokkene en bespreekt met hem onder meer zijn thuis- en schoolsituatie. Ook tracht hij informatie in te winnen bij de ouders of de verzorgers van de betrokkene en bij zijn school.

In 2011 heeft het OM veertig 'kennisgevingen in verzekeringstelling minderjarige' naar de Voogdijraad gestuurd en in de eerste negen maanden van 2012 ging het om 27 van zulke kennisgevingen. Met uitzondering van de gevallen waarin het om een recidivist ging, heeft het OM in bijna al die zaken, schriftelijk dan wel mondeling, om een rapport van de Voogdijraad gevraagd.³¹

De Voogdijraad heeft in 2011 in achttien zaken een vroeghulprapport uitgebracht en in de eerste negen maanden van 2012 in zes zaken. In de zaken waarin de Voogdijraad geen vroeghulprapport heeft uitgebracht, had dat meestal te maken met een gebrek aan capaciteit bij de Voogdijraad. In die gevallen is de betrokken minderjarige soms ook niet bezocht door een medewerker van de Voogdijraad. In sommige gevallen lukt het de Voogdijraad niet met de minderjarige te spreken omdat er geen politiepersoneel beschikbaar is voor bewaking, omdat de betrokkene in gesprek is met de rechter-commissaris of omdat hij al in vrijheid is gesteld.³²

Op basis van afspraken tussen het OM en de Voogdijraad bedraagt de termijn voor het uitbrengen van een

²⁹ Onverwijldde inkennisstelling door de OvJ is wettelijk voorgeschreven (artikel 486, eerste lid, van het WvSv).

³⁰ E-mail van het OM d.d. 15 november 2012.

³¹ Indien het om een recidivist gaat, is er al voldoende informatie over betrokkene bekend en vraagt het OM de Voogdijraad niet opnieuw om een rapport (e-mail van het OM d.d. 16 november 2012).

³² Interview met drie medewerkers van de Voogdijraad d.d. 8 oktober 2012, alsmede e-mail d.d. 18 oktober 2012 en telefonische toelichting d.d. 15 november 2012 van de coördinator jeugdreclassering.

vroeghulprapport drie werkdagen, te rekenen vanaf het moment van binnenkomst van het faxbericht. Volgens de betrokken medewerkers van de Voogdijraad hebben zij ongeveer twee werkdagen nodig om tot een vroeghulprapport te komen. Het komt wel eens voor dat een verzoek van het OM om een vroeghulprapport pas na enkele dagen bij de medewerker met piketdienst belandt en in die gevallen is het niet mogelijk tijdig aan het OM te rapporteren. Van de 24 vroeghulprapporten die in 2011 en in de eerste negen maanden van 2012 zijn uitgebracht, heeft de Voogdijraad er vijftien binnen de termijn van drie dagen aan het OM verstrekt.³³ Praktisch gezien ervaren de medewerkers van de Voogdijraad verschillende problemen bij hun onderzoek voor een vroeghulprapport, zoals het niet op korte termijn kunnen spreken van informanten als scholen en ouders, het niet op afspraken verschijnen van informanten en het gebrek aan geschikte spreekkamers in het politiebureau. Soms spreken zij de minderjarige in een gang, soms in een kantoorkamer met veel rommel, en soms in een vergaderzaal. Deze ruimten bieden vaak onvoldoende rust of privacy. De medewerkers van de Voogdijraad gebruiken bij de opstelling van een vroeghulprapport de Baro-handleiding.³⁴ Voor hun rapportage beschikken zij niet over een vastgesteld format, maar ieder werkt wel met een bepaalde hoofdstukindeling en bijbehorende kopjes. Voordat de medewerkers van de Voogdijraad hun vroeghulprapport bij het OM afgeven, leggen zij het in de regel eerst ter controle voor aan de directeur van de Voogdijraad. Ook worden de rapporten besproken in het wekelijkse overleg van de Voogdijraad. Volgens zowel de directeur als verschillende medewerkers van de Voogdijraad is de communicatie met het OM voor verbetering vatbaar. Zo vernamen zij pas begin 2012 van het OM dat hun vroeghulprapporten veel te uitvoerig waren en dat het OM meer een 'quick-scan' verlangt. De directeur van de Voogdijraad gaf aan dat hij en zijn medewerkers vaak via omwegen vernemen dat het OM ontevreden is over hun rapporten en dat zelden wordt gemeld waar het volgens het OM precies aan schort. Hij noemt de contacten met de griffie van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van de Nederlandse Antillen en met de andere ketenpartners wel goed.

Voorlichtingsrapportage

Met het oog op de te nemen beslissingen in strafzaken van minderjarigen kan het OM de Voogdijraad verzoeken om een voorlichtingsrapport over de persoonlijkheid en de levensomstandigheden van de betrokken minderjarige. Ook de rechter kan het OM benaderen met het verzoek om een rapport van de Voogdijraad. Ten slotte kan de Voogdijraad het OM ook uit eigen beweging inlichten. Blijkens informatie van de Voogdijraad heeft het OM in 2011 in negen zaken om een voorlichtingsrapport gevraagd en in de eerste negen maanden van 2012 in zeven zaken. Het OM vraagt de Voogdijraad meestal om binnen vier weken het voorlichtingsrapport uit te brengen. Het rapport wordt in ieder geval ten minste één week voor de zitting verwacht. Volgens de betrokken medewerkers van de Voogdijraad hebben zij ongeveer vijf werkdagen nodig om een voorlichtingsrapport op te stellen. In negen van de in totaal zestien zaken vanaf 2011 heeft de Voogdijraad tijdig gerapporteerd.³⁵ De Voogdijraad wijst erop dat termijnoverschrijdingen ook vaak het gevolg zijn van het te laat om een rapport vragen door het OM. En soms geeft het OM in een verzoek om een voorlichtingsrapport niet aan wanneer de zitting is of wanneer het OM over het rapport wenst te beschikken.³⁶ De Voogdijraad heeft tot nu toe geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om het OM uit eigen beweging een voorlichtingsrapport te sturen.³⁷

Ook bij het opstellen van voorlichtingsrapporten gebruiken de medewerkers van de Voogdijraad de Baro-handleiding, en ook voor deze rapporten werken zij niet met een vast format. In het kader van het onderzoek ten behoeve van een voorlichtingsrapport spreken deze medewerkers met de betrokken minderjarige, met zijn ouders of verzorgers en meestal ook met een vertegenwoordiger van zijn school en met andere informanten uit de omgeving van betrokkene. In de meeste gevallen krijgt de directeur van de Voogdijraad het rapport te zien voordat het wordt afgegeven bij het OM. Ook deze rapporten komen aan de orde in het wekelijkse overleg van de Voogdijraad. Hetgeen door de medewerkers van de Voogdijraad is opgemerkt over de gebrekkige communicatie met het OM over de vroeghulprapporten geldt volgens hen ook voor de voorlichtingsrapporten. Zij krijgen nooit *feedback* van het OM over hun rapporten en er vindt geen terugkoppeling plaats over het verloop en het resultaat van de zitting.

³³ E-mailbericht van de coördinator jeugdreclassering van de Voogdijraad d.d. 16 november 2012. In een eerder stadium noemde hij een aantal van negen tijdig uitgebrachte vroeghulprapporten.

³⁴ BARO: Basisonderzoek Straffzaken (Raad voor de Kinderbescherming, Nederland), een handleiding voor onderzoek in strafzaken van minderjarigen voor Raadsonderzoekers.

³⁵ E-mailbericht van de coördinator jeugdreclassering d.d. 16 oktober 2012.

³⁶ Interviews met de directeur en met drie medewerkers van de Voogdijraad d.d. 8 en 9 oktober 2012.

³⁷ Wel kan de Voogdijraad tijdens het periodieke justitiële casuoverleg (JCO) mondeling informatie verstrekken aan het OM over individuele zaken. Verderop in dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan het JCO.

