

Samenvatting

Het WODC-rapport *Achtergronden van de detentieratio in Caribisch Nederland* bevat de resultaten van een onderzoeksproject is uitgevoerd op verzoek van de directie Sanctie- en Preventiebeleid (DSP) van het Directoraat-Generaal Jeugd en Sanctietoepassing (DGJS)¹ van het ministerie van Veiligheid en Justitie.

Aanleiding voor het onderzoek waren diverse publicaties waarin gemeld werd dat de detentieratio, gedefinieerd als het aantal gedetineerden per 100.000 inwoners, in Caribisch Nederland ruim acht keer hoger ligt dan in Europees Nederland. Gecombineerd met jarenlange tekorten aan detentieplaatsen in het recente verleden zorgde dit voor een voortdurende druk op de beschikbare detentiecapaciteit in Caribisch Nederland. Het steeds weer vergroten van detentiecapaciteit is zeer kostbaar en kent financiële en fysieke grenzen.

Op dit moment is er bovendien onvoldoende inzicht in de aard en achtergronden van de hoge detentieratio. Onduidelijk is daardoor ook hoe deze zich in de toekomst zal ontwikkelen, en welke effecten er zouden kunnen optreden bij eventuele beleidswijzigingen, bedoeld om de ratio te beïnvloeden. Er is wel enig onderzoek gedaan ten aanzien van de strafrechten op de BES-eilanden, maar dit richtte zich vooral op de criminaliteitsontwikkeling, opsporing en vervolging van strafzaken. Achtergronden en/of verklaringen van ontwikkelingen komen in dat onderzoek slechts beperkt aan de orde. Over het strafklimaat en de (achtergronden van de) hoge detentieratio is weinig bekend. Kwantitatieve informatie over de verschillende onderdelen in de strafrechten die in samenhang kan worden bekeken waardoor een ketenbreed beeld ontstaat, ontbreekt veelal.

Om beter grip te krijgen op de behoefte aan detentiecapaciteit en de factoren die een rol spelen in de ontwikkeling hiervan heeft de Directie Sanctie- en Preventiebeleid van het ministerie van Veiligheid en Justitie daarom het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) verzocht om onderzoek te verrichten naar mogelijke achtergronden van de hoge detentieratio in Caribisch Nederland.

Methode

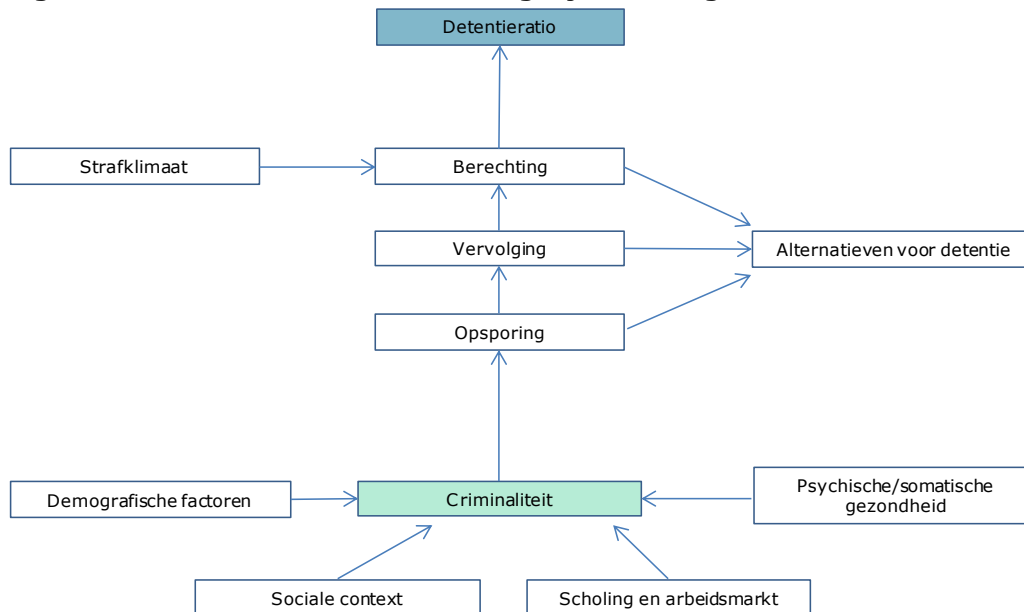
Bij het analyseren van de detentieratio spelen twee elementen een rol: enerzijds de aard en omvang van de criminaliteit, anderzijds de manier waarop de strafrechten reageert op deze criminaliteit. Gekozen is om in dit rapport deze twee elementen apart van elkaar te onderzoeken. Het onderzoek vond plaats aan de hand van het schema in figuur s.1. In het onderste deel van het schema staat de criminaliteit die wordt gepleegd op de BES-eilanden centraal, met daarbij een aantal achtergronden die bij criminaliteit mogelijk een rol spelen. Boven in het schema staat het functioneren van de strafrechten centraal, met daarbij een aantal elementen van deze keten die – naast de aard en omvang van de criminaliteit – invloed kunnen hebben op de detentieratio.

