

Memorandum 2006-5

**Toepasbaarheid van de
PMJ-ramingsmethodiek
op de Nederlandse Antillen**

Exemplaren van deze publicatie kunnen schriftelijk worden besteld bij

Bibliotheek WODC, kamer KO 14
Postbus 20301, 2500 EH Den Haag

Fax: (070) 370 45 07
E-mail: wodc@minjus.nl

Memoranda worden in beperkte mate gratis verspreid zolang de voorraad strekt

Alle nadere informatie over WODC-publicaties is te vinden op Justweb en op www.wodc.nl

Memorandum 2006-5

Toepasbaarheid van de PMJ-ramingsmethodiek op de Nederlandse Antillen

**E.C. Leertouwer
M.A. Verhoeven**



**Wetenschappelijk Onderzoek-
en Documentatiecentrum**

Inhoud

1	Inleiding	2
2	Achtergrond	3
2.1	Criminaliteitsproblematiek op de Nederlandse Antillen	3
2.2	De strafrechtsketen op de Nederlandse Antillen	5
2.3	Het gevangeniswezen op de Nederlandse Antillen	8
3	Aanpak en methode	11
3.1	PMJ: raming van de celcapaciteit in Nederland	11
3.2	Toepasbaarheid van PMJ op de Antilliaanse situatie	12
3.3	Gekozen aanpak	14
4	Toekomstverwachting van de behoefte aan celcapaciteit	17
4.1	Bon Futuro op Curaçao	17
4.2	Point Blanche op St. Maarten	20
5	Conclusies en discussie	22
Bijlage	Geïnterviewde personen	24

1 Inleiding

Het WODC heeft al zo'n 10 jaar ervaring in het inschatten van de toekomstige behoefte aan celcapaciteit in het gevangeniswezen. Met behulp van een wiskundig model wordt ieder jaar een middellange-termijnraming gemaakt die dient ter onderbouwing van de Nederlandse justitiebegroting. De aanleiding voor de bouw van een dergelijk prognosemodel waren onder andere de ernstige capaciteitstekorten die in de loop van de jaren '90 ontstonden in het Nederlandse gevangeniswezen. Hierdoor ontstond er een acute behoefte aan betrouwbare ramingen die jaarlijks konden worden vernieuwd, volgens een objectieve methodiek.

Ook de Nederlandse Antillen kampen al geruime tijd met capaciteitstekorten in het gevangeniswezen, die zorgen voor een minder goede doorstroom in de rest van de strafrechtshet. Om de capaciteitsproblemen adequaat het hoofd te kunnen bieden, heeft het Openbaar Ministerie op de Nederlandse Antillen het WODC verzocht om een toekomstverwachting op te stellen van de behoefte aan celcapaciteit op de eilanden. Deze korte rapportage is een weergave van het onderzoek dat door het WODC is verricht naar het opstellen van een toekomstverwachting. In september 2006 zijn op Curaçao en St. Maarten gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van verschillende onderdelen van de strafrechtshet en instituten als het CBS en de UNA. Er is informatie verzameld om een antwoord te kunnen geven op de vraag:

Is het mogelijk om de Nederlandse ramingsmethodiek toe te passen op de Antilliaanse situatie? En hoe ziet de toekomstige behoefte aan celcapaciteit op de Nederlandse Antillen eruit?

Aangezien er op de Nederlandse Antillen geen aparte jeugdinstelling bestaat, maar er wel plannen bestaan om deze op te richten, is speciale aandacht gevraagd voor minderjarigen in de bepaling van de toekomstige capaciteitsbehoefte. De beantwoording van de onderzoeksvraag zal verder plaatsvinden gegeven de huidige wet- en regelgeving op de Nederlandse Antillen.

In paragraaf 2 van deze rapportage wordt de achtergrond van de capaciteitsproblematiek op de Nederlandse Antillen geschetst, waarna paragraaf 3 de gevolgde aanpak en methode beschrijft, en de beperkingen die zich daarbij voordoen. Paragraaf 4 geeft de resulterende toekomstverwachting, en paragraaf 5 sluit af met enkele conclusies en een korte discussie.

2 Achtergrond

Om de toekomstige behoefte aan celcapaciteit op de Nederlandse Antillen te kunnen bepalen, gaan we eerst in op de aspecten die hierop van invloed zijn. Uiteraard is de huidige capaciteit van belang. De detentiecapaciteit sluit idealiter aan op het 'aanbod' van arrestanten en tot gevangenisstraf veroordeelde criminelen. Dit aanbod komt weer voort uit de opsporing en aangifte van criminaliteit op de Nederlandse Antillen.

2.1 Criminaliteitsproblematiek op de Nederlandse Antillen

De criminaliteit op de Nederlandse Antillen is een afspiegeling van de maatschappelijke problemen op de eilanden. Door de problematische financiële situatie van het land spelen armoede, (jeugd)werkloosheid en een beperkte aanwezigheid van en toegang tot voorzieningen een rol in het leven van veel Antillianen. Een gedeelte van hen zoekt zijn heil daardoor in criminele activiteiten. Het aantal zware misdrijven (zoals moord en doodslag, roofovervallen en overige geweldsmisdrijven) per hoofd van de bevolking is hoog. In het verleden was de aandacht vooral gericht op Curaçao, maar de laatste jaren is ook een verharding van de criminaliteit te zien op Bonaire en St. Maarten. Op basis van de gevoerde interviews blijkt bezorgdheid te bestaan over het aantal roofovervallen (*atrakos*) dat op Curaçao wordt gepleegd. Zo geeft de politie aan dat er 7.250 roofovervallen zijn gepleegd sinds 1997. Volgens de politie heeft de opheldering van roofovervallen de hoogste prioriteit. In juni 2005 is begonnen met een gezamenlijke aanpak door het zogenaamde *Atrakoteam* van het Korps Politie Curaçao (KPC) en de Koninklijke Marechaussee. Er heeft sindsdien een daling plaatsgevonden in het geregistreerde aantal roofovervallen, maar in de tweede helft van 2006 lijkt het aantal weer licht te stijgen.