Vaak moeten zij uit de krant vernemen dat een zaak waarin zij een rapport hebben opgesteld op een zitting is behandeld. Een verbetering is wel dat de Voogdijraad anders dan voorheen tegenwoordig regelmatig een extract-vonnis ontvangt van het OM.³⁸

Bij zijn dossieronderzoek heeft de Raad zeven persoonsdossiers van minderjarigen bestudeerd.³⁹ In al deze zaken zijn voorlichtingsrapporten opgesteld door de Voogdijraad en is de strafzaak op een zitting behandeld. In al deze zeven dossiers bevindt zich een rapport waarin een duidelijk advies is opgenomen. In een van deze zaken was eerst een voorlichtingsrapport zonder advies uitgebracht. Op verzoek van de rechter heeft de Voogdijraad in die zaak toen een aanvullend rapport uitgebracht waarin wel een advies is opgenomen. In vier zaken adviseert de Voogdijraad een werkstraf en in vijf zaken een training bij de *Victorious Living Foundation (VLF)*, al dan niet in combinatie met een werkstraf. In twee gevallen adviseert de Voogdijraad begeleiding door *Turning Point*. In twee zaken waarin de Voogdijraad tot een werkstraf adviseert, geeft de Voogdijraad tevens aan hoeveel uren werkstraf betrokkene zou moeten worden opgelegd. De rapporten verschillen qua opzet en structuur, maar een aantal kopjes komt in de meeste rapporten wel terug. In een van de zaken bevindt zich een aanvullende rapportage zonder duidelijke structuur en zonder kopjes. De onderbouwing van de adviezen is in verschillende gevallen erg mager. Wat betreft de achtergrond van de betrokken minderjarigen wordt in de meeste rapporten in eenvoudige bewoordingen ingegaan op gezinssituatie, leefomstandigheden, schoolsituatie, alsmede op eventueel alcohol- en drugsgebruik. De rapporten bevatten geen analyse van de achterliggende oorzaken van de problematiek van de betrokken minderjarigen, maar in enkele gevallen wel een interpretatie door de betrokken medewerker van de Voogdijraad.

Wat betreft de kwaliteit van de voorlichtingsrapporten merkt de directeur van de Voogdijraad op dat het personeel van de Voogdijraad tien jaar geleden een training heeft gevolgd voor het opstellen van rapportages in strafzaken. Volgens hem beschikte de Voogdijraad voorheen over weinig geld voor dit soort trainingen. In dit opzicht is de situatie inmiddels verbeterd. Deze directeur voegt daar wel aan toe dat de mogelijkheden voor bijscholing in Sint Maarten beperkt zijn.

Vertegenwoordigers van het OM tonen zich kritisch over de rapportages van de Voogdijraad in strafzaken. Volgens de HOvJ beschikt de Voogdijraad over onvoldoende medewerkers en schiet het kennis- en het opleidingsniveau van zittende medewerkers tekort. De betrokken OvJ noemt in dit verband ook het ontbreken van een reclasseringsachtergrond bij deze medewerkers. Volgens deze OvJ zijn de rapporten niet toegespitst op strafrechtelijk relevante onderwerpen, zoals criminogene factoren en recidivegevaar. Daarnaast wordt in de rapporten regelmatig onvoldoende gemotiveerd geadviseerd tot deelname aan het *mentorship program* van de VLF, terwijl de effectiviteit van dat programma wat betreft de voorkoming van recidive onvoldoende vaststaat. Vanwege de beperkte hulpverleningsmogelijkheden in Sint Maarten ziet het OM er regelmatig van af de Voogdijraad om een voorlichtingsrapport te vragen. De OvJ noemt de betekenis van de rapporten voor de beoordeling van de gewenste afdoening van strafzaken gering. Ten slotte noemt zij nog als knelpunt dat de Voogdijraad zijn rapporten vaak niet op tijd aanlevert. Overigens liet het OM nog weten dat het voor informatie over de minderjarigen niet alleen is aangewezen op de rapporten van de Voogdijraad maar dat het ook telefonisch of tijdens het JCO informatie ontvangt van de Voogdijraad.⁴⁰

De voormalige rechter in Sint Maarten bij wie de Raad informatie heeft ingewonnen,⁴¹ gaf aan dat zij pas in het laatste jaar van haar rechterschap in Sint Maarten regelmatig voorlichtingsrapporten van de Voogdijraad ontving en dat zij tevreden was over de volledigheid en de actualiteit daarvan. Wel miste zij soms een duidelijk advies. En in de gevallen waarin wel een duidelijk advies was gegeven, was niet altijd duidelijk of er contact was opgenomen met de organisatie waarbij de behandeling werd geadviseerd en of de betreffende verdachte – indien het tot een veroordeling zou komen – bij die organisatie de geadviseerde behandeling zou kunnen krijgen. In meer algemene zin liet zij in dit verband het volgende weten:
'In een ideale situatie zou in iedere strafzaak met een minderjarige verdachte een gedetailleerd actueel

³⁸ Interview met drie medewerkers van de Voogdijraad d.d. 8 oktober 2012.

³⁹ De Voogdijraad heeft op verzoek van de Raad inzage gegeven in zeven willekeurige dossiers met een voorlichtingsrapport.

⁴⁰ Telefonische toelichting parketsecretaris d.d. 16 november 2012.

⁴¹ De Raad heeft deze rechter benaderd omdat zij van augustus 2009 tot augustus 2012 als rechter alle strafzaken heeft gedaan van zowel de volwassen als de minderjarige verdachten.

voorlichtingsrapport opgesteld moeten zijn (en bij toepassing van voorlopige hechtenis ook zo spoedig mogelijk een vroeghulprapportage om vooral de rechter-commissaris in strafzaken te informeren) en zou ter terechtzitting een vertegenwoordiger van de jeugdreclassering aanwezig moeten zijn om mogelijke vragen te beantwoorden. (...). Het was erg goed om te zien dat eerst in steeds meer zaken voorlichtingsrapportages werden opgesteld en daarnaast dat nu ook vroeghulprapportages worden opgesteld en soms een vertegenwoordiger ter terechtzitting aanwezig is. Deze ontwikkelingen zijn positief in vergelijking met de jaren ervoor. Het zou erg mooi zijn als deze ontwikkelingen een zodanig structurele basis krijgen dat naar de (in mijn ogen) ideale situatie zoals hiervoor genoemd toegewerkt wordt.’⁴²

De opvattingen van de huidige rechter in Sint Maarten⁴³ komen overeen met die van haar voorganger. Zij noemt rapporten van de Voogdijraad ook belangrijk omdat zij de verdachte pas tijdens zitting voor het eerst ziet. Op basis van haar ervaringen tot nu toe, maakt zij de volgende kanttekeningen:

- het is wenselijk dat in iedere zaak tegen een minderjarige een vroeghulprapport wordt gemaakt;
- het is wenselijk dat behalve in eenvoudige en tevens oude strafzaken, ieder dossier een voorlichtingsrapport bevat;
- de voorlichtingsrapporten zouden moeten worden opgesteld aan de hand van meerdere contactmomenten met de jeugdige;
- betere onderbouwing van de conclusies is nodig zodat inzichtelijker wordt hoe de Voogdijraad tot een bepaald advies komt;
- bij bijzondere persoonlijke omstandigheden, zoals lichamelijke beperkingen, dient de Voogdijraad bij advisering tot een taakstraf in het rapport aan te geven dat ondanks de beperkingen er een geschikte taakstraf voor betrokkene beschikbaar is;
- het is noodzakelijk om in het rapport informatie te geven over eerdere contacten met de Voogdijraad, wat er toen is geadviseerd en hoe de zaak is afgelopen;
- bij verstrijken van een lange periode tussen het uitbrengen van een rapport en de datum van behandeling op zitting is een aanvullend rapport wenselijk.

In algemene zin heeft deze rechter behoefte aan meer informatie over de inhoud en de duur van de trainingen die bijvoorbeeld de VLF aanbiedt, zodat zij beter kan beoordelen in hoeverre een leerstraf is te combineren met een werkstraf en hoe de leerstraf zich verhoudt tot school.

Advisering ter zitting

In 2011 zijn 25 zaken met een minderjarige verdachte behandeld op een zitting van de strafrechter. In de eerste negen maanden van 2012 is dit in vijftien zaken gebeurd. Medewerkers van de Voogdijraad zijn zelden aanwezig bij de behandeling van een strafzaak van een minderjarige op een zitting. Volgens de coördinator jeugdreclassering, die zelf eenmaal een voorlichtingsrapport op een zitting heeft toegelicht, beschikken de medewerkers van de Voogdijraad niet over voldoende tijd om zittingen bij te wonen. Zijn collega's wezen er echter op dat zij niet op de zitting aanwezig kunnen zijn omdat zij niet worden geïnformeerd over de zittingsdatum en bovendien nooit voor een zitting worden uitgenodigd.