Bij de verkenning van beide aspecten – mogelijke achtergronden van criminaliteit en het functioneren van de strafrechten – is waar mogelijk gebruikgemaakt van 'harde' bronnen, zoals jaarverslagen en statistische gegevens van het CBS. Voor een vergelijking van de omvang van strafzaken die zich door de keten begeven

¹ Inmiddels heeft dit directoraat-generaal de naam Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen (DGSenB) gekregen.

tussen Caribisch Nederland, Europees Nederland en andere landen in de regio zijn gegevens verzameld van statistische bureaus uit die landen.

Figuur s.1 Onderzoekschema met mogelijke achtergronden



Omdat bovengenoemde 'harde' bronnen tamelijk schaars bleken, werden ook andere, 'zachtere' bronnen geraadpleegd. Veel informatie werd geleverd door deskundigen die tijdens twee werkbezoeken aan Caribisch Nederland zijn bevroegd. Het eerste bezoek richtte zich vooral op de aanwezigheid en mogelijkheden tot ontsluiting van managementinformatie vanuit de registratiesystemen die in de strafrechtketen op de BES-eilanden worden gebruikt. Het tweede bezoek had tot doel om de factoren, die mogelijk een rol spelen in de ontwikkeling van criminaliteit, ter plekke nader te onderzoeken. Om de achtergronden van criminaliteit te bepalen die relevant zijn voor het verkrijgen van inzicht in de ontwikkeling van de detentieratio werd bovendien criminologische en sociologische onderzoeksliteratuur geraadpleegd.

Informatiesystemen in de strafrechtketen

Sinds 10 oktober 2010 zijn Bonaire, Sint Eustatius en Saba openbare lichamen die als bijzondere gemeente een onderdeel vormen van Nederland. Gezamenlijk worden de drie eilanden aangeduid als Caribisch Nederland of de BES-eilanden. De strafrechtketen op de BES-eilanden bestaat uit een aantal organisaties die samen de rechtshandhaving verzorgen: het Korps Politie Caribisch Nederland is belast met de opsporing, het Openbaar Ministerie BES met de vervolging van verdachten en het Gerecht in Eerste aanleg en Gemeenschappelijk Hof van Justitie met de berechting in eerste aanleg en hoger beroep. Tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen vindt plaats in de Justitiële Inrichting Caribisch Nederland op Bonaire, terwijl de Voogdijraad BES taken met betrekking tot jeugdbescherming en jeugdreclassering uitvoert. De Stichting Reclassering Caribisch Nederland is belast met volwassenenreclassering.

Elk van de genoemde organisaties heeft een eigen registratiesysteem waarin informatie over strafzaken wordt opgeslagen, maar het is over het algemeen niet goed mogelijk om managementinformatie uit deze systemen te halen. Of dat ligt aan het ontwerp van de systemen of dat de technische mogelijkheden die de systemen bieden onvoldoende worden benut, is meestal niet goed vast te stellen aangezien technische documentatie ervan ontbreekt. Bovendien zijn de informatiesystemen gericht op de informatievoorziening over de eigen organisatie. Van het vormgeven van ketenbrede kwantitatieve informatie en het structureel delen hiervan in de strafrechtketen is nog geen sprake. Waar de kleinschaligheid van de eilanden een voordeel zou kunnen zijn doordat de omvang en complexiteit van de zaakstromen in de keten beperkt is, en daarmee van de bijbehorende registratiesystemen waarin ze worden vastgelegd te overzien is, speelt deze kleinschaligheid op dit moment vooral een beperkende rol. Er wordt nog veel gebruikgemaakt van handmatige schaduwregistraties, wat een groot beslag legt op de beperkte capaciteit van organisaties en foutgevoelig is. Genereren van kwantitatieve informatie is een tijdrovend proces, waardoor managementinformatie slechts beperkt beschikbaar is. Informatie die buiten de standaardrapportages valt die organisaties opleveren, is vaak niet of moeizaam te verkrijgen.

