



AANPAK VAN JEUGDCRIMINALITEIT IN CURAÇÃO

***Inspectieonderzoek van de Raad voor de
rechtshandhaving naar de aanpak van jeugdcriminaliteit in
Curaçao***

Colofon

Uitgever: Raad voor de rechtshandhaving

Jaar: 2019

Maand: Juni

Plaats: Willemstad, Curaçao

Vindplaats Internet: www.raadrechtshandhaving.com

Inhoudsopgave

Lijst met gebruikte afkortingen	6
Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	11
1. Inleiding	17
1.1. Aanleiding	17
1.2. Definitie	17
1.3. Doelstelling	18
1.4. Onderzoeksvraag	18
1.5. Toetsingskader	19
1.6. Onderzoeksaanpak en –methode	19
1.7. Leeswijzer	20
2. Bevindingen van het onderzoek	23
2.1. Algemeen	23
2.2. Preventie	25
2.3. Informatieuitwisseling	26
2.4. Samenwerking	29
2.5. Interventies	32
2.6. Sturing	32
3. Analyse	36
3.1. Het beleid	36
3.2. Preventie	37
3.3. Informatieuitwisseling	37
3.2. Samenwerking en sturing	38
3.3. Interventies	38
4. Aanbevelingen	42

Lijst met gebruikte afkortingen

AGO	Arbeid Gericht Onderwijs
AJJC	Stichting Ambulante Justitiële Jeugdzorg Curaçao
BPD	Bedrijfsvoering, Planning en Dienstverlening
CMK	Centrale Meldpunt Kindermishandeling
G&GZ	Geneeskunde en Gezondheidszaken
GMN	Gezondheid, Milieu en Natuur
GVI	Gezinsvoogdij Instelling
HALT	Het ALternatief
HvJ	Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint-Maarten en van Bonaire, Sint-Eustatius en Saba
IB'ers	Interne Begeleiders
IVS	Inverzekeringstelling
JCO	Justitieel Casus Overleg
JJIC	Justitiële Jeugdinrichting Curaçao
JOVO	Jong Volwassenen
JZZ	Bureau Jeugd & Zeden Zaken Korps Politie Curaçao
KPC	Korps Politie Curaçao
LVB	Licht Verstandelijke Beperking
MDO	Multidisciplinair overleg
OM	Openbaar Ministerie
OTS	Ondertoezichtstelling van kinderen
OvJ	Officier van Justitie
OWCS	Onderwijs, wetenschap, cultuur en sport
PIJ	Plaatsing in Inrichting voor Jeugdigen

PPP	Positive Parenting Program
PVA	plan van aanpak
Raad	Raad voor de rechtshandhaving
SG	Secretaris-Generaal
SGE	Sentro pa Guia Edukashonal
RJO	risicjongeren overleg
RKCS	Stichting Rooms Katholiek Centraal Schoolbestuur
SDKK	Sentro di Detenshon i Korekshon Kòrsou (Gevangenis/Huis van Bewaring)
SMAT	Schoolextern Multidisciplinair Advies Team
SOAW	Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn
V&V-stelsel	Vergoeding en Verantwoordingsstelsel
VVRP	Verkeer, vervoer en Ruimtelijke Planning
WvSr	Wetboek van Strafrecht van Curaçao
WvSv	Wetboek van Strafvordering van Curaçao

Voorwoord

De Raad heeft in zijn jaarplan voor 2018 vastgelegd welke onderwerpen in het jaar aan bod komen. Eén van deze onderwerpen is de aanpak van jeugdcriminaliteit.

De aanpak van jeugdcriminaliteit is niet de taak van slechts enkele organisaties of instanties. Het is in bestuurlijk opzicht niet uitsluitend een justitiële taak, maar ook en wellicht vooral uit preventief oogpunt een taak van andere ministeries. Op bestuurlijk niveau dienen verschillende ministeries en organisaties een bijdrage te leveren teneinde het uiteindelijk doel te bereiken. En dat doel is het beschermen van de jeugd door het verlenen van hulp en ondersteuning aan jeugdigen, hun ouders of andere verzorgers. Punitief optreden door de overheid moet het ultimatum remedium zijn.

Vanwege het ministerieoverstijgend karakter van het thema is het van belang om na te gaan in hoeverre de betrokken organisaties samenwerken om de voorgenomen doelstelling te realiseren.

Dit rapport bevat de uitkomsten van het onderzoek naar de aanpak van jeugdcriminaliteit in Curaçao. De Raad spreekt de hoop en de verwachting uit dat deze inspectie zal bijdragen aan verbetering van de integrale aanpak van jeugdcriminaliteit.

DE RAAD VOOR DE RECHTSHANDHAVING

Mr. M.R. Clarinda, voorzitter

Mr. T.P.L. Bot

Mr. L.M. Virginia

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Eén van de belangrijke aspecten binnen de rechtshandhaving is de preventie van strafbare feiten. In dit verband is het ook van belang om in een vroeg stadium aandacht te besteden aan de jeugd. Dit vereist samenwerking binnen het ministerie van justitie, maar ook samenwerking met andere ministeries en andere instanties. In navolging op de eerdere onderzoeken verricht de Raad thans dit onderzoek om na te gaan hoe de aanpak van de jeugdcriminaliteit geregeld is.

De aanpak van jeugdcriminaliteit vereist integraliteit. De Raad zal in dit onderzoek nagaan of de aanpak integraal geschiedt. Waar knelpunten worden gesignaleerd zal de Raad die aanduiden en mogelijke verbetervoorstellen doen.

Onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

In hoeverre is er een integrale aanpak van de jeugdcriminaliteit?

Ter beantwoording van deze onderzoeksvraag zijn vier deelvragen geformuleerd:

1. *Wat is het beleid met betrekking tot de aanpak van jeugdcriminaliteit?*
2. *Hoe is de samenwerking geregeld?*
3. *In hoeverre wordt de aanpak van jeugdcriminaliteit aangestuurd?*
4. *Wat zijn de resultaten van het beleid?*

Beleid

De Raad constateert dat het beleid om jeugdcriminaliteit aan te pakken voldoet aan de kwaliteitsnormen. Het beleid veronderstelt een integrale aanpak. Ook gaat het beleid ervan uit dat niet alleen de jongere jeugdige maar het gezin als geheel moet worden geholpen. Verder veronderstelt het beleid een wijkgerichte aanpak. Volgens het beleid moet hulpverlening worden aangeboden in een vroeg stadium.