De rechter die tot augustus 2012 strafzaken behandelde in Sint Maarten liet weten dat zij de enkele keren dat een vertegenwoordiger van de Voogdijraad ter zitting aanwezig was om een toelichting te kunnen geven op een voorlichtingsrapport als zeer positief heeft ervaren. De huidige rechter heeft nog niet meegemaakt dat een vertegenwoordiger van de Voogdijraad aanwezig was op een zitting. Met name in gevallen waarin de Voogdijraad adviseert tot deelname aan een cursus vindt zij deze aanwezigheid wenselijk.

JCO

De voormalig gezaghebber van Sint Maarten heeft in 2009 het initiatief genomen tot een 'taskforce Veiligheidshuis Sint Maarten' met als doel de partners binnen de veiligheidsketen concrete problemen te laten bespreken en gezamenlijk oplossingsrichtingen te laten uitwerken en realiseren.⁴⁴ In vervolg hierop heeft het OM eind 2010 het justitieel casusoverleg (JCO) in het leven geroepen. Dit overleg strekt ertoe om met alle ketenpartners die zijn betrokken bij de problematiek van jeugdcriminaliteit 'concrete gevallen te bespreken (casus) met het oog op de beste aanpak van het probleem

⁴² E-mailbericht d.d. 2 oktober 2012 van voormalige rechter (van 1 augustus 2009 tot 1 augustus 2012) in Sint Maarten.

⁴³ Sinds 17 augustus 2012.

⁴⁴ Brief van de gezaghebber van het Eilandgebied Sint Maarten/plaatselijk hoofd van politie d.d. 29 januari 2009.

in relatie tot de minderjarige'⁴⁵. Het JCO vindt in beginsel eenmaal in de twee weken plaats op het parket en staat onder voorzitterschap van de officier van justitie die zich bezighoudt met het jeugdbeleid. Naast deze OvJ nemen een andere medewerker van het parket (als secretaris), een leerplichtambtenaar alsmede een vertegenwoordiger van de politie, van de Voogdijraad en van de SJIB deel aan dit overleg. Het OM brengt de zaken in tijdens dit overleg.

De betrokken OvJ, voorzitter van het JCO, vindt dat het JCO een overleg zou moeten zijn waarbij beslissingen worden genomen over de wijze van afhandeling van individuele zaken. In de huidige situatie worden tijdens het JCO allerlei zaken besproken die te maken hebben met jeugdhulpverlening. De focus ligt echter niet op het nemen van afdoeningsbeslissingen maar op het elkaar informeren en op het bespreken van individuele zaken. In dat verband stelt deze OvJ het volgende:

'Een van de redenen dat het JCO zo verloopt is dat binnen de Voogdijraad onvoldoende know-how beschikbaar is, een andere is dat jeugdzaken nu niet door de jeugdofficier worden gedraaid, maar door de overige officieren en deze hebben vaak al hun eigen beslissingen genomen. Dat heeft mede te maken met het ontbreken van een justitiële jeugdinrichting. Minderjarigen kunnen slechts tijdens de inverzekeringstelling vastzitten in een politiecel en moeten daarna naar huis bij gebrek aan een huis van bewaring voor minderjarigen. Het is dan beter om vanuit de lik-op-stukgedachte direct een voorwaardelijk sepot aan te bieden.'

Volgens deze OvJ zal een deel van deze problemen worden verholpen met de komst van de nieuwe jeugdofficier die alle jeugdzaken gaat behandelen als zaakofficier.

Volgens de twee medewerkers van de Voogdijraad die regelmatig deelnemen aan het JCO kan dit overleg efficiënter en zou het moeten worden geëvalueerd. Onder andere merken zij op dat zij lang niet altijd vooraf een agenda ontvangen en zich daardoor niet kunnen voorbereiden. Bovendien wordt het overleg soms op het allerlaatste moment afgezegd.

Ook het hoofd Inspectiedienst OCJS wijst erop dat het OM vaak niet vooraf een agenda van het JCO verstrekt waardoor de input van de inspectiedienst tijdens het JCO beperkt blijft. Vaak komt de inspectiedienst er door de informatieverstrekking tijdens het JCO achter dat een leerling vanwege inverzekeringstelling of voorlopige hechtenis al langere tijd niet naar school is geweest. Volgens de inspectiedienst zou het beter zijn als het OM de leerplichtambtenaar daarvan al eerder op de hoogte zou stellen.

B. Analyse

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 inverzekeringstelling c.q. de inbewaringstelling van minderjarige verdachten, alsmede inzake de hun eventueel op te leggen straffen en/of maatregelen. Deze advisering is niet alleen in het belang van degenen die over deze zaken hebben te beslissen, maar ook in dat van de betrokken minderjarigen. Advisering door de Voogdijraad moet waarborgen dat hun persoonlijkheid en hun levensomstandigheden worden beoordeeld door professionals die als taak hebben te waken over de bescherming van het belang van het kind, en dat die beoordeling vervolgens wordt betrokken bij de rechtspleging.

Vroeghulp- en voorlichtingsrapportage

Het OM zou in beginsel in elke zaak met een in verzekering gestelde minderjarige verdachte om een vroeghulprapport moeten verzoeken en de Voogdijraad zou stelselmatig aan dergelijke verzoeken moeten voldoen. Daarbij is het zaak dat de Voogdijraad zo'n rapport 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.⁴⁶

De Voogdijraad heeft in 2011 en in de eerste negen maanden van 2012 in totaal 24 vroeghulprapporten uitgebracht, op een totaal van 67⁴⁷ inverzekeringstellingen van minderjarige verdachten. In de overige zaken heeft de Voogdijraad géén vroeghulprapport uitgebracht. Volgens de Voogdijraad heeft dit voornamelijk te maken met een tekort aan personeel. Van deze 24 vroeghulprapporten zijn er vijftien binnen de termijn van drie dagen uitgebracht aan het OM.

⁴⁵ Jaarverslag 2011 openbaar ministerie Sint Maarten.

⁴⁶ Artikel 486, tweede lid, van het WvSv.

⁴⁷ De Raad gaat uit van de door het OM opgegeven aantallen. De Voogdijraad noemt hogere aantallen (zie het overzicht in paragraaf 2.4).

Het genoemde capaciteitstekort bij de Voogdijraad kan een verklaring vormen voor het beperkte aantal vroeghulprapporten en voor de termijnoverschrijding in een aantal gevallen, maar geen rechtvaardiging. Het door de Raad genoemde belang van vroeghulprapporten geldt, in de daarvoor in aanmerking komende zaken, eveneens voor voorlichtingsrapporten. In de genoemde periode heeft de Voogdijraad zestien voorlichtingsrapporten uitgebracht. Afgezet tegen het totaal aantal van 61 voorwaarwaardelijk geseponeerde danwel op zitting behandelde zaken betekent dit dat slechts in een kwart van die zaken een voorlichtingsrapport is opgesteld. In negen van deze zestien zaken heeft de Voogdijraad tijdig gerapporteerd aan het OM.

Het OM heeft forse kritiek op de inhoud van de rapporten. Deze kritiek betreft onder meer de onderbouwing door de Voogdijraad van zijn adviezen. De betrokken rechters tonen zich positiever maar beiden noemen ook punten waarop verbetering wenselijk is. De Raad stelt vast dat de rapporten op onderdelen voor verbetering vatbaar zijn. Met name de diepgang is nogal beperkt en de onderbouwing van de adviezen soms mager. Daarnaast is het de Raad opgevallen dat de Voogdijraad soms adviseert over de strafmaat door aan te geven hoeveel uren werkstraf ware op te leggen. Het ligt naar de mening van de Raad op de weg van de Voogdijraad te adviseren over de modaliteit van de op te leggen sanctie maar niet over de strafmaat.

Het zou goed zijn als de Voogdijraad formats zou opstellen voor de vroeghulp- en voor de voorlichtingsrapporten. In samenhang met de nog op te stellen werkprocesbeschrijvingen kan daarmee een forse slag worden gemaakt. De werkprocesbeschrijvingen kunnen bijdragen aan een soepel verloop van het onderzoeks- en rapportageproces, volgens vaste stappen, en daarmee aan een tijdige rapportage. De formats kunnen bijdragen aan consistentie, kwaliteit en efficiency. Bovendien zou het, zoals in paragraaf 3.1 onder B al is opgemerkt, goed zijn als de medewerkers van de Voogdijraad door middel van cursussen en trainingen de gelegenheid krijgen hun kennis en vaardigheden op het terrein van onderzoek en het opstellen van rapportages in strafzaken te actualiseren en te vergroten, en als zij meer kennis verwerven op het terrein van pedagogiek en psychologie in relatie tot crimineel gedrag. Volgens de Raad zou een tijdelijke tewerkstelling van een ervaren medewerker van de Raad voor de Kinderbescherming in Nederland bij de Voogdijraad daaraan een belangrijke bijdrage kunnen leveren. De communicatie tussen het OM en de Voogdijraad over de rapportages is voor verbetering vatbaar. Omdat de Voogdijraad rapporteert op verzoek van het OM ligt het op de weg van het OM om bij eventuele kritiek op de inhoud van die rapporten daarover op constructieve wijze met de Voogdijraad in overleg te treden. En van de medewerkers van de Voogdijraad mag worden verwacht dat zij daarvoor openstaan.