Resultaten

I Relevante factoren vanuit de strafrechtketen

Met behulp van de wel beschikbare managementinformatie is onderzocht of er factoren betreffende het functioneren van de strafrechtketen zijn aan te wijzen die mogelijk invloed hebben op de hoogte van de detentieratio. Daarvoor is gekeken naar de trendmatige ontwikkeling van een aantal indicatoren in de keten, en is voor zover mogelijk een vergelijking uitgevoerd met Europees Nederland en andere landen uit de voormalige Nederlandse Antillen. De belangrijkste resultaten van deze analyse zijn:

- Waar de detentieratio op de BES-eilanden ruim een factor vijf hoger is dan in Europees Nederland, is het verschil voor het aantal door de politie geregistreerde misdrijven per 100.000 inwoners veel kleiner: slechts ongeveer een factor anderhalf;
- Dit geldt ook voor het aantal verdachten dat het OM in behandeling neemt en het aantal misdrijfzaken dat voor de rechter in eerste aanleg komt, beide per 100.000 inwoners: op de BES-eilanden liggen deze relatieve aantallen grofweg een factor anderhalf hoger dan in Europees Nederland.
- Over wat daarna volgt, het aantal onvoorwaardelijke gevangenisstraffen dat door de rechter wordt opgelegd en de duur daarvan, is onvoldoende informatie beschikbaar. Juist deze gegevens bepalen het strafklimaat, dat volgens bevroegde deskundigen strenger is in Caribisch Nederland.

Factoren die een rechtstreekse vergelijking als bovenstaande bemoeilijken, zijn de verschillen in capaciteit(stekort) tussen landen. Daardoor verschilt de relatieve omvang en samenstelling van zaken die politie en justitie in behandeling kan nemen. De kleinschaligheid en daardoor beperkte capaciteit van de ketenpartners op de BES-eilanden zorgt er bovendien voor dat de strafrechtketen aldaar kwetsbaar is voor grote incidenten die veel capaciteit opslokken.

Niet alleen voor internationale vergelijking is de beschikbaarheid van kerncijfers over de verschillende fasen van de strafrechtketen essentieel. Ook voor het monitoren van de werking van de keten, het plannen van de werklast en anticiperen op toekomstige ontwikkelingen is betrouwbare ketenbrede managementinformatie van

groot belang. Bovendien kan deze informatie worden gebruikt voor onderzoek naar de effecten van beleidsmaatregelen en statistische analyse.

Aangezien minderjarigen op de BES-eilanden een kwetsbare groep vormen waarvan een deel mogelijk aan het begin staat van een criminele carrière, wordt in dit rapport expliciet stilgestaan bij de afhandeling van misdrijven gepleegd door minderjarigen. Hoewel er geen apart jeugdstrafrecht is in Caribisch Nederland, wordt wel een speciale aanpak, de zogenoemde 3-modellen-interventie jeugdcriminaliteit, gehanteerd die er op gericht is om kleine vergrijpen buitengerechtelijk af te doen via Halt. Pas bij zwaardere vergrijpen wordt een jeugdzaak doorverwezen naar het OM, en in derde instantie komt een zaak voor de rechter. Sinds 2013 daalt het aantal zaken dat via Halt wordt afgedaan sterk. Het aantal zaken dat bij OM en ZM terecht komt, fluctueert enigszins maar blijft in absolute zin laag. Onduidelijk is of hieruit mag worden geconcludeerd dat het goed gaat met de aanpak van jeugdcriminaliteit. Er zijn ook signalen dat meldingen van delicten de strafrechtketen niet bereiken.

Behalve de buitengerechtelijke afhandeling van minderjarige verdachten zijn er meer initiatieven om, binnen de grenzen van het verouderde Wetboek van Strafrecht, de druk op de strafrechtketen in het algemeen en detentieplaatsen in het bijzonder te verlagen. Zo is door de Reclassering Caribisch Nederland al een aantal jaren ervaring opgedaan met elektronisch toezicht, en is begin 2015 een start gemaakt met de inrichting van een Veiligheidshuisconstructie. Dit laatste initiatief moet de onderlinge samenwerking van de partners in de strafrechtketen en de samenwerking met partijen in de zorg en het onderwijs intensiveren.