De overvallen, die vaak gepaard gaan met geweld, dragen bij aan de (gevoelens van) onveiligheid op de eilanden. Uit gevoerde gesprekken komt naar voren dat daders doorgaans jong zijn. Geregeld ziet de politie dezelfde jongeren terug. Hoewel er forse straffen worden opgelegd van 4-20 jaar, komen veroordeelden in verband met plaatsgebrek in de gevangenis door maatregelen als voorwaardelijke invrijheidstelling en verlofregelingen vaak eerder vrij, waarna ze opnieuw overvallen plegen. Volgens cijfers van de politie ligt het recidivepercentage met betrekking tot roofovervallen op 42%.

Een oorzaak kan gezocht worden in het feit dat er geen opvangmogelijkheden zijn voor jongeren met sociale en psychische problemen terwijl hier juist veel behoefte aan is. Dergelijke problemen spelen vooral een rol bij een aanzienlijke groep jongeren afkomstig uit zwakke gezinsstructuren. De hoge jeugdwerkloosheid en de grote hoeveelheid *drop-outs* (vroegtijdige schoolverlaters) vergroten de problemen verder. Drop-outs zijn bovendien niet verzekerd voor ziektekosten. Een respondent vertelt dat wanneer er in een dergelijke situatie bijvoorbeeld medische zorg nodig is, het aantrekkelijk wordt

om een roofoverval te plegen of drugs te smokkelen om deze zorg te kunnen betalen.

Er worden inmiddels verschillende initiatieven genomen om de jeugd te helpen. Zo komt er een sociale vormingsplicht voor werkloze jongeren tussen de 16 en 24 die geen afgeronde basisopleiding hebben. Het doel van deze vormingsplicht is om deze groep een betere kans op werk te bieden. Respondenten geven echter aan dat de sociale en psychische problemen in 20-30% van de gevallen te ernstig zijn voor sociale vorming, waardoor de meest kwetsbare groep onvoldoende lijkt te worden bereikt.

Naast roofovervallen zorgen ook woninginbraken, autodiefstal en drugscriminaliteit voor onveiligheid op Curaçao. Een specifiek fenomeen zijn de bolletjeslikkers, veelal vrouwen en jongeren die drugs smokkelen naar Europa en de Verenigde Staten. Deze vorm van drugscriminaliteit is voor de koeriers vaak een activiteit die uit 'pure noodzaak' gepleegd wordt vanwege financiële problemen, aldus een respondent. Tegenwoordig worden paspoorten van slikkers ingenomen om capaciteit in de gevangenis te besparen, maar ondertussen ziet de politie dat een deel van deze groep andere vormen van criminaliteit op het eiland zelf gaat plegen om aan geld te komen. Door de toenemende controle op bolletjeslikkers op Curaçao wijken slikkers bovendien uit naar St. Maarten, vertelt een respondent.

In verband met het aantal woninginbraken is een speciaal politieteam opgericht in Banda Bou. Er is echter vaak geen ruimte in de gevangenis om de daders op te sluiten.

Ook verdachten van mishandeling of van vuurwapenbezit blijven regelmatig vrij rondlopen doordat er onvoldoende celcapaciteit is. Het gevolg is dat slachtoffers van een misdrijf soms geen aangifte meer doen van dergelijke zaken. Wordt wel aangifte gedaan, dan is de klacht dat er soms niets mee gebeurt. Het komt voor dat aangiften niet eens worden opgenomen, vertelt een respondent. Een probleem in de bestrijding van criminaliteit op de Nederlandse Antillen is dan ook vaak gelieerd aan gebrek aan voldoende capaciteit in de verschillende onderdelen van de strafrechtssketen. Zo komt in een aantal interviews naar voren dat er een tekort aan personeel is bij onder andere de politie en de reclassering. De politie komt hierdoor niet aan andere onderzoeken toe dan de zwaarste. Door het grote aantal gevallen van zware geweldscriminaliteit en de vangst van grotere partijen drugs worden lange straffen opgelegd, wat weer extra druk legt op de gevangenscapaciteit in verband met de beperkte doorstroom. Ook het vinden van gekwalificeerd gevangenispersonnel is een probleem, mede door de lage salarissen.

Een uitgebreide beschrijving van de criminaliteitsproblematiek op Curaçao en Bonaire is te vinden in het rapport *Baselinestudy 'Criminaliteit en Rechtshandhaving Curaçao en Bonaire* van Faber e.a. In deze studie is een aanzienlijke hoeveelheid kwantitatieve gegevens betreffende de criminaliteitsontwikkeling over een periode van een aantal jaren te opgenomen.¹ Op St. Maarten wordt een criminaliteitsontwikkeling waargenomen die vergelijkbaar is met de situatie op Curaçao. De opsporingsdiensten zien de

¹ Hoewel het rapport van Faber e.a. nog niet is gepubliceerd, hebben we in het kader van ons onderzoek inzage gekregen in de definitieve tekst van het rapport. We citeren hier echter niet expliciet uit.

criminaliteit de laatste jaren ernstiger worden. Zo neemt het aantal overvallen toe en wordt het aandeel dat jongeren hebben in de zwaardere criminaliteit groter. Een ander fenomeen dat tijdens interviews als probleem wordt aangemerkt, is de bendevoering onder jongeren op St. Maarten. Ook binnen de gevangenis muren speelt deze problematiek door.

De eilanden van de Nederlandse Antillen hebben tenslotte te maken met de aanwezigheid van een groot aantal illegaal verblijvende vreemdelingen die geen criminele feiten hebben begaan. Het vastzetten van deze illegalen in afwachting van hun uitzetting legt ook beslag op de detentiecapaciteit. Nog sterker dan bij de geregistreerde criminaliteit is de opsporing en detentie van illegalen afhankelijk van (politieke) prioriteiten en de inspanningen van politie en justitie. Gezien de specifieke problematiek en de grote beleidsgevoeligheid van dit terrein zullen wij in dit onderzoek geen uitspraken doen over de capaciteitsbehoefte voor vreemdelingenbewaring.

De aanwezigheid van grote groepen illegalen heeft ook gevolgen voor de registratie van criminaliteit. Over het algemeen zullen illegaal op de Antillen verblijvende personen niet erg geneigd zijn om misdrijven waarvan ze het slachtoffer zijn geworden te melden bij de politie, uit angst voor uitzetting. Dit zorgt voor verdere verschillen tussen de door de politie geregistreerde en de daadwerkelijk gepleegde criminaliteit.