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 echter zelden een medewerker van de Voogdijraad aanwezig bij deze behandeling. De medewerkers van de Voogdijraad hebben daarvoor uiteenlopende redenen genoemd, variërend van tijdgebrek tot onbekendheid met de zittingsdata en het niet-uitgenodigd worden.

Gezien het belang van de aanwezigheid van een vertegenwoordiger van de Voogdijraad tijdens de zitting zou de Voogdijraad moeten zoeken naar mogelijkheden om in de toekomst stelselmatig invulling te geven aan de rol van deskundige ter zitting en daarover goede afspraken te maken met de griffie.

JCO

Een justitieel casusoverleg kan bijdragen aan vroegtijdige afstemming van activiteiten van de voornaamste partners in de justitiële jeugdketen, te weten het OM, de politie en de Voogdijraad, en daarmee een effectieve reactie op strafbaar gedrag van minderjarigen mogelijk maken. Indien een JCO goed functioneert, kan het een buitengewoon belangrijke rol spelen bij de aanpak van jeugdcriminaliteit.

Over het functioneren van het JCO in Sint Maarten bestaat onvrede bij verschillende deelnemers. De OvJ die dit overleg voorziet, zou graag zien dat in het JCO afdoeningsbeslissingen worden genomen. In de praktijk gebeurt dit echter nauwelijks. Deze OvJ wijt dit ten dele aan een gebrek aan kwaliteit en know-how aan de kant van de vertegenwoordigers van de Voogdijraad. Verschillende deelnemers aan het JCO wijzen er onder meer op dat zij zelden vooraf een agenda ontvangen en zich dus niet goed kunnen voorbereiden op het JCO.

De Raad geeft geen oordeel over de individuele kwaliteiten van medewerkers van de Voogdijraad. Indien het JCO niet naar behoren functioneert, ligt het op de weg van het OM, als initiator en als voorzitter van dat overleg, om het initiatief te nemen voor het zoeken naar mogelijkheden het JCO beter aan zijn doel te laten beantwoorden, en om daarbij de opmerkingen en suggesties van verschillende deelnemers aan het overleg te betrekken. De Raad ziet

hier een belangrijke taak voor de OvJ die vanaf begin 2013 in Sint Maarten specifiek met jeugdzaken aan de slag gaat.

C. Conclusie

De Voogdijraad heeft in de minderheid van de daarvoor in aanmerking komende zaken een rapport uitgebracht aan het OM. En meer dan de helft van die rapporten is na afloop van de daarvoor gestelde termijn uitgebracht. Bovendien is de kwaliteit van de uitgebrachte rapporten voor verbetering vatbaar. Er zijn nog veel inspanningen van de Voogdijraad vereist om te bereiken dat in alle daarvoor in aanmerking komende zaken tijdig een rapport van voldoende kwaliteit beschikbaar.

De Voogdijraad is zelden vertegenwoordigd bij de behandeling van een zaak op een zitting, terwijl dat voor een goede rechtspleging wel wenselijk is.

Wat betreft het functioneren van het JCO ligt het primair op de weg van het OM te zoeken naar mogelijkheden voor verbetering en voor vergroting van de effectiviteit van dat overleg.

3.3 Reclasseringsbegeleiding

A. Bevindingen

De verplichte begeleiding van minderjarigen die met justitie in aanraking zijn gekomen, is niet expliciet bij wet aan de Voogdijraad opgedragen. Volgens de directeur van de Voogdijraad is het toezicht op de begeleiding van minderjarigen die met justitie in aanraking zijn gekomen ongeveer tien jaar geleden bij de Voogdijraad belegd. De feitelijke begeleiding zou worden uitbesteed aan andere instanties. In het protocol over de samenwerking tussen de Voogdijraad en de SJIB⁴⁸ staat in dit verband het volgende:

‘De Voogdijraad is op het gebied van jeugdreclassering een toezichthoudende instelling. Dit betekent dat de VR-JR zorg/begeleiding/behandeling inkoop bij andere zorgleveranciers en de VR-JR enkel toezicht houdt op het verloop van het zorgtraject. De VR-JR begeleidt de minderjarigen dus zelf niet.’

Aan de jeugdreclasseringstaak, bestaande uit de feitelijke begeleiding van minderjarigen die in aanraking zijn geweest met justitie met als doel recidive te voorkomen, wordt in Sint Maarten (nog) nauwelijks invulling gegeven. Op grond van het WvSr kan de rechter bij het opleggen van bijzondere voorwaarden bij een straf, welke zijn gericht op gedragsverandering, tevens bepalen dat de minderjarige ter zake van de naleving van die bijzondere voorwaarde bijstand wordt verleend. In de praktijk wordt daarvan sporadisch gebruik gemaakt.

In het jaarverslag 2011 van de Voogdijraad staat dat de jeugdreclassering en de preventieactiviteiten van de Voogdijraad moeten worden uitgebouwd. Door het voornemen van het ministerie van Justitie om de Voogdijraad in de toekomst uitsluitend te belasten met onderzoek en advies en de reclasseringstaak te beleggen bij het op te richten Bureau Reclassering, is het jaarverslag in dit opzicht inmiddels achterhaald.⁴⁹

In Sint Maarten kan de maatregel van verplichte begeleiding, te vergelijken met de maatregel Hulp en Steun zoals Nederland die kent, niet worden opgelegd. Ook kent Sint Maarten nog niet de zogenoemde Halt-maatregelen. In de praktijk blijven minderjarigen na de tenuitvoerlegging van een maatregel of straf doorgaans verstoken van verdere begeleiding.

Verschillende respondenten hebben aangegeven dat juist hier een groot probleem ligt. Volgens de directeur van de Dienst Openbare Werken, die een aantal minderjarigen tijdens hun werkstraf heeft begeleid, functioneert het huidige systeem van het opleggen van taakstraffen zonder enige nazorg niet. Volgens hem kan alleen worden voorkomen dat minderjarigen opnieuw in de fout gaan door hen na de voltooiing van hun taakstraf langdurig te begeleiden. Daarbij zou er ook oog moeten zijn voor de sociale en de economische situatie van betrokkenen en zij zouden de kans moeten krijgen op een baan om zo nog iets van hun leven te maken. Ook de advocaat met wie de Raad heeft gesproken, noemt het van belang dat de nazorg erop moet zijn gericht dat betrokkenen perspectief wordt geboden. Hij toont zich, evenals de hoofdofficier van justitie, nogal somber over de toekomst van de huidige generatie jongeren die met justitie in aanraking is gekomen en over de mogelijkheid hen op het rechte pad te krijgen en te houden. De beleidsadviseur van de SJIB vindt het belangrijk dat de begeleidende taak van de jeugdreclassering wordt opgepakt. Dit moet op professionele wijze gebeuren aan de hand van een individueel behandel- of hulpverleningsplan, en de voortgang zou moeten worden gemonitord. Daarbij noemt zij het van belang dat de problemen en de achterliggende criminogene factoren goed in kaart worden gebracht.

⁴⁸ ‘Protocol Samenwerking volwassenreclassering (Stichting Justitiële Inrichtingen Bovenwinden) en jeugdreclassering (Voogdijraad)’, d.d. 6 maart 2012. Dit protocol is opgesteld in het kader van de overdracht van de coördinatie van taakstraffen door de SJIB aan de Voogdijraad in september 2011. Zie in dit verband verder paragraaf 3.4 van dit rapport.

⁴⁹ Interview met de directeur van de Voogdijraad d.d. 9 oktober 2012. Zie in dit verband ook paragraaf 2.3 van dit rapport.