Samen met de jeugdigen moeten (perspectief)plannen worden samengesteld en uitgevoerd. De jeugdige moet direct betrokken zijn en inspraak hebben bij het opstellen van de toekomstplannen.

Het beleid onderschrijft het idee dat voorzieningen beschikbaar en laagdrempelig moeten zijn. De hulp moet persoonsgebonden en op maat zijn.

Voor hulp op maat is echter noodzakelijk dat de jongere en het gezin participeren bij het opstellen van de toekomstplannen voor de jongere. Er moet ook sprake zijn van een sluitend netwerk, waar ketenpartners elkaar kunnen vinden.

Essentieel is ook de verbinding jeugd en volwassenreclassering om een samenhangend beleid te kunnen uitvoeren.

Perspectief en een helder en realistisch doel van en voor de jongere zijn uitermate belangrijk op weg naar (duurzame) participatie. Essentieel daarbij zijn een passende woonvoorziening, passend onderwijs of baan en (financiële) onafhankelijkheid.

De Raad constateert dat de eerdergenoemde randvoorwaarden bekend zijn bij de justitiële keten. Het schort echter aan de uitvoering. De Raad is niet overtuigd dat het gebrek aan een adequate aanpak van jeugdcriminaliteit slechts te wijten is aan gebrek aan financiën. De Raad beaamt in dezen de stelling van een leidinggevende binnen het ministerie dat veel verbetering kan worden gerealiseerd door duidelijke uitvoeringstrajecten vast te stellen en de uitvoering ervan te evalueren. Het maken van samenwerkingsafspraken bijvoorbeeld hangt in beginsel niet af van de beschikbaarheid van financiële middelen. Een centrale aansturing is in beginsel evenmin afhankelijk van de beschikbare financiën. Voorts moet een integraal financieel beleid worden opgesteld, zodat de beperkte financiële middelen zo doelmatig mogelijk kunnen worden aangewend.

Uitgaande van de stelling dat de financiële middelen onvoldoende zijn, merkt de Raad op dat de beleidsplannen in dat geval niet zijn getoetst op financiële haalbaarheid. De Raad is van mening dat dat wel moet gebeuren, en dat de beleidsplannen alsdan zo nodig moeten worden heroverwogen. Daarbij moet in ieder geval de mogelijkheid van ontschotting van geldstromen worden meegenomen. Zoals de Raad hiervoor heeft overwogen is het ontbreken van geformaliseerde uitvoeringstrajecten niet primair afhankelijk van het financiële aspect.

Het uiteindelijke doel om de jeugdcriminaliteit te laten dalen met 50% is niet gerealiseerd. Integendeel, de jeugdcriminaliteit neemt toe en wordt steeds zorgelijker. De Raad is van oordeel dat zo spoedig mogelijk extra aandacht moet worden besteed aan deze problematiek en dat de noodzakelijke besluiten moeten worden genomen om de beoogde resultaten daadwerkelijk te kunnen realiseren. Zonder adequate

voorzieningen zal uiteindelijk steeds meer moeten worden geïnvesteerd in het gevangeniswezen, terwijl vaststaat dat vroeghulp veel minder kostbaar is en bovendien effectief is.

De focus moet in een vroeg stadium gericht zijn op de ondersteuning van de gezinnen. Ook moeten er controle- en volgsystemen zijn zodat de jeugdigen in een vroegstadium kunnen worden geholpen. Het ontbreken van het vorenstaande leidt ertoe dat vroegtijdige hulp ten onrechte niet wordt geboden en dat punitief wordt opgetreden in plaats van preventief.

Preventie

Voor wat betreft het aspect preventie heeft de Raad geconstateerd dat de organisaties binnen de justitiële keten zich het belang van hulpvoorzieningen in een vroeg stadium realiseren, maar dat de integrale aanpak uitblijft door het gebrek aan onder meer geformaliseerde uitvoeringstrajecten.

Informatieuitwisseling

De Raad constateert dat de informatie-uitwisseling gebrekkig is mede als gevolg van het ontbreken van een gemeenschappelijk registratiesysteem. De Raad moedigt de betrokken organisaties aan om zich verder in te spannen om het gemeenschappelijke registratiesysteem in te voeren.

Wijkgericht

De Raad onderschrijft het voornemen om wijkgerichte ondersteuning te bieden aan de jeugd, waarbij tevens ondersteuning wordt verleend aan het gezin. De Raad is van oordeel dat door interministeriële samenwerking en een centrale aansturing wijkgerichte samenwerking kan worden bevorderd. Zonder een centrale aansturing zal de wijkgerichte aanpak niet van de grond komen.

Resultaten

Respondenten onderkennen dat het overgrote deel van de beoogde output niet is gerealiseerd. Zij geven aan dat de beoogde resultaten zijn uitgebleven vanwege met name gebrek aan financiën. Zoals de Raad eerder overwoog kunnen enkele van de

voorgenomen resultaten wel degelijk worden gerealiseerd als de uitvoeringstrajecten duidelijk zijn. Voorts zullen de plannen waar nodig moeten worden bijgesteld.

Samenwerking en sturing

De Raad acht het essentieel dat de samenwerkingsprotocollen worden geformaliseerd en dat de uitvoering wordt gemonitord. Voor de monitoring is het sturingsaspect essentieel. Naar het oordeel van de Raad zal ook het aanbod aan jeugdreclassering en jeugdbescherming moeten worden geëvalueerd om de kwaliteit en de effectiviteit ervan te verbeteren. De onderlinge samenwerking moet worden verbeterd. Voorkomen moet worden dat de organisaties naast elkaar blijven werken in plaats van samen te werken.

De meeste respondenten menen dat de samenwerking met de schoolbesturen en de leerplichtambtenaren moet verbeteren. De Raad meent dat het voorgaande uitdrukkelijk moet worden meegenomen bij het vaststellen van de uitvoeringstrajecten.

De Raad is van oordeel dat een meldcode de samenwerking zal bevorderen. Immers door een meldcode kan de juiste instantie op het juiste moment worden ingeschakeld.