2.2 De strafrechtsketen op de Nederlandse Antillen

De mate waarin de voorkomende criminaliteit een druk legt op de gevangenis capaciteit, is afhankelijk van de inspanningen en de beschikbare ruimte binnen de strafrechtsketen². Opsporing, vervolging, berechting en tenuitvoerlegging spelen daarbij een rol.

Door de beperkte capaciteit worden, zoals eerder vermeld, in eerste instantie vooral de zwaardere delicten vervolgd. Dit betekent dat de opsporing en vervolging van misdrijven betrekking hebben op complexe zaken en dossiers, waarin bijvoorbeeld bijzondere opsporingsmethoden een rol spelen en waar doorgaans veel tijd in gaat zitten.

Het is van belang dat de capaciteit en inspanningen binnen de strafrechtsketen zo goed mogelijk op elkaar zijn afgestemd. Dit is onder andere door de beperkte detentiecapaciteit niet altijd het geval. Zo geeft een respondent aan dat het voorkomt dat na veel opsporingsinspanningen niet kan worden overgegaan tot aanhouding van verdachten vanwege een gebrek aan beschikbare cellen. Met betrekking tot de tenuitvoerlegging van sancties is het van belang om te vermelden dat de straffen op de Nederlandse Antillen hoog zijn (in vergelijking met Nederland). Zo geeft het RST, dat zich bezighoudt met de opsporing van transnationale georganiseerde criminaliteit, aan dat ze jaarlijks zo'n 30 tot 40 arrestanten hebben, die straffen van gemiddeld 5 tot 10 jaar opgelegd krijgen. Bovendien zijn er plannen om de minimumstraffen op een aantal misdrijven, waaronder *atrakos*, in de nabije toekomst te verhogen. Dit legt een extra druk op

² Een belangrijke bron van informatie over de strafrechtsketen op de Nederlandse Antillen vormt het rapport van de Commissie Römer uit 2006

de detentiecapaciteit. Het komt dan ook voor dat het Hof een straf oplegt en dat deze vervolgens niet uitgevoerd kan worden. Sinds 2000 kan het Hof een zaak schorsen. Uit de interviews blijkt dat zelfs vuurwapendelicten worden geschorst, omdat verdachten te lang in politiecellen verblijven. Bovendien wordt voor iedere week die een gedetineerde te lang (langer dan 18 dagen) in de politiecellen zit, een maand strafkorting gegeven.

Minderjarigen die een strafbaar feit hebben gepleegd en daarvoor worden veroordeeld, kunnen worden geplaatst in de strafgevangenis op Curaçao of St. Maarten, of in het Gouvernements Opvoedingsgesticht (G.O.G.) op Curaçao. Het G.O.G. is een internaat met zo'n 50 beschikbare plaatsen, dat zich bezig houdt met de heropvoeding van moeilijk opvoedbare jongeren. Naast minderjarigen die jonger zijn dan 17 jaar en een gevangenisstraf opgelegd hebben gekregen, worden er jongeren geplaatst die ter beschikking van de regering (TBR) zijn gesteld. Dit is een strafrechtelijke maatregel waarbij geen verdere straf wordt opgelegd. Ook worden er in het G.O.G. jongeren geplaatst die onder toezicht zijn gesteld (civielrechtelijke maatregel). Tenslotte worden in het G.O.G. minderjarigen van 16 jaar oud ondergebracht die een delict hebben gepleegd dat zo ernstig is dat ze op grond van het volwassenenstrafrecht zijn veroordeeld. De gevangenisstraf van jongeren van 17 jaar en ouder wordt ten uitvoer gelegd in de strafgevangenis op Curaçao of St. Maarten. In uitzonderlijke gevallen worden veroordeelde minderjarigen naar een Nederlandse jeugdinstelling overgebracht.

Gezien de beperkte detentiecapaciteit is de laatste jaren gezocht naar verschillende alternatieven. Zo is gewerkt met heenzzendingen, alternatieve straffen en wordt er getracht om verdachten aan het buitenland uit te leveren. Wat betreft de heenzzendingen is men twaalf jaar geleden in Bon Futuro begonnen met de zogenaamde trein. De 'trein' houdt in dat de gedetineerde voor een bepaalde periode voorafgaand aan de voorwaardelijke invrijheidsstelling (VI) op grond van artikel 3 EVRM³ naar huis wordt gestuurd. Door het gebruik van de 'trein-regeling' kwam het voor dat veroordeelden 49% van hun straf uitzitten. Op 7 januari 2005 heeft de toenmalige minister van Justitie echter bepaald dat deze regeling niet meer mag worden toegepast. Het gevolg is dat men, vanwege het voortdurende capaciteitsgebrek in het gevangeniswezen, genoodzaakt is om weer aan de voorkant van de strafrechtssketen heen te zenden, omdat het aan de achterkant niet meer mag. Een andere manier om de druk op het Antilliaanse gevangeniswezen te verminderen, is het uitleveren van verdachten, zodat zij een straf in het buitenland uitzitten. De opsporing op St. Maarten geeft aan dat er doorgaans circa vijf verdachten per jaar worden uitgeleverd. In 2005 zijn echter 15 verdachten uitgeleverd aan het buitenland.

De volgende alternatieve straffen en maatregelen worden op dit moment toegepast om de druk op de celcapaciteit te verminderen:

³ Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en Fundamentele Vrijheden

Elektronisch Toezicht

Op Curaçao is het elektronisch toezicht in 2005 als pilot ingevoerd en wordt nu uitgebreid van 50 naar 100 personen. Elektronisch toezicht houdt in dat in de laatste fase van de gevangenisstraf bij de gedetineerde een enkelband wordt geplaatst, waardoor deze de resterende strafduur thuis kan uitzitten in plaats van in de cel. Vanwege het veelvuldig ontbreken van een vaste woon- of verblijfplaats zijn echter niet alle gedetineerden geschikt voor elektronisch toezicht. Op St. Maarten vinden momenteel testen plaats om te kijken of het systeem ook daar gebruikt kan gaan worden⁴.