Het OM wijst ook nog op het gebrek aan hulpverleningsmogelijkheden in Sint Maarten. Dit is voor het OM soms reden om af te zien van een adviesverzoek aan de Voogdijraad.⁵⁰

B. Analyse

In Sint Maarten houdt de bemoeienis van de Voogdijraad met minderjarigen die met justitie in aanraking zijn gekomen doorgaans op zodra hun werk- of leerstraf is beëindigd. Formeel beschikt de Voogdijraad ook niet over een titel voor verdere begeleiding zolang de rechter betrokkene geen reclasseringsbegeleiding oplegt. En praktisch gezien beschikt de Voogdijraad over onvoldoende capaciteit, zowel in kwantitatief als in kwalitatief opzicht, om die begeleidingstaak op zich te nemen. De Voogdijraad ziet het als zijn taak toezicht uit te oefenen op de begeleiding door derden. Omdat er in Sint Maarten weinig professioneel aanbod van hulp en begeleiding is, komt het er in de huidige situatie echter meestal op neer dat minderjarigen na afloop van hun straf meestal 'aan hun lot worden overgelaten'. Dit is een buitengewoon zorgwekkende situatie. Het is immers een feit van algemene bekendheid dat de kans groot is dat delinquenten die na een misstap zonder enige begeleiding weer terugkeren in hun 'oude' situatie opnieuw in de fout gaan. Dit geldt zeker ook voor minderjarigen die vaak nog gevoeliger zijn voor invloeden van buitenaf. De Raad vindt het van het grootste belang dat het ministerie van Justitie initiatieven neemt om ervoor te zorgen dat daadwerkelijke jeugdreclassering, bestaande uit professionele, structurele en langdurige begeleiding van minderjarigen die met justitie in aanraking zijn gekomen met als doel resocialisatie en voorkoming van recidive, zo spoedig mogelijk gestalte kan krijgen.

C. Conclusie

Aan de feitelijke jeugdreclasseringstaak, inhoudende de (verplichte) begeleiding van minderjarigen die met justitie in aanraking zijn gekomen, wordt in Sint Maarten nog nauwelijks inhoud gegeven. De Voogdijraad stelt niet te beschikken over de capaciteit om deze begeleiding zelf te verzorgen en in dit opzicht slechts een toezicht-houdende rol te hebben. Het aanbod aan mogelijkheden voor hulp is in Sint Maarten echter beperkt. In de praktijk ontvangen minderjarigen zelden verplichte reclasseringsbegeleiding. Daardoor bestaat het risico dat bedoelde minderjarigen na voltooiing van hun straf terugvallen in hun oude gewoonten, met alle gevolgen vandien.

3.4 Coördinatie taakstraffen

A. Bevindingen

Inleiding

In de dagelijkse praktijk worden de termen werkstraf en taakstraf door elkaar gebruikt. In dit rapport houdt de Raad de terminologie van het nieuwe WvSr van Sint Maarten aan. De term taakstraf is het verzamelbegrip, en een taakstraf bestaat uit een werkstraf en/of een leerstraf.⁵¹

Werkstraffen

Volgens de informatie van de Voogdijraad is in 2011 aan zestien minderjarigen een werkstraf opgelegd en in de eerste maanden van 2012 aan twaalf minderjarigen.⁵² Het aantal uren van de werkstraf bedroeg minimaal dertig en maximaal 240 uur. De meeste van deze straffen zijn uitgevoerd bij de Dienst Openbare Werken, onderdeel van het ministerie van VROMI. Daarnaast hebben organisaties als *The Little League Foundation*, *Rupert Maynard Community Center*, Ambulancedienst, de Dienst Facilitaire Zaken en de Dienst ICT van het Gouvernement, *St. Maarten Housing Development Foundation* en het ministerie van Onderwijs, Cultuur, Jeugd en Sport minderjarigen met een werkstraf de gelegenheid geboden hun straf bij hen uit te voeren.

De coördinatie van werkstraffen omvat verschillende aspecten. Een 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. Tot 15 september 2011 verrichtte de SJIB deze taken. In het kader van de overdracht van die taken aan de Voogdijraad hebben de SJIB, de Voogdijraad en het OM in 2011 een 'Protocol Samenwerking' opgesteld. In dit protocol staan onder andere criteria en afspraken over de overdracht

⁵⁰ Interview met de betrokken OvJ d.d. 5 oktober 2012.

⁵¹ Artikel 1:164, tweede lid, van het nieuwe WvSr van Sint Maarten.

⁵² E-mailbericht van de coördinator jeugdreclassering d.d. 16 oktober 2012.

van cliënten van de Voogdijraad aan de SJIB wanneer zij de leeftijd van achttien jaar bereiken en over informatie-uitwisseling tussen beide instanties. Onder het kopje 'overige afspraken' staat het volgende:

*'Na een halfjaar (medio maart 2012) wordt dit protocol geëvalueerd. In deze evaluatie zijn opgenomen: procesverloop, successen en problemen en aanbevelingen voor ontwikkeling of verbetering.'*⁵³

Eind oktober 2012 was nog geen uitvoering gegeven aan deze afspraak.⁵⁴

In verband met de overdracht van bedoelde taken aan de Voogdijraad heeft een medewerker die bij de Voogdijraad was aangenomen voor civiele zaken de (nieuwe) functie van coördinator jeugdreclassering gekregen. Deze medewerker houdt zich – onder meer – bezig met alle activiteiten op het terrein van de coördinatie van werkstraffen.

Wanneer een minderjarige - in het kader van een voorwaardelijk sepot of door de rechter - een werkstraf is opgelegd, voert de coördinator jeugdreclassering van de Voogdijraad eerst een intakegesprek met de minderjarige. Indien mogelijk nemen ook zijn ouders of verzorgers deel aan dit gesprek. De Voogdijraad probeert een werkplek te vinden die aansluit bij de belangstelling van betrokkene. Vervolgens vindt er een intakegesprek plaats bij de beoogde instantie. Aan dit gesprek nemen een vertegenwoordiger van deze instantie, de coördinator jeugdreclassering en de betrokken minderjarige deel. Daarna volgt nog een gesprek waaraan ook degenen met wie de minderjarige moet gaan samenwerken, deelnemen. In het kader van de uitvoering van werkstraffen gebruikt de Voogdijraad een 'Community Service Agreement'. Door ondertekening daarvan verklaren de drie betrokken partijen – de Voogdijraad, de betrokken minderjarige en de instantie waarbij betrokkene zijn werkstraf zal uitvoeren - dat zij akkoord gaan met de voorwaarden waaronder de straf zal worden uitgevoerd en met hetgeen in dat kader van elk van hen wordt verlangd.

Daarnaast dienen de betrokken minderjarige en een van zijn ouders of verzorgers het formulier 'Standard regulations concerning task punishment (community service)' te ondertekenen om aldus te verklaren op de hoogte te zijn van alle voorwaarden en daarmee in te stemmen.

De Voogdijraad verstrekt de betrokken instantie voorgedrukte presentielijsten waarop de instantie de aanwezigheid van betrokkene kan noteren en eventuele bijzonderheden kan vermelden. Tijdens de tenuitvoerlegging van de werkstraf komt de coördinator jeugdreclassering in beginsel een keer op een voor de betrokken jongere onverwacht moment bij de instantie kijken hoe het gaat. Daarnaast informeert hij regelmatig telefonisch naar de gang van zaken. Tussentijds en aan het eind van de tenuitvoerlegging van de taakstraf vindt een evaluatie plaats van de uitvoering van de werkstraf door betrokkene. Voor deze evaluaties heeft de Voogdijraad standaardformulieren ontwikkeld met een aantal beoordelingscriteria (zoals tijdig op het werk verschijnen en hulpvaardigheid) en met vakjes voor de bijbehorende beoordeling (*bad, inadequate, sufficient of good*). De formulieren bevatten ook ruimte voor een toelichting door de drie partijen en moeten door alle drie worden ondertekend.

Volgens de Voogdijraad zijn er weinig geschikte organisaties bereid werkplekken aan te bieden. Dit maakt het soms lastig een jongere te plaatsen, ook al omdat het niet wenselijk is jongeren te plaatsen bij een instantie waarbij zij in contact komen met volwassenen met een werkstraf. De ervaringen met de tenuitvoerlegging van werkstraffen zijn wisselend, sommige minderjarigen haken voortijdig af. Volgens de Voogdijraad heeft dit voor een deel ook te maken met de wijze waarop de begeleiders op de werkplekken omgaan met de minderjarigen en is het wenselijk dat deze begeleiders een cursus volgen voor de omgang met minderjarigen die met justitie in aanraking zijn gekomen.⁵⁵

Bij het tussentijds afbreken van de uitvoering van de werkstraf dan wel na de afronding daarvan informeert de Voogdijraad het OM.