Interventies

De Raad is van oordeel dat het aanbod aan interventies zal moeten worden geëvalueerd. In dit verband moet worden nagegaan in hoeverre adequate interventies kunnen worden ontwikkeld in samenwerking met bijvoorbeeld universiteiten.



1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Het onderwerp van deze inspectie is de aanpak van jeugdcriminaliteit in Curaçao.

De Raad heeft eerder in 2012 en 2016 inspectie-onderzoeken uitgevoerd naar de wijze waarop de jeugdreclassering wordt uitgevoerd. Uit voornoemde inspecties is gebleken dat het accent voornamelijk is gelegen in de fase waarin de jongeren reeds in contact zijn gekomen met justitie. Jeugdbescherming als zodanig bleef onderbelicht.

Eén van de belangrijke aspecten binnen de rechtshandhaving is de preventie van strafbare feiten. In dit verband is het ook van belang om in een vroeg stadium aandacht te besteden aan de jeugd. Dit vereist samenwerking binnen het eigen ministerie, maar ook samenwerking met andere ministeries en andere instanties. In navolging op de eerdere onderzoeken verricht de Raad thans dit onderzoek om na te gaan hoe de aanpak van de jeugdcriminaliteit geregeld is.

De aanpak van jeugdcriminaliteit vereist integraliteit.

1.2. Definitie

De Raad hanteert in dit onderzoek een aantal begrippen, die nadere uitleg behoeven. Het betreft de begrippen "preventie", "jeugdigen", "jongeren", "jeugdreclassering", "jeugdbescherming", "jeugdhulp", "integraal beleid", "integrale aanpak jeugdcriminaliteit" en "interventie".

Met preventie wordt bedoeld: het voorkomen van misdrijven. Dit betekent dat preventie in dit onderzoek gericht is op het voorkomen van jeugdcriminaliteit.

Met jeugdigen wordt bedoeld: kinderen en jongvolwassenen in de leeftijd van nul tot en met vierentwintig jaar.

Jeugdreclassering is het begeleiden van jeugdigen om herhaling van strafbaar gedrag te voorkomen.

Met Jeugdbescherming wordt bedoeld: het uitvoeren van kindbeschermingsmaatregelen.

Jeugdhulp is de ondersteuning aan jongeren op vrijwillige basis.

Met integraal beleid wordt bedoeld: het beleid van de overheid voor een bepaald onderwerp of terrein dat steunt op maatregelen uit- en samenwerking tussen meerdere beleidsterreinen.

Integrale aanpak (jeugdcriminaliteit): een mix van handelingen, (maat)regels, interventies en activiteiten in verschillende settings (b.v. wijk, werk, school of zorg) voor de bewuste doelgroep in samenwerking met meerdere partners binnen en buiten de Justitiële keten.

Met jeugdcriminaliteit wordt bedoeld strafbaar gedrag door jongeren.

Met interventie wordt bedoeld: een gerichte actie om een probleem op te lossen.

1.3. Doelstelling

Het doel van het onderzoek is om na te gaan in hoeverre de jeugdcriminaliteit op een integrale wijze wordt aangepakt. Waar knelpunten worden gesignaleerd zal de Raad die aanduiden en mogelijke verbetervoorstellen doen.

1.4. Onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

In hoeverre is er een integrale aanpak van de jeugdcriminaliteit?

Ter beantwoording van deze onderzoeksvraag zijn vier deelvragen geformuleerd:

- 1. Wat is het beleid met betrekking tot de jeugdcriminaliteit?*
- 2. Hoe is de samenwerking geregeld?*

3. In hoeverre wordt de aanpak van jeugdcriminaliteit aangestuurd?

4. Welke zijn de resultaten van het beleid?

1.5. Toetsingskader

Het toetsingskader wordt gevormd door het geheel aan wet- en regelgeving, beleidsnormen en overige (internationale) normen ten aanzien van de aanpak van jeugdcriminaliteit (*best practices*).

1.6. Onderzoeksaanpak en –methode

De Raad heeft zich door middel van documentstudie en gesprekken georiënteerd op dit thema.

Op basis daarvan heeft de Raad een plan van aanpak opgesteld.

De inspecteurs van de Raad hebben vervolgens interviews afgenomen van diverse stakeholders zowel binnen als buiten het ministerie van justitie.

Van alle interviews zijn gespreksverslagen opgesteld en alle geïnterviewden werden door het onderzoeksteam in de gelegenheid gesteld om de verslagen van hun interviewgesprek te verifiëren. De gespreksverslagen zijn vastgelegd nadat de geïnterviewden de inhoud hebben geaccordeerd.

In het kader van het onderzoek zijn verschillende organisaties benaderd die direct of indirect betrokken zijn bij de preventie van jeugdcriminaliteit. Het betreft de volgende instanties of organisaties: Stichting Ambulante Justitiële Jeugdzorg Curaçao (AJJC), het Openbaar Ministerie (OM), Justitiële Jeugdinstelling Curaçao (JJIC), het Korps Politie Curaçao (KPC), Gezinsvoogdij Instelling (GVI), Stichting Slachtofferhulp, Departamentu Salú Hubenil, enkele scholen waar Arbeid Gericht Onderwijs (AGO) wordt onderwezen, enkele scholen waar Voorbereidend Secundair Beroeps Onderwijs (VSBO) wordt onderwezen, het Bureau Voogdijraad Curaçao, het Ministerie van Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport (OWCS), het Ministerie van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn (SOAW) en Skuchami.

Het onderzoek heeft betrekking op de aanpak van jeugdcriminaliteit in de periode 2015-2018.

1.7. Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit vier hoofdstukken. In het inleidend hoofdstuk zijn de aanleiding, de doelstelling van het onderzoek, de diverse onderzoeksvragen en de onderzoekaankpak en methode uitgewerkt. Hoofdstuk twee behelst de bevindingen betreffende de aanpak van jeugdcriminaliteit. In hoofdstuk drie worden de bevindingen geanalyseerd en beoordeeld. Hoofdstuk vier bevat de aanbevelingen.