Taakstraf

Voor lichtere misdrijven kan in plaats van een gevangenisstraf een taakstraf worden opgelegd. Deze taakstraf kan bestaan uit een werkstraf, een leerstraf of een combinatie van beide, en uitvoering ervan vindt plaats onder verantwoordelijkheid van de reclassering. De jeugdreclassering is verantwoordelijk voor de begeleiding van taakstraffen die zijn opgelegd aan minderjarigen.

Vergeleken met Nederland is het aantal opgelegde taakstraffen laag. De voornaamste oorzaak hiervan lijkt het feit dat de lichtere misdrijven op de Nederlandse Antillen nauwelijks worden vervolgd, aangezien er binnen de strafrechtssketen geen capaciteit voor is. Vanwege de capaciteitsproblemen in het gevangeniswezen worden echter incidenteel ook taakstraffen uitgedeeld voor zwaardere misdrijven, zoals vuurwapenbezit. De beschikbare mankracht bij de reclassering op Curaçao en St. Maarten is overigens zeer beperkt, waardoor de dienst in de huidige vorm niet in staat is om grote hoeveelheden taakstraffen te begeleiden.

Voorwaardelijke Invrijheidsstelling (VI)

Voorwaardelijke invrijheidsstelling kan verleend worden wanneer de tot een gevangenisstraf veroordeelde gedetineerde tweederde van de straf en tevens tenminste negen maanden heeft uitgezeten. In geval van recidive gelden een aantal bijzondere bepalingen in verband met de VI. Bij de invrijheidsstelling wordt tevens een proeftijd voor de veroordeelde bepaald en worden voorwaarden gesteld, waaraan gedurende de proeftijd zal moeten worden voldaan (vgl. Römer, 2006: 387).

Verlofregeling voor gedetineerden

De verlofregeling bepaalt dat 5% van de basisstraf aan verlof mag worden verleend. Tien maanden voor einde van de straf mag men op verlof, tevens wordt gewerkt met weekendverlof.

Vreemdelingenregeling

Vreemdelingen die zijn veroordeeld tot een gevangenisstraf als gevolg van criminele activiteiten (dus niet de illegale vreemdelingen in vreemdelingenbewaring) krijgen gratie na het uitzitten van 1/3 van de opgelegde straf. Deze regeling geldt alleen bij straffen korter dan 5 jaar. Het voortbestaan van deze regeling staat echter onder druk.

⁴ Bron: The Daily Herald, *St. Maarten to start using at-home electronic surveillance for convicts*, 3 november 2006

Reisverbod drugskoeriers

In de eerste helft van 2004 lagen er 2.000 tot 3.000 vonnissen van drugskoeriers met een gemiddelde strafduur van vier jaar op de plank. Aangezien deze niet geëxecuteerd konden worden, is op 15 juli 2004 begonnen met het innemen van paspoorten als bijzondere voorwaarde die opgelegd wordt bij de voorwaardelijke veroordeling van drugskoeriers. Veroordeelde drugskoeriers moeten hun paspoort inleveren, zodat ze niet meer kunnen reizen (en smokkelen). Bij overtreding van de aan hen gestelde voorwaarden dient alsnog een vrijheidsstraf ten uitvoer te worden gelegd.

Ten tijde van dit onderzoek lagen er circa 1.000 paspoorten van drugskoeriers in de kluis van het OM op Curaçao. Op St. Maarten zijn 20 tot 30 paspoorten van koeriers door het OM in beslag genomen. Deze maatregel heeft vooral plaats opgeleverd in de vrouwenafdeling van de gevangenis.

Een problematisch aspect van de bovengenoemde alternatieven is dat de ernst van de delicten zich eigenlijk niet goed leent voor alternatieve straffen. Lichtere misdrijven worden vaak niet vervolgd, terwijl dit juist de gevallen zijn die in aanmerking komen voor deze alternatieve vormen van strafoplegging.

2.3 Het gevangeniswezen op de Nederlandse Antillen⁵

Strafgevangenis en Huis van Bewaring "Bon Futuro" op Curaçao

Het rapport van de Commissie Römer geeft aan dat de huidige capaciteit van Bon Futuro 326 cellen bedraagt, wat neerkomt op ongeveer 561 detentieplaatsen. Het daadwerkelijke aantal gedetineerden kan verschillen door transport van gedetineerden, onderhoud aan cellen maar ook incidentele overbezetting bij gebrek aan capaciteit. Van de totale capaciteit aan detentieplaatsen wordt ongeveer 60% gebruikt voor detentie van veroordeelden, in de overige 40% zitten personen in preventieve hechtenis. Van de 326 cellen zijn er 305 bestemd voor mannen en 21 voor vrouwen. Er zijn 38 detentieplaatsen in politiecellen in 'blok 1' van Bon Futuro. Andere politiecellen zijn beschikbaar in Barber (20 plaatsen) en Rio Canario (34 plaatsen).

Uit de interviews komt naar voren dat er niet voldoende capaciteit beschikbaar is en dat de celcapaciteit die er is niet voldoende gedifferentieerd is. Zo zijn er volgens veel geïnterviewden specifieke voorzieningen voor jongeren nodig. Een assessment van Van den Brand en Boeij van de Nederlandse Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) uit juni 2006 doet een aantal suggesties voor differentiatie van gedetineerden. Conclusies over het voldoen van de huidige capaciteit van Bon Futuro worden in het assessment niet getrokken.

Er zijn in het verleden meerdere initiatieven genomen om te zoeken naar een creatieve uitbreiding van de celcapaciteit. Zo hebben Kroon en Korkers (eveneens DJI) in 2004 aanbevelingen gedaan om extra bedden te creëren

⁵ In het kader van de voorgenomen nieuwe bestuurlijke verhoudingen is m.b.t. het gevangeniswezen het volgende afgesproken: 'Curaçao, St. Maarten en Nederland zijn het erover eens dat de nieuwe landen elk afzonderlijk zorg zullen dragen voor voldoende detentiecapaciteit. De landen zullen een onderlinge regeling treffen waarin detentiecapaciteit beschikbaar wordt gesteld ten behoeve van Bonaire, St. Eustatius en Saba en ten behoeve van elkaar.' (slotverklaring van het bestuurlijk overleg over de toekomstige staatkundige positie van Curaçao en St. Maarten, Den Haag, 2 november 2006). Te downloaden op: <http://www.minbzk.nl/aspx/get.aspx?xdl=/views/corporate/xdl/page&Varldt=109<mldt=102486>.

binnen de reeds beschikbare ruimte. Dit voorstel is niet uitgevoerd. Daarnaast zijn er extra plaatsen gecreëerd in Brasami. Achttien personen zijn daar intussen geplaatst, maar Brasami gaat binnenkort weer dicht voor gevangenen.