II Achtergronden van criminaliteit

In het onderzoek naar achtergronden van criminaliteit in Caribisch Nederland zijn factoren onderzocht op het terrein van demografische ontwikkeling, sociale context, psychische en somatische gezondheid en scholing en aansluiting op de arbeidsmarkt.

Demografische factoren

Bij de bestudering van de demografische ontwikkeling op de BES-eilanden werden enkele aanwijzingen gevonden die mogelijk bijdragen aan het niveau van criminaliteit.

Bij de ontwikkeling van de bevolkingspiramides van de BES-eilanden vielen twee zaken op, die zich vooral in het laatste decennium sterk manifesteren:

- Het aandeel van mannen binnen de totale bevolking. Hoewel dit aandeel verschilt per leeftijdscategorie, zijn mannen over het algemeen (soms sterk) in de meerderheid. Mannen zijn vooral in de meerderheid in de leeftijdscategorieën boven de 20 jaar, alleen in de relatief kleine hoogste leeftijdscategorieën zijn vrouwen in de meerderheid. Deze scheve verhouding tussen mannen en vrouwen is zichtbaar op Bonaire, en in nog sterkere mate op Sint Eustatius. Op het kleine Saba doet dit fenomeen zich niet voor. Op de andere Caribische onderdelen van het Koninkrijk zijn juist vrouwen (soms sterk) in de meerderheid.
- De bevolkingspiramides hebben een smalle 'voet': de leeftijdscategorieën tot ongeveer 20-25 jaar zijn relatief klein. Dit weerspiegelt de bescheiden aanwas door geboorte. Het aandeel van de oudere leeftijdscategorieën is veel groter. Dit laatste heeft vermoedelijk te maken met de instroom van arbeidsmigranten, vooral uit Midden- en Zuid-Amerika. De piramide van Saba past minder in het bovengeschetste beeld. De grootste bijdrage wordt hier geleverd door de groep van 20- tot 30-jarigen. Dit hangt samen met de aanwezigheid van een medisch opleidingsinstituut op dit eiland, waar veel Noord-Amerikaanse studenten gebruik van maken.

De combinatie van een relatief groot aandeel van mannen, en het feit dat dit fenomeen zich vooral voordoet in de volwassen leeftijdscategorieën, zorgt ervoor dat de groep die in de literatuur beschreven wordt als *crime prone* – gevoelig voor criminaliteit – sterk vertegenwoordigd is op de BES-eilanden.

Verder hebben de eilanden een geschiedenis van sterke migratiebewegingen. Migratie bepaalt voor het grootste deel de sterke bevolkingsgroei, vooral op Bonaire. Er is sprake van een migratieoverschot, terwijl de aanwas door geboorte enigszins in evenwicht is met de sterfte op de eilanden. Immigratie vindt vooral plaats vanuit Midden- en Zuid-Amerika, maar ook Nederland levert een aandeel. Midden- en Zuid-Amerikaanse immigranten vestigen zich in volkswijken, met een mogelijk effect op de sociale cohesie in deze wijken. Ook zouden zij concurreren op de arbeidsmarkt met de plaatselijke bevolking. De komst van financieel draagkrachtige Nederlanders zou bijdragen aan inkomensongelijkheid. Alhoewel er vanuit de literatuur aanwijzingen zijn bovengenoemde migratiefenomenen mogelijk kunnen bijdragen aan het niveau van criminaliteit werden er niet veel 'harde' aanwijzingen gevonden. Zo leveren Midden- en Zuid-Amerikaanse immigranten geen onevenredige bijdrage aan de criminaliteitsstatistiek. Uitzondering vormt de groep mannen die afkomstig zijn van Curaçao. Deze groep is sterk vertegenwoordigd in de strafrechtketen. Alhoewel migratiestromen redelijk – alhoewel niet zeer gedetailleerd – in kaart gebracht konden worden en er ook vanuit de literatuur enige steun werd gevonden, blijft een mogelijke relatie met het niveau van criminaliteit diffuus.