2

2. Bevindingen van het onderzoek

2.1. Algemeen

Jeugdreclassering en jeugdbescherming onderscheiden zich van jeugdhulp door het gedwongen karakter van de eerstgenoemde twee functies. Zowel jeugdreclassering als jeugdbescherming zijn erop gericht om bedreigingen tegen het welzijn van het kind weg te nemen. Jeugdhulp is meer gericht op de ondersteuning van jeugdigen op vrijwillige basis. Ter voorkoming van jeugdcriminaliteit moeten de professionals in het kader van jeugdbescherming en jeugdreclassering ernaar streven om, in plaats van dwingendrechtelijk op te treden, in een vroeg stadium begeleiding te bieden.

Het streven is om in de regeerperiode 2017-2021 jeugdcriminaliteit te laten dalen met 50 %.¹

Het is essentieel om in het kader van preventie de eigen kracht van de jeugdigen en hun gezin te stimuleren. Integrale hulp moet kunnen worden aangeboden vanuit het idee van: “een gezin, een plan, een regisseur”. Vroegtijdige hulpverlening en begeleiding voorkomt dat later zeer kostbare maatregelen moeten worden getroffen.

Ook moet in het kader van jeugdbescherming en jeugdreclassering een proces van ontschotting worden gestimuleerd.

Van belang is dat het beleid van de ministeries van Volksgezondheid, Onderwijs, SOAW en Justitie samenhangen. Er moet sprake zijn van een controle-en volgsysteem waarbij de diverse domeinen (gezondheidszorg, onderwijs, sociale ontwikkeling en justitie) als communicerende vaten functioneren.

De Raad nam kennis van het beleidsplan bestrijding en preventie jeugdcriminaliteit en jeugdbescherming. Dit beleid veronderstelt een integrale aanpak.

Krachtens dit beleid wil de justitiële keten om preventief handelen teneinde jeugdcriminaliteit te voorkomen. Daarvoor is het van belang dat indicaties naar crimineel gedrag bij jongeren zo vroeg mogelijk worden gesignaleerd en dat ook vroegtijdig en resoluut (lik op stuk) wordt ingegrepen. Hiervoor moeten de ketenpartners samenwerken om de problemen in een vroeg stadium te signaleren en aan te pakken. Ten tijde van het onderzoek waren de ketenpartners van plan om samenwerkingsprotocollen aan te gaan.

¹ Beleidsplan Bestrijding en Preventie Jeugdcriminaliteit en Jeugdbescherming, 2017-2021

In het beleidsplan zijn twee doelstellingen vastgesteld, namelijk:

- 1) Gedrag van de jeugdige *first offender* wordt door middel van een programmatische ketenaanpak zo aangepakt dat deze niet zal recidiveren;
- 2) De kennis, competenties en zichtbaar gedrag van de medewerkers in de keten zijn van een dermate niveau dat dit meetbaar het gedrag en de vaardigheden van de jeugdige *first offender* beïnvloedt.

Hierna volgen de statistieken van de veroordeelde jeugdigen over de laatste jaren:

Delicten	2014	2015	2016	2017	2018
Bedreiging	2	5	1	8	4
Vernieling	2	1	2	15	3
Zeden	0	3	1	5	2
Opium	2	8	7	2	0
Vuurwapen- bezit	8	3	6	3	6
ID plicht	0	0	2	2	2
Mishandeling	8	7	6	10	8
Poging Diefstal	2	4	1	0	0
Diefstal	5	10	17	15	11
Diefstal met geweld	33	12	12	17	11
Heling	0	1	1	3	2
Openl. geweld	0	1	1	1	
Valsheid/ verduistering	0	1	1		0
Brandstichting	0	1	0	0	0
Doodslag	3	1	0	0	0
Poging doodslag	1	1	0	0	2
Overige	2	0	1	0	2
Totaal	68	59	59	81	53
Percentage	72% geweld	49% geweld	37% geweld	63% geweld	53% geweld

2.2. Preventie

Verschillende respondenten gaven aan dat zij de toegevoegde waarde van een integrale aanpak inzien maar dat de voorwaarden daarvoor ontbreken. De organisaties zijn volgens respondenten vanwege onderbezetting niet in staat om hun eigen taken uit te voeren waardoor een gezamenlijke aanpak ten tijde van het onderzoek niet haalbaar werd geacht.

Voorts lag het in de bedoeling om aan te vangen met projecten zoals Begeleid Kamer bewoning, leerwerktrajecten, Halt afdoening, een gesloten justitiële jeugdinstelling en een behandelcentrum gebaseerd op het duaal systeem. Ten tijde van het onderzoek waren echter geen projecten voor begeleid kamer bewoning voor jongeren die de jeugdgevangenis hebben verlaten en die uit hun omgeving en wellicht uit hun gezin moesten worden gehouden.

Er was evenmin een behandelcentrum, waarbij de behandelingsmethodiek gebaseerd was op het duaal systeem.

Ten tijde van het onderzoek was er geen programmatische aanpak. De partners kwamen wel bijeen in het Veiligheidshuis om de relevante gevallen te bespreken en afspraken te maken over de uitvoering van de noodzakelijke activiteiten. Elke partner/instantie heeft zijn eigen methode. Bijvoorbeeld AJJC identificeert factoren en maakt een plan om de risicofactoren aan te pakken, maar de andere organisaties bepalen zelf welke methode wordt toegepast.

Vanwege de beperkte capaciteit is de aandacht gericht op de jongere en niet op het gezin. Diverse organisaties geven aan dat er geen overleg heeft plaatsgevonden tussen de organisaties en de leiding van het ministerie van Justitie en dat het beeld op het niveau van de ambtelijke leiding daardoor ging ontbreken. Wel waren er overleggen op uitvoeringsniveau.

Voorts ontbraken volgens respondenten de randvoorwaarden zoals woonvoorzieningen en werkgelegenheid en onderwijs om van overheidswege preventief op te treden.

Ook voor wat betreft leerwerktrajecten waren de mogelijkheden minimaal. Weinig organisaties buiten de justitiële keten waren bereid om aan deze trajecten deel te nemen. Een steeds terugkerend argument voor de terughoudendheid was dat er veiligheidsrisico's aan die trajecten verbonden waren waar de desbetreffende organisaties niet op voorbereid waren.