Om de criminaliteitsproblematiek en de capaciteitstekorten in de strafrechtsketen op de Nederlandse Antillen beter aan te kunnen pakken, is in 2005 het Plan Veiligheid Nederlandse Antillen (PVNA) opgestart. Er zijn inmiddels in het kader van PVNA concrete plannen om de capaciteit van Bon Futuro uit te breiden. Door een ministeriële stuurgroep is besloten tot de bouw van 240 nieuwe detentieplaatsen, bestaande uit 120 plaatsen voor het Huis van Bewaring en 120 plaatsen in politiecellen. Bij deze uitbreiding, waarvoor de bouwtekeningen inmiddels gereed zijn, worden geen extra cellen gebouwd voor veroordeelden. Daarnaast zijn er plannen om een jeugdinstelling te creëren.

Huis van Bewaring te Bonaire

Het Huis van Bewaring Bonaire beschikt volgens het rapport van de Commissie Römer over 51 detentieplaatsen, waarvan 3 voor vrouwen. Onduidelijk is hoeveel daarvan op dit moment precies operationeel zijn. Wanneer een detentie langer dan 9 maanden duurt, wordt de gedetineerde overgeplaatst naar Curaçao.

Strafgevangenis en Huis van Bewaring "Point Blanche" te St. Maarten

De gevangenis te St. Maarten heeft ongeveer 130 detentieplaatsen: 120 voor mannen en 20 voor vrouwen, inclusief 6 gijzelaarcellen en 5 ziekenboegplaatsen. De bezetting bedraagt gemiddeld 147 personen (interview en Commissie Römer, 2006: 350). Ten tijde van ons bezoek zaten er 130 mannen en 11 vrouwen in Point Blanche. Er waren hiervoor extra plaatsen in gebruik genomen die eigenlijk bestemd zijn als gijzelaarscel of ziekenboegplaatsen. Het vrouwengedeelte was echter niet vol.

Uit interviews komt naar voren dat men graag flexibeler om zou willen gaan met de beschikbare ruimte. Ook op St. Maarten wordt de behoefte gevoeld om een afzonderlijke capaciteit te creëren voor jeugd en voor preventieve hechtenis. Vanwege de eerdergenoemde bendevoering onder jongeren pleit het gevangeniswezen voor voldoende spreidingsmogelijkheden om conflicten binnen de gevangenis zoveel mogelijk te kunnen voorkomen. Voor Point Blanche hebben Van den Brand en Boeij in juni 2006 een quick scan uitgevoerd, waar zij tot de conclusie komen dat de huidige capaciteit onvoldoende is. Ook in de media verschijnen berichten van deze strekking. Zo is eerder dit jaar een aantal van criminele feiten verdachte illegalen uitgezet terwijl hun rechtszaak nog liep, aangezien er geen capaciteit was om ze in preventieve hechtenis te plaatsen.

Op St. Maarten bestaan plannen om 18 politiecellen bij te bouwen. Daarnaast wordt binnen de muren van Point Blanche door gedetineerden zelf gebouwd aan 21 extra plaatsen. Ook zijn er bouwtekeningen gemaakt vanuit het idee om extra cellen op palen bij te bouwen op het terrein van de gevangenis. Volgens dit nieuwe plan kunnen er 27 driepersoonscellen voor mannen, 6 driepersoonscellen voor vrouwen en 2 cellen voor de ziekenboeg worden bijgebouwd. In het plan is ook meegenomen dat er extra illegalenbarakken komen (3 keer 24 plaatsen). De illegale vreemdelingen zitten nu nog in de

politiecellen. De beschikbare ruimte op het gevangensterrein is echter zeer beperkt, en bevat al een groot aantal gedetineerden per oppervlakte.

Tegen de achtergrond van de criminaliteitsproblematiek hebben we kunnen vaststellen dat de huidige celcapaciteit op de Nederlandse Antillen ontoereikend is. Bovendien is, ondanks een breed scala aan initiatieven en alternatieve maatregelen die reeds toegepast zijn om de problematiek op te lossen, een capaciteitsprobleem in de gevangenissen blijven bestaan. In de volgende paragrafen zullen we bekijken in hoeverre er uitspraken gedaan kunnen worden over of de voorgenomen uitbreidingen aansluiten op het aantal cellen dat in de toekomst benodigd zal zijn.

3 Aanpak en methode

In deze paragraaf bespreken we de gevolgde methode om tot een toekomstverwachting van de behoefte aan celcapaciteit op de Nederlandse Antillen te komen. Allereerst bespreken we in het kort het PrognoseModel Justitiële ketens (PMJ), dat in Nederland wordt gebruikt om de capaciteitsbehoefte in het gevangeniswezen te ramen. Vervolgens kijken we of de in PMJ gevolgde methodiek toe te passen is op de Antilliaanse situatie. Gezien de bestaande plannen voor uitbreiding van de capaciteit aan politiecellen en plaatsen voor preventieve hechtenis ligt de focus daarbij op de behoefte aan celcapaciteit voor veroordeelde gedetineerden.