Het hoofd van de Dienst Openbare Werken, waarbij jaarlijks een aantal minderjarigen hun werkstraf uitvoert, noemt de overdracht van de coördinatietak van de SJIB aan de Voogdijraad een verbetering en de contacten met de Voogdijraad zeer goed. Hij hoeft nu minder tijd te besteden aan de administratie en de verzekering van de minderjarigen tijdens de uitvoering van hun werkstraf is nu goed geregeld. Hij vindt het ook een goede zaak dat de Voogdijraad een vorm van counseling heeft geïntroduceerd voor de betrokken minderjarigen tijdens de duur van de werkstraf.

⁵³ Het concept-protocol dateert van september 2011. Ondertekening van het protocol door de directeurs van de SJIB en de Voogdijraad en de betrokken officier van justitie heeft plaatsgevonden op 6 maart 2012.

⁵⁴ E-mailbericht van de coördinator jeugdreclassering d.d. 31 oktober 2012.

⁵⁵ Aldus de coördinator jeugdreclassering van de Voogdijraad in een interview d.d. 8 oktober 2012.

In het afgelopen jaar zijn ook vier minderjarigen voor de uitvoering van hun werkstraf geplaatst bij de Ambulancedienst. Deze minderjarigen kwamen op enig moment, soms kort voordat zij hun werkstraf erop hadden zitten, niet meer opdagen. De vertegenwoordigers van de Ambulancedienst vragen zich af of deze minderjarigen, maar ook hun ouders, de werkstraf wel voldoende serieus nemen en zich realiseren dat het om een straf gaat. Ook betwijfelen zij of deze minderjarigen en hun ouders wel de consequenties overzien van het niet naar behoren uitvoeren van de werkstraf. Gezien hun inspanningen enerzijds en de resultaten anderzijds spreken zij van teleurstellende ervaringen. Het hoofd van de Ambulancedienst ziet het desondanks als een taak van de samenleving om minderjarigen die met justitie in aanraking zijn geweest op deze manier een tweede kans te bieden en hij vindt dat de overheid zich moet inspannen om waar mogelijk werkplekken te vinden voor deze minderjarigen.

Een strafrechtadvocaat merkt op dat hij regelmatig minderjarigen terugziet in het kader van een vordering tenuitvoerlegging onvoorwaardelijke straf (TUL-vordering) omdat betrokkene zijn werkstraf niet heeft uitgevoerd. Volgens hem hangt dit samen met de wijze waarop de Voogdijraad de minderjarigen begeleidt tijdens de uitvoering van hun werkstraf.

Leerstraffen

Blijkens informatie van de Voogdijraad is in 2011 aan tien en in de eerste negen maanden van 2012 aan vijf minderjarigen een leerstraf opgelegd. Voor de uitvoering van deze leerstraffen is de *Victorious Living Foundation* (VLF) ingeschakeld.⁵⁶ De VLF biedt verschillende cursussen en trainingen aan op het gebied van onder andere agressieregulering en conflictbeheersing, alsmede een *mentorship program*.

Ook de coördinatie van de uitvoering van leerstraffen is per 15 september 2011 door de SJIB overgedragen aan de Voogdijraad, en ook deze taak ligt sindsdien in handen van de coördinator jeugdreclassering van de Voogdijraad. In het kader daarvan onderhoudt hij contacten met organisaties die passende cursussen of trainingen aanbieden. Naast de VLF is in dat verband ook de stichting *Turning Point* genoemd. Deze stichting richt zich specifiek op de behandeling van personen met problemen die zijn gerelateerd aan een alcohol- of drugsverslaving.

Verschillende non-gouvernementele organisaties (ngo's) in Sint Maarten die hulp kunnen bieden aan minderjarigen die in de problemen zijn beland, zoals *Turning Point* en de VLF, zijn gedeeltelijk afhankelijk van subsidiëring door de Antilliaanse Medefinancierings Organisatie (AMFO). De hulp via de AMFO is eind 2012 beëindigd.

De Voogdijraad verzorgt zelf geen trainingen of cursussen en besteedt leerstraffen uit, doorgaans aan de VLF. Voordat een minderjarige aan een training of programma bij de VLF begint, vindt er eerst een bespreking plaats tussen de coördinator jeugdreclassering, de directeur van de VLF, de betrokken minderjarige en zijn ouder(s) of verzorger(s). In die bespreking wordt nagegaan op welke aspecten de training zich vooral zou moeten richten. Tijdens de duur van de training wordt de voortgang gemonitord en geëvalueerd. Bij plaatsingen bij *Turning Point* wordt een vergelijkbare procedure gevolgd. De Voogdijraad werkt niet met individuele hulpverlenings- of behandelplannen.⁵⁷

De directeur van de VLF geeft aan dat de meeste minderjarigen die naar de stichting worden verwezen, gaan deelnemen aan het zogenoemde *mentorship program*, voor minimaal de duur van een jaar. Overigens komen de meeste minderjarigen via ouders/verzorgers of via scholen bij de VLF terecht, en een minderheid via de Voogdijraad. Indien minderjarigen niet verschijnen op de trainingen, probeert de VLF hen eerst zelf te bewegen weer te komen. Als dat niet lukt, wordt - in geval van minderjarigen die door de Voogdijraad naar haar zijn verwezen - de Voogdijraad geïnformeerd. De directeur van de VLF laat weten dat het programma dat haar stichting aanbiedt veel effectiever zou zijn als dat de betrokken minderjarigen in een gesloten setting zou kunnen worden aangeboden. Zij noemt de werkrelatie met de Voogdijraad goed. Zij wijst wel op de financiële problemen van de VLF na de opheffing van de AMFO per eind 2012. De VLF heeft daarom (onder andere) het ministerie van Justitie om subsidie gevraagd. De minister van Justitie heeft de VLF in reactie daarop laten weten dat haar verzoek niet in aanmerking komt voor een bijdrage uit het zogenoemde *Crime Fund* en dat er wordt gewerkt aan de totstandkoming van een integraal justitieel jeugdbeleidsplan voor Sint Maarten. De minister heeft zich op het standpunt gesteld dat hij pas subsidies kan toekennen na de totstandkoming en implementatie van dat jeugdbeleidsplan.⁵⁸

⁵⁶ E-mailbericht van de coördinator jeugdreclassering d.d. 16 oktober 2012, aangevuld en gecorrigeerd met een e-mailbericht d.d. 16 november 2012.

⁵⁷ Interview met de coördinator jeugdreclassering d.d. 8 oktober 2012.

⁵⁸ Brief van de minister van Justitie van 20 september 2012.

In het kader van het onderzoek van de Raad merkt zowel de betrokken officier van justitie als de beleidsadviseur van de SJIB op dat de effectiviteit van het programma dat de VLF aanbiedt wat betreft de voorkoming van recidive niet is aangetoond. Volgens bedoelde beleidsadviseur zou het aanbod van leerstraffen moeten worden uitgebreid, met name voor zedendelinquenten, en moeten er betere onderwijsprogramma's komen voor moeilijk opvoedbare jongeren.⁵⁹

Zoals in paragraaf 3.2 al is opgemerkt, mist de huidige rechter in algemene zin informatie over de inhoud en de duur van de trainingen die de VLF aanbiedt en waartoe de Voogdijraad soms adviseert.

B. Analyse

In september 2011 heeft de SJIB de coördinatie van taakstraffen overgedragen aan de Voogdijraad. Bij de Voogdijraad houdt één medewerker, de coördinator jeugdreclassering, zich bezig met deze taak. Uit het onderzoek van de Raad is naar voren gekomen dat de contacten van deze medewerker met de organisaties die werkplekken en cursusprogramma's aanbieden goed zijn, dat hij probeert minderjarigen op voor hen geschikte werkplekken of geschikte cursussen geplaatst te krijgen, dat hij daartoe intakegesprekken organiseert en dat hij zorgdraagt voor tussentijdse en eindevaluaties. Na uitvoering van de werk- of leerstraf, of bij voortijdige afbreking daarvan, informeert hij het OM. Uit dit alles blijkt dat deze coördinator zich inspant om zo goed mogelijk invulling te geven aan bedoelde taken. De Raad heeft daarvoor veel waardering.