De Halt afdoening verliep moeizaam en het landsbesluit Halt was ten tijde van het onderzoek nog niet geformaliseerd. Gestreefd wordt om het landsbesluit Halt uiterlijk in maart 2019 te formaliseren.

Vanuit het Veiligheidshuis is er ook behoefte om aandacht te besteden aan de voorfase (vrijwillig kader). Het feit dat een zaak van een jongere in het Veiligheidshuis wordt besproken betekent niet per se dat het kind een risicojongere is en geeft aan dat het Veiligheidshuis ook preventief handelt.

Het ministerie belast met gezondheidszorg komt als eerste in contact met de kinderen en families, aldus de bevrageden. Daarna komt het ministerie van onderwijs in beeld. Vanuit de praktijk is gebleken dat er meer samenwerking nodig is met gezondheidszorg als de eerstelijnszorg en onderwijs als tweedelijnszorg.

De AJJC richt zich op de jongeren, maar Curaçao moet zich breed richten op het identificeren van de families die problemen hebben en daarbij ondersteuning nodig hebben en die ondersteuning daadwerkelijk aanbieden. Kortom het voornemen is om de focus te verschuiven naar de voorfase en daarbij een integrale aanpak met betrokkenheid van de eerste- en tweedelijnszorg te realiseren. De benodigde capaciteit beschouwen respondenten als een nijpend probleem.

2.3. Informatieuitwisseling

Volgens het beleid moet er een gemeenschappelijk registratiesysteem worden ingevoerd.

Een van de aandachtspunten is dat gegevens van cliënten (jeugdigen) beschikbaar bij de verschillende organisaties gedeeld moeten worden. Daarbij moet rekening worden gehouden met de privacy van de cliënten (jeugdigen). In dit kader zijn er diverse instanties benaderd om te bespreken welke informatie met welk doel wordt gedeeld en dit vast te leggen in een convenant. Het doel was om een lokaal registratiesysteem te ontwerpen met diverse autorisaties zodat de deelnemende organisaties gebruik zouden kunnen maken van hetzelfde informatiesysteem.

Een stagiaire van AJJC heeft zich in 2017 hierover gebogen en heeft een concept convenant opgesteld.

- a) Wijkgericht

Verder had de overheid een beleid gericht op armoedebestrijding en de aanpak van bepaalde zaken in de wijken. Het Veiligheidshuis heeft deze aanpak op proef gesteld door in de wijken te gaan en met instanties en sleutelpersonen in de wijken te praten en van gedachten te wisselen en vooral om de problemen die de wijken signaleren te inventariseren.

Door de wijkagent, medewerkers van Ban Barrio Bek en de sleutelpersonen in de wijken samen te brengen kan worden voorkomen dat de jongeren in contact komen met justitie. Dan kan bijvoorbeeld gezondheidszorg erop worden geattendeerd om bij hun bezoeken aan de familie meer aandacht te besteden aan bepaalde situatie/aspecten. Maar om integraal te kunnen werken moeten mankracht en middelen beschikbaar zijn, aldus de bevrageden.

b) Resultaten

In een reeks werksessies met de relevante ketenpartners en stakeholders zijn de volgende outputs geformuleerd:

- Samenwerkingsprotocol tussen de ketenpartners in het kader van bestrijding en preventie van jeugdcriminaliteit;
- Samenwerkingsprotocol tussen de Ministeries OWCS, VVRP, GMN, BPD, SOAW en JUSTITIE zijn getekend;
- De reorganisatie van het Bureau Voogdijraad is afgerond en de organisatie functioneert op een effectieve en efficiënte manier en de afdeling Centraal Meldpunt Kindermishandeling is bekend in de gemeenschap;
- De doorontwikkeling van het Veiligheidshuis is gerealiseerd en twee (2) procesregisseurs zijn in dienst genomen;
- De methodiek van Top-C is ingebed in de justitiële keten en de 5 fulltime regisseurs zijn in dienst genomen;
- Halt afdoening is geïmplementeerd voor haltwaardige feiten;
- Projecten: Begeleid Kamer Bewonen (BKB) en leerwerktrajecten ten behoeve van de justitiële doelgroep zijn geïmplementeerd;
- Er is een nieuwe gesloten jeugdinstelling en behandelcentrum voor jeugdigen die veroordeeld zijn met een vrijheidsstraf waarbinnen het behandelingsprogramma opgesteld door een gedragsdeskundige conform het Duaalsysteem is;

- Er is een gesloten afdeling bij JJIC voor OTS'ers waarbinnen het behandelingsprogramma opgesteld door een gedragsdeskundige conform het Duaalsysteem is;
- Formatie van JJIC is uitgebreid met 29 pedagogische beveiligers, die training op pedagogisch gebied hebben gevolgd;
- Afdeling Intensieve Gezin coaching bij GVI is operationeel en biedt steun aan kwetsbare ouders met jonge kinderen;
- Een inspectie voor de jeugdzorg is opgericht met als taak kwaliteitsbewaking in alle entiteiten waar minderjarigen met een OTS of in vrijwillige kader worden geplaatst;
- Er is een jeugdwet, die alle aspecten van de jeugd reguleert;
- Er is een wet Aanwijzing van Vermoedelijke Verwerker;
- Een crisisinterventie team is opgezet bij het Bureau Voogdijraad Curaçao;
- Er is een eenduidig behandelingsprogramma dat door alle ketenpartners wordt uitgevoerd om recidive gedrag te verminderen;
- Binnen de keten wordt een gemeenschappelijk taal gehanteerd voor diagnostiek, signalering en behandeling;
- Er is een registratiesysteem waarop alle ketenpartners aangesloten zijn en informatie delen;
- Opvanghuizen zijn fysiek veilig en bieden een veilige omgeving voor de jeugdigen die geplaatst worden in een opvanghuis; samenwerking tussen de ministeries van Justitie en SOAW;
- Vervolg begeleidingstraject voor jongeren na hun Pij maatregel, OTS, jeugddetentie en gevangenisstraf is opgezet en operationeel;
- Subsidiewoningen zijn bewoond door de doelgroep die een vervolg begeleidingstraject hebben afgerond; samenwerking tussen de ministeries van Justitie, SOAW en VVRP;
- Begeleidingstraject voor LVB'ers is ontwikkeld en geïmplementeerd; aansturing en samenwerking tussen de ministeries van Justitie, GMN, OWCS en SOAW;
- Bureau Leerplicht Unit is heringericht en operationeel; samenwerking tussen de ministeries van Justitie en OWCS;