3.1 PMJ: raming van de celcapaciteit in Nederland

Sinds 2003 wordt de behoefte aan celcapaciteit in Nederland door het WODC geraamd met behulp van het PrognoseModel Justitiële ketens (PMJ)⁶. Dit model is gebaseerd op het zogenaamde Jukebox-model, dat eind jaren '90 door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) is ontwikkeld om de behoefte aan sanctiecapaciteit te voorspellen. Het terrein waarvoor PMJ ramingen levert, is veel breder dan alleen sancties. Het model beslaat de gehele strafrechtketen, en levert ramingen van de op middellange termijn te verwachten werklust in de verschillende schakels van de keten. Zo levert PMJ bijvoorbeeld ramingen omtrent de behoefte aan cellen in het gevangeniswezen, maar ook van de hoeveelheid te verwachten zaken bij instanties als het Nederlands Forensisch Instituut (NFI), de reclassering et cetera. Inmiddels is PMJ ook uitgebreid naar het civiel- en bestuursrechtelijke deel van de justitieketen.

De basisgedachte achter PMJ is dat er verbanden bestaan tussen de ontwikkelingen in de justitieketen en andere ontwikkelingen in de maatschappij. Deze verbanden worden met behulp van wiskundige vergelijkingen geformuleerd in een zogenaamd regressiemodel⁷. Voor het strafrechtelijke deel van het model betekent dit dat, gebruikmakend van criminologische theorieën, de ontwikkelingen in de criminaliteit in de afgelopen 25 jaar worden gerelateerd aan ontwikkelingen op economisch, demografisch en sociaal-cultureel gebied. We gebruiken hiervoor gegevens over de *geregistreeerde* criminaliteit, aangezien we de echte criminaliteit niet kennen. Een belangrijke aanname is dus dat er geen grote registratie-effecten zijn, waardoor de geregistreeerde criminaliteit zeer sterk afwijkt van de werkelijke criminaliteit.

Om de relaties tussen geregistreeerde criminaliteit en maatschappelijke ontwikkelingen in een wiskundig model te kunnen beschrijven, wordt een indeling in een aantal verschillende delicttypen gehanteerd. Zo wordt er in PMJ een verband gevonden tussen de ontwikkeling van de gemiddelde koopkracht en het geregistreeerde aantal eenvoudige diefstallen. Ook beschrijft het model

⁶ Voor de meest recente ramingen zie Moolenaar: *Capaciteitsbehoefte justitiële ketens 2011; toelichting op de beleidsneutrale ramingen voor de veiligheidsketen*, WODC (2006)

⁷ Regressieanalyse is de wiskundige benaming van het toetsen van de hypothese dat er een verband bestaat tussen de ene factor en (de) andere factor(en).

een verband tussen de ontwikkeling van het aantal kinderen dat betrokken is bij een echtscheiding en de ontwikkeling van geweldsmisdrijven. Door aan te nemen dat de gevonden historische verbanden ook in de toekomst geldig blijven, kan de ontwikkeling van de geregistreerde criminaliteit op de middellange termijn worden bepaald indien we over ramingen van de relevante maatschappelijke factoren beschikken.

Als we in kaart hebben gebracht hoe de geregistreerde criminaliteit samenhangt met maatschappelijke factoren, kijken we hoe de geregistreerde misdrijven zich verder in de justitiële keten bewegen. Om de behoefte aan celcapaciteit in het gevangeniswezen te bepalen, is relevant hoe bij deze misdrijven daders worden opgespoord, en hoe deze daders verder worden vervolgd, berecht en bestraft. Door ook voor deze onderdelen van de justitiële keten historische verbanden in kaart te brengen, kunnen we ramen hoeveel zaken en personen er in de toekomst afkomen op politie, OM, ZM en gevangeniswezen. Een belangrijke aanname daarbij is dat er een goede doorstroming van zaken is in de strafrechtketen, en dat er zich van het ene jaar op het andere geen grote verschillen voordoen in de doorstroming, waardoor ineens aanzienlijke voorraden ontstaan.

Wat we dus tenminste nodig hebben om de capaciteitsbehoefte in de strafrechtketen te voorspellen met behulp van een model dat is gebaseerd op regressieanalyse, zijn:

- historische gegevens over ontwikkelingen in en doorstroming tussen de verschillende schakels in de keten;
- criminologische theorieën over het verband tussen criminaliteitsontwikkeling en maatschappelijke factoren;
- historische gegevens over de relevante maatschappelijke factoren;
- ramingen van de relevante maatschappelijke factoren.

De belangrijkste aannames die in het model worden gemaakt, zijn:

- er zijn geen grote registratie-effecten waardoor de geregistreerde criminaliteit sterk afwijkt van de daadwerkelijke criminaliteit;
- de doorstroming in de strafrechtketen is goed en vertoont geen grote jaarlijkse verschillen, waardoor de voorraden in de keten constant blijven;
- de verbanden tussen criminaliteit en maatschappelijke factoren die op basis van historische gegevens zijn gevonden, zijn ook geldig in de toekomst.

3.2 Toepasbaarheid van PMJ op de Antilliaanse situatie

Om een aanpak te kunnen volgen die vergelijkbaar is met de manier waarop de capaciteitsbehoefte in het Nederlandse gevangeniswezen wordt voorspeld, blijken dus tenminste vier soorten informatie nodig te zijn, en moeten drie aannames kunnen worden gemaakt. We kijken hier of de Antilliaanse situatie zich hiervoor leent, en beginnen daarbij met de plausibiliteit van de aannames.

De aanname dat de gevonden verbanden ook in de toekomst geldig zijn, is de minst problematische. De in het verleden gevonden verbanden zijn immers gebaseerd op criminologische theorieën over de oorzaken van crimineel gedrag.

Tenzij er nieuwe theoretische inzichten ontstaan, blijven deze verbanden ook geldig in de toekomst. De aanname omtrent een goede en constante doorstroming is discutabeler. De sterke aandacht voor de opsporing van *atrankos* en de aanpak van de drugscriminaliteit in de laatste jaren kunnen hebben geleid tot gebrek aan capaciteit in het gevangeniswezen, maar ook tot gebrek aan opsporingscapaciteit en daardoor opstoppingen elders in de keten. We komen bij de bespreking van de resultaten nog op deze aanname terug. De aanname dat er geen grote registratie-effecten zijn, is gezien de eerder besproken problematiek niet realistisch. Vooral op Curaçao lijkt er een groot verschil te bestaan tussen de geregistreerde criminaliteit en de werkelijk gepleegde criminaliteit, aangezien voornamelijk de zware misdrijven voorkomen in de criminaliteitsstatistieken. Lichtere misdrijven vinden wel plaats, maar worden niet geregistreerd.