Een en ander laat onverlet dat er bij de uitvoering van werk- en leerstraffen problemen bestaan. Zo is er niet altijd voldoende aanbod van geschikte werkplekken. Daarnaast is het aanbod van cursussen en trainingen die bij wijze van leerstraf kunnen worden benut beperkt en bestaat er onvoldoende inzicht in de inhoud en de duur van die cursussen en trainingen. Bovendien er is twijfel over het effect van het programma dat de VLF aanbiedt. Voorts bestaat er altijd het risico dat een minderjarige zijn werk- of leerstraf onvoldoende serieus neemt en voortijdig afbreekt. Dit soort zaken vraagt om een permanente inspanning, niet alleen van de zijde van de Voogdijraad, maar ook van de partijen en personen waarmee de Voogdijraad in dit kader samenwerkt.

De in het protocol inzake de samenwerking tussen de SJIB en de Voogdijraad opgenomen afspraak over de evaluatie van dat protocol medio maart 2012 op een aantal relevante aspecten, is niet nagekomen. De Raad betreurt dat omdat zo'n evaluatie waardevolle informatie kan opleveren voor de in mei 2012 ingestelde Commissie Justitieel Jeugdbeleidsplan.

Tenslotte dient er aandacht te zijn voor de gevolgen van de beëindiging van subsidiëring door de AMFO van ngo's die een rol kunnen spelen bij de feitelijke begeleiding van minderjarigen die met justitie in aanraking zijn geweest.

C. Conclusie

Dankzij de inzet van de coördinator jeugdreclassering verloopt de coördinatie van taakstraffen goed. Het zou wel goed zijn als de Voogdijraad het initiatief zou nemen om de ketenpartners in algemene zin inzicht te geven in de inhoud en de duur van de trainingen en de cursussen waartoe wordt geadviseerd. Aan de afspraak tussen de Voogdijraad, de SJIB en het OM over de evaluatie van het samenwerkingsprotocol, zoals dat is opgesteld in het kader van de overdracht van deze coördinatietaak van de SJIB aan de Voogdijraad, moet nog invulling worden gegeven.

⁵⁹ Interviews d.d. 5 oktober 2012.

Bijlagen

Bijlage I Uitwerking wettelijk kader

1. Inleiding

Op grond van artikel 40, eerste lid, van het Verdrag inzake de rechten van het kind (VRK) 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.⁶⁰ Jeugdreclassering omvat alle activiteiten die zijn gericht op de resocialisatie van de jeugdige (ex)delinquent. Volgens de Commissie Evaluatieonderzoek Rechtshandhaving Nederlandse Antillen kan uit het onderlinge verband en de samenhang van de geldende wet- en regelgeving worden geconcludeerd dat de wetgever (van de Nederlandse Antillen) mede als uitgangspunt bij de handhaving van de strafrechtelijke wetgeving de reclassering voor ogen heeft gehad.⁶¹ De reclassering van jeugdigen is sinds de inwerkingtreding van de invoeringslandsverordening van het Wetboek van Strafvordering in 1997 ondergebracht bij de Voogdijraad.⁶² 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.⁶³ 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 1953.⁶⁴

2. Nieuwe wetgeving Sint Maarten

De Staten van Sint Maarten hebben op 18 mei 2012 een nieuw Wetboek van Strafrecht aangenomen. Dit nieuwe wetboek is op 13 december 2012 vastgesteld⁶⁵ maar nog niet in werking getreden. Daarnaast wordt in Sint Maarten gewerkt aan herziening van het Wetboek van Strafvordering. Een projectteam, onder leiding van prof. mr. H. de Doelder, heeft als opdracht ter zake voorstellen te doen. De Commissie Herziening Wetboek van Strafvordering was tijdens het onderzoek van de Raad bezig met de analyse van de geldende tekst van het WvSv en met de bestudering van wijzigingsvoorstellen.⁶⁶

3. Strafmodaliteiten

Voor Sint Maarten is thans nog het Wetboek van Strafrecht, zoals dat gold onder de voormalige Nederlandse Antillen, van toepassing. Onder dit Wetboek van Strafrecht kan een jeugdige onder de twaalf jaar niet strafrecht-

⁶⁰ Artikel 40, vierde lid, van het VRK.

⁶¹ S. Camelia-Römer e.a., Evaluatieonderzoek Rechtshandhaving: 'De keten is zo sterk als de zwakste schakel', februari 2006, pagina 386.

⁶² Dit kan worden opgemaakt uit de artikelen 477-498 WvSv waarin de Voogdijraad bepaalde strafrechtelijke taken krijgt opgelegd.

⁶³ 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 (P.B. 1970, 111).

⁶⁴ 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.

⁶⁵ AB 2013, no 2.

⁶⁶ In het kader van de totstandkoming van een nieuw Wetboek van Strafrecht zijn ook verschillende concept-uitvoeringsregelingen opgesteld, waaronder de Landsverordening justitiële jeugdinrichtingen, het Landsbesluit straffen en maatregelen voor jeugdigen, het Landsbesluit reclassering, het Landsbesluit taakstraffen en aanwijzing Halt-feiten en het Landsbesluit strafrechtelijke opvang van verslaafden.

lijk worden vervolgd.⁶⁷ De jeugdige die na zijn twaalfde jaar een strafbaar feit heeft gepleegd, kan wel worden vervolgd. Op hem zijn de hoofdstraffen geldboete of berisping van toepassing.⁶⁸ De gevangenisstraf als hoofdstraf kan alleen worden toegepast op de zestien- en zeventienjarige, tenzij aan de jeugdige 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.⁶⁹ Tevens is het mogelijk om op de zestien- en zeventienjarigen het volwassenstrafrecht toe te passen.⁷⁰ De jeugdige tot zestien jaar kan strafbaar worden verklaard zonder toepassing van straf en met teruggave van het kind aan zijn ouders of zijn voogd.⁷¹ Naast de hoofdstraffen kan ingevolge artikel 41septies, vierde lid, ook de bijkomende straf van verbeurdverklaring ex artikel 9, lid 1b, sub 2, aan de jeugdige worden opgelegd. Voorts kunnen aan de jeugdige 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 jeugdige ten doel hebben. 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 jeugdige ter zake van de naleving van de bijzondere voorwaarde. Met de invoering van het nieuwe Wetboek van Strafrecht van Sint Maarten zullen in het geval van minderjarigen meer sancties en maatregelen tot de mogelijkheden van strafrechtelijke afdoening gaan behoren, zoals de taakstraf als zelfstandige hoofdstraf, de Halt-afdoening en de plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (PIJ-maatregel).⁷²

4. 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 inverzekeringstelling 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 inverzekeringstelling wordt gegeven, is het openbaar ministerie eveneens verplicht om onverwijld de Voogdijraad daarvan op de hoogte te stellen. Het bevel tot inverzekeringstelling 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 inverzekeringstelling binnen drie maal vierentwintig uur aan de rechter-commissaris voorgeleid en indien de rechter-commissaris de voortzetting van de inverzekeringstelling rechtmatig acht, blijft op grond 89, tweede lid, het door de officier van justitie gegeven bevel tot verlenging van de inverzekeringstelling van kracht. Vervolgens kan het openbaar ministerie op grond van artikel 92 de inbewaringstelling van de minderjarige verdachte vorderen. Indien de Voogdijraad naar aanleiding van de kennisgeving van het bevel tot inverzekeringstelling 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 inbewaringstelling van die minderjarige verdachte. Uit het vorenstaande kan worden afgeleid dat de Voogdijraad, indien hij een vroeghulprapportage uitbrengt, hij dat uiterlijk voor de vordering inbewaringstelling moet doen.

b. Naleving van de algemene en bijzondere voorwaarden bij schorsing van de inverzekeringstelling

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 inverzekeringstelling 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 inverzekeringstelling vordert.

⁶⁷ Artikel 477 WvSv.

⁶⁸ Artikel 9 lid 2 WvSr.

⁶⁹ Artikel 41, 41bis lid 1 en 41 ter WvSr.

⁷⁰ Artikel 41septies lid 5 WvSr.

⁷¹ Artikel 40 WvSr.

⁷² Het WvSr van Sint Maarten is op 8 november 2012 nog niet inwerking getreden.

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.

5. 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.

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.⁷³ 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 jeugdige. Wanneer deze heropvoeding in een gedwongen kader niet het gewenste effect heeft, kan aan de jongere 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

⁷³ 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.

dat de minderjarige aan een in de Nederlandse Antillen gevestigde rechtspersoon waarvan de statuten of reglementen duurzame verzorging van jeugdige 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.