Sociale context

In hoeverre de sociale context van de BES-eilanden mogelijk bijdraagt aan het niveau van criminaliteit kon moeilijk worden vastgesteld omdat deze relatie complex is. Van enkele kenmerken op het gebied van sociale context wordt wel vermoed dat deze relatie er is. Een van deze kenmerken is de kleinschaligheid van de gemeenschappen op de eilanden. Deze zou in theorie kunnen bijdragen aan integriteitsproblemen, omdat veel mensen elkaar kennen. Daarbij kunnen spanningen ontstaan tussen de rollen die bewoners hebben ten opzichte van elkaar. Bovendien zouden burgers in grotere gemeenschappen een objectieve, anonieme overheid tegenover zich vinden, iets dat kleine gemeenschappen ontberen. Een praktisch gevolg van kleinschaligheid is verder dat het vaak niet mogelijk is om een adequaat gedifferentieerd hulpverleningsaanbod aan te bieden bij problemen zoals verslaving. Een ander kenmerk van de sociale context is de specifieke Caribische cultuur op de BES-eilanden. Een belangrijk kenmerk hiervan is de rolverdeling tussen mannen en vrouwen, en de hiermee samenhangende *matrifocaliteit*. Met dit laatste wordt gerefereerd aan de centrale rol van vrouwen bij de opvoeding van kinderen. Veel vrouwen voeden kinderen, soms verwekt door meerdere vaders, alleen op. Daarbij worden ze ondersteund door andere vrouwen, vaak een oma en/of tante. Mannen hebben binnen het gezin een beperkte rol in de opvoeding en hebben vaak de status van passant. Matrifocaliteit zou volgens de criminologische literatuur mogelijk een relatie hebben met criminaliteit. Enerzijds doordat mannen de temperende invloed op hun gedrag van een vrouwelijke partner ontberen, waardoor zij tot op gevorderde leeftijd *crime prone* blijven. Anderzijds omdat opgroeiende jongens vaak geen mannelijk rolmodel hebben, dat hen begrenst in hun grensoverschrijdende gedrag. Ook wijzen deskundigen op de vaak autoritaire opvoedingsstijl en het gebruik van fysiek straffen als correctiemiddel. Bovengenoemde schets past ook bij de overige eilanden van de voormalige Nederlandse Antillen. Het werpt daarom mogelijk enig licht op het niveau van criminaliteit in de regio, maar niet op verschillen tussen de eilanden.

Psychische en somatische gezondheid

Bij het onderzoek naar mogelijke verbanden tussen factoren op het gebied van psychische en somatische gezondheid enerzijds en criminaliteit anderzijds werden twee factoren gevonden die mogelijk bijdragen aan het niveau van criminaliteit op de BES-eilanden: verslaving en lichte verstandelijke beperkingen (LVB). Daarbij dient te worden aangetekend dat deze factoren vooral benoemd worden door deskundigen, cijfers om dit beeld te objectiveren zijn schaars. Bij verslaving wordt vooral gewezen op alcoholmisbruik en de samenhang met agressie, zowel binnen het gezin als in de publieke ruimte. Alhoewel alcoholgebruik eenmalig in kaart is gebracht op de BES-eilanden, is het niet mogelijk gebleken het probleem gedetailleerd in beeld te krijgen. Vooral volwassen mannen, in het bijzonder in de groep met een laag opleidingsniveau, zouden veel drinken. Andere problemen die wel genoemd worden zijn cocaïneverslaving en cannabismisbruik.

Lichte verstandelijke beperking is het tweede probleem dat de bevroegde deskundigen noemen. Velen van hen menen dat deze groep omvangrijk is, waarbij vaak percentages van rond de 20% van de totale bevolking worden genoemd. Dit getal is echter niet te objectiveren. LVB komt in de criminologische literatuur voor als een risicofactor voor crimineel gedrag.

Op het gebied van de somatische gezondheid komen geen duidelijke aanwijzingen naar voren voor verbanden met criminaliteit. Wel komen er signalen dat de voedingstoestand van een aanzienlijke groep kinderen slecht is, hetgeen schoolprestaties negatief zou beïnvloeden en via schooluitval tot criminaliteit zou kunnen leiden. Dit beeld kan echter niet met cijfers worden gestaafd.