De hoeveelheid literatuur over het verband tussen criminaliteit en maatschappelijke omstandigheden die specifiek zijn voor de Nederlandse Antillen is bescheiden. Het lijkt echter voor de hand te liggen om factoren als de (jeugd)werkloosheid en het aantal schoolverlaters te toetsen op een relatie met de criminaliteitsontwikkeling. Gegevens over economische en demografische factoren worden verzameld door het CBS op de Nederlandse Antillen. Voor een aantal van deze factoren maakt het CBS ook prognoses.

Wat betreft de beschikbaarheid van gegevens over de geregistreerde criminaliteit is de baselinestudy van Faber e.a. voor dit prognoseonderzoek de belangrijkste bron. Het is één van de weinige onderzoeken waarin de criminaliteit over een aantal jaren wordt gevolgd, waardoor een analyse van de criminaliteitsontwikkeling in de tijd mogelijk wordt. De baselinestudy maakt voornamelijk gebruik van de registratiesystemen van het OM op Curaçao en Bonaire. In Curaçao zijn gegevens over het aantal ingezonden processen-verbaal en het aantal verdachten voor een aantal typen misdrijven beschikbaar van 1998 tot en met 2005. Betrouwbare gegevens over 2001 en 2002 ontbreken echter als gevolg van een computerstoring, waardoor de tijdreeksen erg kort worden. In Bonaire gaan gegevens terug tot het jaar 2000. Voor de beschrijving van de ontwikkeling van het aantal roofovervallen wordt het registratiesysteem van het Atrakoteam van de KPC als bron gebruikt. Betrouwbare gegevens over het totale aantal bij de politie binnengekomen aangiftes (waarin dus ook zaken die om wat voor reden dan ook niet worden doorgestuurd naar het OM) zijn op dit moment nog niet beschikbaar. In 2005 is door de KPC het automatiseringssysteem *Actpol* ingevoerd, waardoor deze gegevens in de toekomst wel gebruikt kunnen worden.

Voor de Bovenwindse eilanden is (nog) geen baselinestudy met gegevens op het gebied van criminaliteit en rechtshandhaving beschikbaar. Hier beschikken we over het aantal geregistreerde misdrijven uit het registratiesysteem van de politie op St. Maarten, dat teruggaat tot 1997. Kwantitatieve gegevens over zaken die bij het OM op St. Maarten worden aangebracht, zijn niet beschikbaar.

Om een PMJ-achtig model voor de capaciteitsbehoefte in het gevangeniswezen te kunnen ontwikkelen, hebben we naast gegevens over de geregistreerde criminaliteit en het aantal verdachten dat bij het OM wordt aangebracht verder gegevens nodig over het aantal verdachten dat wordt veroordeeld en het aantal

straffen dat ten uitvoer wordt gelegd. Kwantitatieve gegevens over de rechtspraak en het gevangeniswezen ontbreken in het Faber-rapport. De enige cijfermatige informatie die op het gebied van de Antilliaanse rechtspraak is te vinden, bestaat uit de CBS-rapportage “Geregistreerde misdrijven Griffie 1998/2000”. Recentere gegevens zijn niet beschikbaar. Navraag bij het Hof leert dat er per jaar ongeveer 500 strafzaken worden behandeld, maar verdere informatie over het aantal veroordelingen dat hieruit volgt, de gemiddelde strafduur die wordt opgelegd en de delicten die veroordeelden hebben gepleegd, is er niet.

Ook over het gevangeniswezen zijn weinig tot geen historische gegevens beschikbaar. De instellingen Bon Futuro en Point Blanche publiceren geen jaarverslagen, en houden evenmin historische overzichten bij waarin informatie over de jaarlijkse capaciteitsbezetting van de instellingen wordt bijgehouden. Bon Futuro heeft in november wel een gegevensbestand beschikbaar gesteld met daarin gedetailleerde informatie over veroordeelde gedetineerden en personen in voorlopige hechtenis. Aangezien het hier een momentopname betreft, zijn hieruit echter moeilijk algemene conclusies te trekken. Wat betreft Point Blanche beschikken we slechts over sterk geaggregeerde informatie die tijdens ons bezoek in september is verstrekt.

Op basis van de beschikbare informatie moeten we daarom vaststellen dat er teveel gegevens over schakels die relevant zijn in de modellering van het proces van criminaliteitspleging tot tenuitvoerlegging van straffen ontbreken om een PMJ-achtig model te kunnen opstellen. Vooral het ontbreken van gegevens over de rechtspraak is cruciaal, evenals het ontbreken van historische reeksen over het gevangeniswezen. Hierdoor kan de huidige behoefte aan celcapaciteit, die wordt bepaald uit de gemiddelde bezetting, het aantal veroordeelde arrestanten, de gemiddelde opgelegde strafduur en de nog aanwezige voorraden, en de basis vormt voor het bepalen van de toekomstige capaciteitsbehoefte, niet worden berekend.⁸ Daarom zullen we op zoek moeten naar een andere aanpak.

3.3 Gekozen aanpak

Een alternatief om ramingen te produceren wanneer een verklaringsmodel als PMJ niet tot de mogelijkheden behoort, is het extrapoleren van historische trends. Dit is een relatief eenvoudige methode waarbij de gemiddelde ontwikkeling over een reeks van jaren wordt berekend, en vervolgens wordt doorgetrokken naar de toekomst. Een voordeel van trendextrapolatie is dat er niet allerlei aanvullende gegevens beschikbaar hoeven te zijn om een prognose te kunnen maken; slechts historische gegevens over de reeks waar de onderzoeksvraag om draait, in dit geval de capaciteitsbehoefte in het gevangeniswezen, zijn van belang. Een nadeel van de methode is dat de aanname dat een ontwikkeling zich altijd in dezelfde richting als in het verleden zal voor blijven doen, op langere termijn niet realistisch is.

⁸ De precieze methode om de huidige capaciteitsbehoefte in het gevangeniswezen te berekenen, is te vinden in de jaarlijkse rapportages *Vraag en aanbod van plaatsen in de sector Gevangeniswezen* van de Dienst Justitiële Inrichtingen.