- Naast buurtregisseurs is de functie jeugdagent opgenomen in de organisatiestructuur van KPC en zijn op fulltime basis ingezet als zodanig;
- Het methodiek Top-C wordt gehanteerd binnen SDKK, AJJC, Reclassering, JJIC en GVI;
- Herstelrecht (Restorative Justice) is geïmplementeerd binnen de SDKK, JJIC, AJJC, Bureau Voogdijraad, GVI en Reclassering;
- Terugplaatsing first offenders op school; samenwerking tussen de ministeries van Justitie en OWCS;
- Cursus Strafrecht en Persoon en Familie recht is gevolgd door het personeel van de relevante stakeholders en men past deze kennis toe in de dagelijkse werkzaamheden;
- Deskundigheidsbevordering waaronder Pedagogische trainingen zijn door het personeel van alle, GVI, Voogdijraad, JJIC, SDKK en Reclassering gevolgd;
- Training omgang met agressieve klanten is gevolgd door het personeel van Voogdijraad, AJJC, GVI, JJIC, SDKK en UO Reclassering.

Respondenten onderkennen dat het overgrote deel van de outputs niet is gerealiseerd. Zij geven aan dat de beoogde resultaten zijn uitgebleven vanwege met name gebrek aan financiën. Een leidinggevende binnen het ministerie van justitie is van oordeel dat met de beschikbare capaciteit veel kan worden gerealiseerd op het gebied van jeugdreclassering en jeugdbescherming, mits het traject duidelijk is.

2.4. Samenwerking

De samenwerking moet zowel tussen ministeries als andere relevante instanties plaatsvinden. Er moeten structurele overleggen worden georganiseerd waar de ketenpartners elkaar kunnen aanspreken over de bereikte resultaten. Er moet een meldcode zijn, zodat de ketenpartners weten welke trajecten moeten worden gevolgd.

De regering benadrukt het belang van meer samenwerking en interactie tussen de verschillende ministeries met het doel om te komen tot een aanpak die meer op elkaar afgestemd is in het belang van de jongeren. Ook moeten de organisaties effectiever en

efficiënter handelen. De overheid geeft ook aan dat het de bedoeling is om samenwerkingsovereenkomsten te sluiten tussen de verschillende ministeries om te komen tot een integrale aanpak.

Er waren diverse samenwerkingsprotocollen in voorbereiding tussen Voogdijraad/GVI, AJJC/Voogdijraad en reclassering/SDKK.

Er zijn gesprekken gevoerd met de ministeries van SOAW en GMN in het kader van de aanpak van het Veiligheidshuis, namelijk om tot een betere en efficiëntere samenwerking te geraken. Een werknemer van AJJC is als coördinator van het Veiligheidshuis aangewezen en is sinds 2016 verantwoordelijk voor het leggen van de contacten met de partners. De coördinator moet nagaan hoe de samenwerking verder kan worden uitgebouwd.

In 2016 werden twee interministeriële “samenwerkingsovereenkomsten” gesloten tussen respectievelijk de ministeries van onderwijs en justitie en justitie, onderwijs en volksgezondheid. Beide overeenkomsten zijn inmiddels vervallen. Thans maken de uitvoeringsorganisaties onderling “samenwerkingsovereenkomsten”, hetgeen zeer tijdrovend is. Het is veel efficiënter volgens respondenten om interministeriële “samenwerkingsovereenkomsten” aan te gaan, opdat alsdan ook de sturing kan worden verzekerd. In deze samenwerkingsovereenkomst zou dan het aspect van informatiedeling kunnen worden opgenomen.

Respondenten geven aan dat op operationeel niveau de organisaties elkaar kunnen vinden. De samenwerking is volgens diverse respondenten niet ingegeven door de wil om samen te werken maar vanwege de noodzaak van de functie. Voorts ervaren stakeholders onderlinge concurrentie tussen de organisaties belast met jeugdreclassering en jeugdbescherming. Het voorgaande wordt toegeschreven aan het feit dat er raakvlakken zijn tussen de taken van de organisaties. Deze concurrentie leidt volgens diverse bevrageden tot de situatie dat de betrokken organisaties naast elkaar werken in plaats van samen te werken. Ook het gebrek aan centrale sturing draagt bij aan een diffuus beeld van het beleid.

De organisaties beschikten niet over een meldcode. Alhoewel diverse respondenten bijvoorbeeld meenden dat gevallen van mishandeling bij het Centrale Meldpunt Kindermishandeling (verder CMK) moesten worden gemeld, werden die gevallen in de praktijk bij andere organisatie(s) gemeld zonder het CMK in te schakelen. Diverse scholen hebben zelf bepaald waar een eventuele hulpvraag wordt geplaatst. Navraag bij de scholen leert dat zij weinig positieve ervaring hebben met de formele wegen en teneinde het probleem van de jongere daadwerkelijk aan te pakken, hebben zij een procedure bepaald. Voorts kampen de scholen met beperkte capaciteit en menen dat de systematiek van het V&V-stelsel een obstakel vormt. Het V&V-stelsel houdt geen

rekening met de invloed van sociale problemen op de scholen maar is uitsluitend gebaseerd op het aantal leerlingen, aldus de bevrageden.

In het Veiligheidshuis zijn diverse kerninstanties vertegenwoordigd, waaronder de Voogdijraad, GVI, KPC, OM en AJJC. De instanties komen onder meer bijeen om extreme gevallen van jongeren die (nog) geen strafbare feiten hebben begaan, maar die zonder hulp en begeleiding waarschijnlijk op het criminele pad zouden kunnen belanden, te bespreken. Deze jongeren worden beschouwd als risicjongeren. Deze gevallen worden gemeld door de leerplichtambtenaar, voogdijraad, GVI of een van de andere ketenpartners en worden besproken in het zogenoemde triage-overleg. De organisaties zijn van oordeel dat in dat soort gevallen enige vorm van dwang moet worden toegepast bij de hulpverlening teneinde te voorkomen dat de jongere crimineel gedrag in de toekomst vertoont.