Scholing en arbeidsmarkt

Het niet beschikken over schoolkwalificaties zou volgens de wetenschappelijke literatuur een factor zijn die kan bijdragen aan het deelnemen aan criminaliteit. Het gemiddelde opleidingsniveau van de bevolking op de BES-eilanden is vrij laag. Sinds 10-10-10 staat het onderwijs onder toezicht van de Onderwijsinspectie. De kwaliteit is inmiddels verbeterd, maar de doelstelling om voor 2016 deze kwaliteit op het niveau van het Europees Nederlandse onderwijs te brengen lijkt op dit moment niet haalbaar. De BES-eilanden kennen naast basisonderwijs ook een systeem van voortgezet onderwijs en enkele MBO studies. Er is geen hoger onderwijs. Deskundigen van de Expertisecentra voor Onderwijs en Zorg – centra die probleemleerlingen begeleiden – wijzen op een grote groep probleemleerlingen, zowel in het basis- als voortgezet onderwijs. De problemen in het MBO onderwijs zouden minder groot zijn: het aantal studenten groeit snel en de Onderwijsinspectie beoordeelt de scholen over het algemeen positief.

Het onderwijs sluit (nog) onvoldoende aan op de vraag uit de arbeidsmarkt, waar vooral behoefte is aan hoger opgeleid personeel. Binnen de arbeidsmarkt van de BES-eilanden is er een tekort aan hoger opgeleide krachten (MBO+, HBO en WO). Studenten moeten naar het buitenland. Een deel van deze groep keert na het behalen van een diploma niet terug. Hierdoor zou een deel van de meest getalenteerde bewoners van de BES-eilanden onttrokken worden van de samenleving.

Discussie

Voor de mate waarin onvoorwaardelijke gevangenisstraffen worden opgelegd op de BES-eilanden en de duur daarvan lijken een rol te spelen in de hoge detentieratio. In de overige fasen van de strafrechtketen zijn de verschillen met Europees Nederland en de overige Caribische delen van het Koninkrijk minder groot. Daarbij dient wel nadrukkelijk de kanttekening te worden geplaatst dat de vergelijkbaarheid

van gegevens beperkt is vanwege verschillen in registratie en beschikbaarheid van informatie, maar ook in capaciteit en handhavingstekort in de verschillende landen. Ondanks grote inspanningen in de afgelopen jaren is de informatievoorziening op de BES-eilanden nog niet op een dusdanig niveau dat ontwikkelingen in de strafrechtketen goed in samenhang kunnen worden bekeken. Op casusniveau lukt dat meestal wel via handmatige lijstjes, maar om informatie op meer geaggregeerd niveau te combineren sluiten de registraties onvoldoende op elkaar aan. De benodigde informatie kan vaak niet geautomatiseerd uit de registratiesystemen kan worden gehaald. Verdere (gezamenlijke) investering in ICT-kennis ter plaatse kan helpen de informatievoorziening beter op orde te brengen en bovendien veel tijd besparen die nu aan handmatige (schaduw)registraties wordt besteed. Het kwantitatieve beeld uit de wel beschikbare managementinformatie sluit niet altijd aan bij het kwalitatieve beeld dat uit de gevoerde gesprekken naar voren komt. Het lijkt met name van belang om meer duidelijkheid te krijgen over de werkelijke ontwikkelingen op het gebied van jeugd en de oorzaken van het mogelijk achterblijven van de registratie hiervan. Ook achtergronden die mogelijk een rol spelen bij de samenstelling en ontwikkeling van criminaliteit op de BES-eilanden maar waar de strafrechtketen geen of minder directe invloed op kan uitoefenen, zijn nader onderzocht. Bij al deze onderzochte achtergronden kan ten minste het vermoeden geuit worden dat deze relatie bestaat. Er zijn echter grote verschillen in de mate waarin dit vermoeden ook empirisch bevestigd kan worden. Feitelijk leverde alleen onderzoek naar demografische achtergronden en de aansluiting van scholing op de arbeidsmarkt voldoende empirische onderbouwing op. Andere achtergronden die mogelijk een rol spelen bij de ontwikkeling van criminaliteit op de BES-eilanden, met name op het gebied van verslaving en licht verstandelijke beperking, kunnen onvoldoende kwantitatief in beeld gebracht worden. Het verbeteren van diagnostische instrumenten om prevalentie te meten en registratie zouden hierin kunnen helpen.