6. 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 terzake van 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 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 jeugdige waarop bij de veroordeling het volwassenstrafrecht is toegepast en die twee derde van zijn onvoorwaardelijke gevangenisstraf en tevens tenminste negen maanden heeft vastgezet, wordt op grond van artikel 18 van het WvSr voorwaardelijk in vrijheid 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 jeugdige die voorwaardelijk in vrijheid is gesteld intensiever worden begeleid.⁷⁴

7. 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.

⁷⁴ Ingevolge de Ministeriële beschikking Elektronisch Toezicht van 10 augustus 2005, (PB 2005, no. 76), kan de onvoorwaardelijk gestrafte die voorwaardelijk in vrijheid wordt gesteld onder elektronisch toezicht worden geplaatst. Ook hier heeft de Reclassering een adviserende en vervolgens toezichthoudende 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 St Maarten’

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 jongere 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 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

Thema	Criteria	Indicatoren
Jeugdreclassering	Vastgelegd is welke instelling(en) zijn belast met jeugdreclasseringstaken	<ul style="list-style-type: none"> • De taken voorlichting en advies, het uitvoeren van verplichte begeleiding en coördinatie taakstraffen zijn toebedeeld aan één of meerdere organisaties • De organisaties weten welke taken zij moeten uitvoeren in het kader van jeugdreclassering • De organisaties in de jeugdstrafrechtketen weten wie welke taken moet uitvoeren.
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"> • vroeghulp • aanwezigheid ter zitting • voorlichting en advies bij proces-verbaal • voorlichting en advies bij inverzekeringstelling. • Per deeltaak is in ieder geval vastgelegd: <ul style="list-style-type: none"> • welke processtappen worden doorlopen • met wie wordt samengewerkt.
	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"> • de doorlooptijd per deeltaak • 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.
	In de praktijk wordt gewerkt conform de vastgestelde werkwijze en kwaliteitseisen	<ul style="list-style-type: none"> • De vastgestelde processtappen worden doorlopen • Er wordt samengewerkt met relevante ketenpartners • De voorlichting en advisering voldoet aan de gestelde kwaliteitseisen • Er wordt voorlichting en advies uitgebracht binnen de gestelde doorlooptijd.
	De voorlichting en advisering zijn bruikbaar	<ul style="list-style-type: none"> • 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. - de instellingen die worden ingeschakeld, weten op basis van de informatie waarop zij zich in de begeleiding moeten richten.

Thema	Criteria	Indicatoren
b) Begeleiding	Alle taken zijn beschreven en vastgelegd in een werkprocesbeschrijving	<p>De volgende deeltaken zijn beschreven:</p> <ul style="list-style-type: none"> • begeleiding van de minderjarige (ook die in detentie zitten) • toezicht op de naleving van de opgelegde voorwaarden • Per deeltaak is in ieder geval vastgelegd: • welke processtappen worden doorlopen • met wie wordt samengewerkt.
	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"> • de begeleiding is toegesneden op de individuele behoefte van de minderjarige • de ouders/voogd/verzorger worden betrokken bij de begeleiding • een begeleidingsplan wordt opgesteld waarin de gestelde voorwaarden en doelen van begeleiding zijn opgenomen. • hoe er wordt samengewerkt met de volwassenreclassering • wanneer wordt teruggemeld aan de officier van justitie (i.v.m. niet-nakomen opgelegde voorwaarden) • dat gerapporteerd wordt over de resultaten van de begeleiding.
	In de praktijk wordt gewerkt conform de vastgestelde werkwijze en kwaliteitseisen	<ul style="list-style-type: none"> • De vastgestelde processtappen worden doorlopen • Er wordt samengewerkt met relevante ketenpartners • De begeleiding voldoet aan de gestelde kwaliteitseisen.
	De begeleiding heeft tot doel het voorkomen van recidive	<p>De begeleiding richt zich op:</p> <ul style="list-style-type: none"> • gedragsverandering • het verkrijgen en behouden van dagbesteding (opleiding / werk) • huisvesting • opbouwen positief sociaal netwerk.

Thema	Criteria	Indicatoren
c) Coördinatie taakstraffen	Alle taken zijn beschreven en vastgelegd in een werkprocesbeschrijving	De volgende deeltaken zijn beschreven: <ul style="list-style-type: none"> • matching van de minderjarige en taakstraf • toezicht op de uitvoering van de taakstraf • Per deeltaak is minimaal vastgelegd: • welke processtappen worden doorlopen • met wie wordt samengewerkt.
	Voor de taken beschreven in het werkproces zijn toereikende kwaliteitseisen geformuleerd	Minimaal zijn de volgende kwaliteitseisen vastgelegd: <ul style="list-style-type: none"> • dat wordt uitgegaan van de door de rechter of officier opgelegde soort taakstraf • wanneer de minderjarige een waarschuwing krijgt • wanneer de taakstraf wordt stopgezet en wordt teruggegeven aan de officier van justitie • dat een eindrapportage wordt opgesteld.
	In de praktijk wordt gewerkt conform de vastgestelde werkwijze en kwaliteitseisen	De vastgestelde processtappen worden doorlopen: <ul style="list-style-type: none"> • er wordt samengewerkt met relevante ketenpartners • de coördinatie van taakstraffen voldoet aan de gestelde kwaliteitseisen.
	De coördinatie van taakstraffen heeft tot doel de minderjarige een positieve ervaring te geven door de uitvoering van de straf	De opgelegde taakstraf past bij de mogelijkheden en omstandigheden van de minderjarige. De begeleiding is gericht op het welslagen van de taakstraf.

Bijlage III Geïnterviewde functionarissen

- directeur Voogdijraad
- coördinator jeugdreclassering Voogdijraad
- vier medewerkers Voogdijraad
- hoofdofficier van Justitie
- officier van Justitie (met portefeuille jeugdbeleid)
- rechter Sint Maarten
- voormalig rechter Sint Maarten (schriftelijk)
- implementatiemanager ministerie van Justitie
- beleidsmedewerker ministerie van Justitie
- medewerker Dienst Jeugd en Zedenzaken korps politie Sint Maarten
- beleidsadviseur SJIB
- hoofd Inspectiedienst OCJS
- hoofd Dienst Openbare Werken
- hoofd Ambulancedienst
- strafrechtadvocaat
- directeur Victorious Living Foundation

Bijlage IV Overzicht van de geraadpleegde literatuur

- Bijl, B., Beenker, L.G.M. & Van Baardewijk, Y. (2004), *Individuele Traject Begeleiding op papier en in de praktijk: Een onderzoek naar de programmatheorie en de -uitvoering van de ITB harde kern en ITB-CRIEM*. Duivendrecht: WODC, PI Research.
- Bol, M. (2002), *Jeugdcriminaliteit over de grens: Een literatuurstudie naar ontwikkeling, wetgeving, beleid, effectieve preventie en aanpak (ten aanzien) van jeugdcriminaliteit buiten Nederland*. Den Haag: WODC.
- Inspectie Jeugdzorg, (2006), *Oriëntatie op de Jeugdreclassering: Een beknopte vertaling van een complex werkerrein*.
- Kruissink, M. & Verwers, C. (2002), *Jeugdreclassering in de praktijk*. Den Haag: Boom.
- Van der Laan, A.M., , Van der Knaap, L.M. & Wartna, B.S.J. (2005), *Recidivemeting onder jeugdreclasseringscliënten*. Den Haag: WODC.
- Van der Linden, A.P., Ten Siethoff, F.G.A. & Zeijlstra-Rijpstra, A.E.I.J. (2009, achtste druk), *Jeugd en recht*. Houten: Bohn, Stafleu Van Loghum.
- Marchena-Slot, A.D. (2012), *Detentie van Jeugdigen op Curaçao: Proefschrift naar aanleiding van het nieuw Wetboek van Strafrecht van Curaçao*. Erasmus Universiteit.
- Van Poppel, J.W.M.J., e.a. (2005), *Evaluatie Justitieel Casus Overleg*. WODC, IVA Beleidsonderzoek en Advies, BBSO.
- Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, (2011), *Jeugdstrafproces toekomstbestendig*.

Colofon

Raad voor de rechtshandhaving
Charles Vogesstreet 7 | Joeliva building Philipsburg | Sint Maarten
www.raadrechtshandhaving.com

Maart 2013 | J-18870