De meeste respondenten menen dat de samenwerking met de schoolbesturen en de leerplichtambtenaren moet verbeteren. Ook geven respondenten aan dat de beschikbaarheid van de leerplichtambtenaren is verminderd na een reorganisatieproces bij het ministerie van onderwijs.

De samenwerking met scholen verloopt via de maatschappelijke werkers. Bijvoorbeeld in geval van structureel schoolverzuim of een kind op school onder invloed van bedwelmende middelen rondloopt, wordt externe hulp gezocht via de maatschappelijk werkers. De school constateert het probleem en kan beslissen om door tussenkomst van de maatschappelijke werker de jongere te melden voor bespreking in het triage-overleg. In het kader van preventie is het ook de bedoeling om binnen het Veiligheidshuis de probleemgezinnen die de bron zijn van de risicjongeren te signaleren en aan te pakken.

Tijdens het onderzoek gaven respondenten aan dat de regering heeft gekozen voor een wijkgerichte aanpak, maar dat er onvoldoende middelen en mankracht beschikbaar zijn om daaraan invulling te geven. Daarom zijn er enkele wijken als pilots genomen. Ten tijde van het onderzoek vroegen diverse respondenten zich hard af of alle ministeries reeds daartoe in staat zijn. Bovendien waren de organisaties binnen het ministerie van justitie zelf bezig om de samenwerking binnen het eigen ministerie te verbeteren.

Als er tijdig wordt gesignaleerd kunnen alle instanties en ministeries die samenwerken (via samenwerkingsovereenkomsten) het probleem efficiënt aanpakken en door eerder optreden voorkomen dat de jeugdige in de fase "risicjongeren" belandt, aldus enkele respondenten.

In geval sprake is van bijvoorbeeld verwaarlozing van een kind, weet men naar welke instantie de familie moet/ kan worden doorverwezen.

2.5. Interventies

Van belang is om eenduidige interventies toe te passen en zonodig nieuwe interventies te ontwikkelen.

Ten tijde van het onderzoek werden diverse methodieken in de praktijk toegepast, zoals TOPs, Delta Methodiek, U-turn, Baro, PPP en Equip. Respondenten zijn bewust van noodzakelijke interventies waaronder jeugdigen te laten participeren aan een project begeleid kamer wonen, maar die voorzieningen zijn niet beschikbaar.

Ook was er sprake van agressie regulatie training (ART) en sociale vaardigheden (SOVA). De organisaties onderkennen dat nieuwe interventies moeten worden ontwikkeld, maar zij realiseren zich dat de voorzieningen daarvoor ontbreken. Er is behoefte aan wetenschappelijk onderzoek om na te gaan welke interventies hier te lande passend zouden kunnen zijn.

AJJC heeft geen interventieteam maar heeft diverse interventies die worden aangeboden aan de jongeren. Er ontbreken trainingen om de jeugd te leren om weerstand te bieden en agressie te beheersen. De regering is gekomen met het plan om buurtcoördinatoren in te zetten, maar ten tijde van het onderzoek waren de buurtcoördinatoren nog niet ingezet.

In het rapport preventie jeugdcriminaliteit bevoel de Raad aan om het landsbesluit Halt te formaliseren. Ten tijde van het onderzoek was het wetgevingstraject nog niet afgerond.

2.6. Sturing

Deze paragraaf gaat in op de aanpak van jeugdcriminaliteit vanuit het governance-aspect (sturingsperspectief). Hierbij wordt het accent gelegd op het orgaan dat verantwoordelijkheid moet dragen voor het traject. Van belang is dat een orgaan verantwoordelijkheid draagt voor het gehele stelsel.

Voor effectieve sturing is het wenselijk dat er sprake is van een integraal financieringssysteem. In het kader van de sturing en de financiering van de aanpak van jeugdcriminaliteit is het eveneens van belang om kwaliteitseisen te stellen en het toezicht op de zorg te verbeteren.

Velen in het veld menen dat de sturing vanuit de ambtelijke leiding moet plaatsvinden. Gedacht wordt aan sturing vanuit het SG beraad. Ook het feit dat het bestuur kennelijk heeft gekozen voor een integrale aanpak, pleit voor een centrale aansturing door het SG beraad. Ten tijde van het onderzoek ervoeren respondenten dat de sturing voornamelijk op operationeel niveau geschiedde. Er waren geen interministeriële afspraken omtrent de wijze van sturing noch over de verwachte resultaten. Er vonden evenmin overleggen plaats met de leiding van het ministerie, waardoor de mogelijkheid om de aanpak van de jeugdcriminaliteit aan te sturen ook gering was. Vanuit het ministerie wordt aangegeven dat er geen overleggen werden gevoerd vanwege de betrokkenheid van de leidinggevenden bij andere trajecten. Ook het gebrek aan financiën speelde daarbij een rol. Noodzakelijke besluiten konden blijkbaar niet worden genomen aangezien de uitvoering ervan niet kon worden gefinancierd.



3. Analyse

3.1. Het beleid

De Raad constateert dat het beleid om jeugdcriminaliteit aan te pakken voldoet aan de kwaliteitsnormen. Het beleid veronderstelt een integrale aanpak. Ook gaat het beleid ervan uit dat niet alleen de jongere maar het gezin als geheel moet worden geholpen. Verder veronderstelt het beleid een wijkgerichte aanpak. Volgens het beleid moet hulpverlening worden aangeboden in een vroegstadium.

Samen met de jeugdigen moeten (perspectief)plannen worden samengesteld en uitgevoerd. De jeugdige moet direct betrokken zijn en inspraak hebben bij het opstellen van de toekomstplannen.

Het beleid onderschrijft het idee dat voorzieningen beschikbaar en laagdrempelig moeten zijn. De hulp moet persoonsgebonden en op maat zijn.

Voor hulp op maat is echter noodzakelijk dat de jongere en het gezin participeren bij het opstellen van de toekomstplannen voor de jongere. Er moet ook sprake zijn van een sluitend netwerk, waar ketenpartners elkaar kunnen vinden. Essentieel is ook de verbinding jeugd en volwassenreclassering om een samenhangend beleid te kunnen uitvoeren.

Perspectief en een helder en realistisch doel van en voor de jongere zijn uitermate belangrijk op weg naar (duurzame) participatie. Essentieel daarbij zijn passende woonvoorziening, passend onderwijs of baan en (financiële) onafhankelijkheid.

De Raad constateert dat de eerdergenoemde randvoorwaarden bekend zijn bij de justitiële keten. Het schort aan de uitvoering. De Raad is niet overtuigd dat het gebrek aan een adequate aanpak van jeugdcriminaliteit slechts te wijten is aan gebrek aan financiën. De Raad onderschrijft in dezen de stelling van een leidinggevende binnen het ministerie dat veel verbetering kan worden gerealiseerd door duidelijke uitvoeringstrajecten vast te stellen en de uitvoering ervan te evalueren. Het maken van samenwerkingsafspraken bijvoorbeeld hangt in beginsel niet af van de financiële middelen. Een centrale aansturing is in beginsel evenmin afhankelijk van de beschikbare financiën. Voorts moet een integraal financieel beleid worden opgesteld, zodat de beperkte financiële middelen zo doelmatig mogelijk kunnen worden aangewend.

Uitgaande van de stelling dat de financiële middelen onvoldoende zouden zijn, merkt de Raad op dat de beleidsplannen in dat geval niet zijn getoetst op de financiële

haalbaarheid. De Raad is van mening dat de beleidsplannen alsdan moeten worden heroverwogen. Daarbij moet in ieder geval de mogelijkheid van ontschotting van geldstromen worden meegenomen. Zoals de Raad hiervoor heeft overwogen is het ontbreken van geformaliseerde uitvoeringstrajecten niet primair afhankelijk van het financiële aspect.

Het uiteindelijke doel om de jeugdcriminaliteit te laten dalen met 50% is niet gerealiseerd. De Raad is van oordeel dat zo spoedig mogelijk extra aandacht moet worden besteed aan deze problematiek en dat de noodzakelijke besluiten moeten worden genomen om de beoogde resultaten daadwerkelijk te kunnen realiseren. Zonder adequate voorzieningen zullen uiteindelijk steeds meer moeten worden geïnvesteerd in het gevangeniswezen, terwijl onderzoeken erop wijzen dat vroeghulp veel minder kostbaar is en bovendien effectief is.

De focus moet in een vroeg stadium gericht zijn op de ondersteuning van de gezinnen. Ook moeten er controle en volgsystemen zijn zodat de jeugdigen in een vroegstadium kunnen worden geholpen. Het ontbreken van het vorenstaande leidt ertoe dat vroegtijdig hulp niet wordt geboden en dat punitief wordt opgetreden in plaats van preventief.

3.2. Preventie

Voor wat betreft het aspect preventie heeft de Raad geconstateerd dat de organisaties binnen de justitiële keten zich het belang van hulpvoorzieningen in een vroeg stadium realiseren, maar dat de integrale aanpak uitblijft door het gebrek aan onder meer geformaliseerde uitvoeringstrajecten.

3.3. Informatieuitwisseling

De Raad constateert dat de informatie-uitwisseling gebrekkig is mede als gevolg van het ontbreken van een gemeenschappelijk registratiesysteem. De Raad moedigt de betrokken organisaties aan om zich verder in te spannen om het gemeenschappelijke registratiesysteem in te voeren.

Wijkgericht

De Raad onderschrijft het voornemen om wijkgerichte ondersteuning te bieden aan de jeugd en het gezin. De Raad is van oordeel dat door interministeriële samenwerking en

een centrale aansturing wijkgerichte samenwerking kan worden bevorderd. Zonder een centrale aansturing zal de wijkgerichte aanpak niet van de grond komen.

Resultaten

Respondenten onderkennen dat het overgrote deel van de outputs niet is gerealiseerd. Zij geven aan dat de beoogde resultaten zijn uitgebleven vanwege met name gebrek aan financiën. Zoals de Raad eerder overwoog kunnen enkele van de voorgenomen resultaten worden gerealiseerd indien de uitvoeringstrajecten duidelijk zijn. Voorts zullen de plannen waar nodig moeten worden bijgesteld.

3.2. Samenwerking en sturing

De Raad acht het essentieel dat de samenwerkingsprotocollen worden geformaliseerd en dat de uitvoering wordt gemonitord. Voor de monitoring is het sturingsaspect essentieel. Er zal naar het oordeel van de Raad ook het aanbod aan jeugdreclassering en jeugdbescherming moeten worden geëvalueerd om de kwaliteit en de effectiviteit ervan te verbeteren. De onderlinge samenwerking moet worden verbeterd. Voorkomen moet worden dat de organisaties naast elkaar blijven werken in plaats van samen te werken.

De meeste respondenten menen dat de samenwerking met de schoolbesturen en de leerplichtambtenaren moet verbeteren. De Raad meent dat het voorgaande uitdrukkelijk moet worden meegenomen bij het vaststellen van de uitvoeringstrajecten.

De Raad is van oordeel dat een meldcode de samenwerking zal bevorderen. Immers door een meldcode kan de juiste instantie op het juiste moment worden ingeschakeld.

3.3. Interventies

De Raad is van oordeel dat het aanbod aan interventies zal moeten worden geëvalueerd. In dit verband zal moet worden nagegaan in hoeverre adequate interventies kunnen worden ontwikkeld in samenwerking met bijvoorbeeld universiteiten.



4. Aanbevelingen

- Heroverweeg de aanpak van jeugdreclassering en stel een realiseerbaar plan vast om de kwaliteit van de jeugdreclassering te bevorderen.
- Draag zorg voor vaststelling en monitoring van de uitvoeringstrajecten.
- Stel een integraal financieel beleid vast.
- Start geformaliseerde uitvoeringstrajecten op en breng daarmee de integrale aanpak op gang.
- Voer een gemeenschappelijk registratiesysteem in.
- Formaliseer samenwerkingsprotocollen en monitor de uitvoering daarvan.
- Evalueer het aanbod aan jeugdreclassering en jeugdbescherming.
- Verbeter de onderlinge samenwerking tussen de betrokken organisaties.
- Verbeter de samenwerking met de schoolbesturen en de leerplichtambtenaren.
- Evalueer het aanbod aan interventies.