Zoals hierboven al werd aangegeven beschikken we slechts over een momentopname van de gedetineerdenpopulatie, en niet over gedetailleerde historische gegevens ervan. Hierdoor kunnen we de huidige capaciteitsbehoefte en de capaciteitsbehoefte in het verleden niet bepalen, en behoort ook een simpele trendextrapolatie niet tot de mogelijkheden.

Wat we wel hebben, zijn redelijk gedetailleerde gegevens over de populatie van gedetineerden in Bon Futuro op een meetmoment in het najaar van 2006. In dit bestand wordt onderscheid gemaakt tussen preventief gehechten en veroordeelde gedetineerden, en wordt voor de laatste categorie onder andere de begindatum van de gevangenisstraf (insluitdatum) en de einddatum van de gevangenisstraf geregistreerd, al dan niet bepaald door eventuele voorwaardelijke invrijheidsstelling, verlof of elektronische detentie. Er wordt onderscheid gemaakt tussen vier categorieën gedetineerden: jonge mannen, jonge vrouwen (beide in de leeftijd tot en met 24 jaar), volwassen mannen en volwassen vrouwen (beide in de leeftijd van 25 jaar en ouder). Aangezien er geen geboortedatum, leeftijd op het moment van veroordeling of leeftijd op het moment van insluiting in het bestand is opgenomen, is het onderscheid naar minderjarige en meerderjarige gedetineerden in de analyse niet te maken. Hier komen we later nog op terug. Verder wordt bijgehouden met betrekking tot welk(e) delict(en) de gedetineerde wordt verdacht of is veroordeeld.

Met behulp van de einddatum van de gevangenisstraf kan worden bepaald of een gedetineerde op een bepaald moment in de toekomst nog ingesloten zal zijn. Als we een maatstaf kunnen vinden voor de instroom van 'nieuwe' gedetineerden in de toekomst, bijvoorbeeld per type misdrijf, dan kunnen we zo een toekomstverwachting van de behoefte aan celcapaciteit construeren. Normaal gesproken zouden we het aantal verdachten dat door de rechter wordt veroordeeld tot een gevangenisstraf als maatstaf voor de instroom gebruiken. Aangezien gegevens hierover bij het Hof ontbreken, moeten we zoeken naar alternatieven:

- 1 Uit de gedetineerdenadministratie van Bon Futuro bepalen we hoeveel gedetineerden er in een recente periode van een jaar zijn ingestroomd. We kunnen dan niet van de *behoefte* aan celcapaciteit spreken, omdat deze instroom heeft plaatsgevonden onder de beperking van de destijds beschikbare capaciteit. Gevallen waar wel een veroordeling tot een gevangenisstraf plaatsvond maar deze niet ten uitvoer kon worden gelegd vanwege plaatsgebrek, zien we niet terug in de cijfers. Bovendien missen we hiermee de kortgestraften: die zijn (gedeeltelijk) immers alweer uit de gedetineerdenadministratie verdwenen. We vinden daarom met deze aanpak slechts een (lage) schatting van de instroom van 'nieuwe' gedetineerden. Bovendien kunnen we door vergelijking van de instroom in twee periodes van een jaar onderzoeken of er verschuivingen hebben plaatsgevonden in de instroom van veroordeelde personen. Dit kan wijzen op capaciteitsproblemen, of het verdwijnen daarvan.
- 2 Uit de gegevens over de criminaliteitsontwikkeling in de baselinestudy van Faber e.a. proberen we een maatstaf te construeren voor het *potentiële* aantal verdachten dat tot een gevangenisstraf kan worden veroordeeld, als bovengrens voor de instroom van gedetineerden. Om hieruit conclusies

over de behoefte aan celcapaciteit te trekken, moeten we dan ook iets kunnen zeggen over de gemiddelde opgelegde strafmaat voor de verschillende delicten.

In de volgende paragraaf beschrijven we of we bovenstaande maatstaven met behulp van de beschikbare gegevens kunnen ontwikkelen. Ook gaan we daar nader in op het bepalen van de toekomstige behoefte aan celcapaciteit in Point Blanche, waar we niet beschikken over een gedetailleerd gegevensbestand omtrent de gedetineerdenpopulatie.

4 Toekomstverwachting van de behoefte aan celcapaciteit

4.1 Bon Futuro op Curaçao

De basis voor het bepalen van de toekomstige behoefte aan celcapaciteit ligt in de huidige gevangenispopulatie. Een uitgebreid gegevensbestand betreffende de gevangenispopulatie in Bon Futuro is ons op 20 november j.l. ter beschikking gesteld. Het bestand lijkt goed bijgewerkt te zijn tot eind augustus 2006. Na eind augustus is er nog slechts 1 persoon als 'na veroordeling ingesloten' geregistreerd, waardoor onduidelijk is hoe betrouwbaar de gegevens over veroordeelden voor september, oktober en november zijn. Het bestand met personen die in preventieve hechtenis zijn geplaatst, bevat wel insluitingen tot en met november 2006.

Algemene behoefte aan celcapaciteit

Op de peildatum van het bestand bevonden zich 357 veroordeelde personen in Bon Futuro, waarvan 107 jonge mannen, 230 volwassen mannen, 4 jonge vrouwen en 16 volwassen vrouwen. Vanwege registratiefouten (zoals het niet invullen van einddatum van de gevangenisstraf, incorrecte datum van voorwaardelijke invrijheidsstelling et cetera) blijven er 352 personen over van wie we de gegevens als betrouwbaar aanmerken. Het gaat daarbij om 106 jonge mannen, 228 volwassen mannen, 3 jonge vrouwen en 15 volwassen vrouwen. De straffen waartoe zij zijn veroordeeld zijn over het algemeen lang. Wanneer wordt gecorrigeerd voor eerdere uitstroom uit detentie vanwege elektronisch toezicht, voorwaardelijke invrijheidsstelling en verlof, zien we dat de jonge mannen gemiddeld 4 jaar in de cel zitten, en volwassen mannen bijna 4,5 jaar. De jonge vrouwen zitten gemiddeld 1 jaar en 3 maanden in de cel, en de volwassen vrouwen bijna 2 jaar en 3 maanden. Naast veroordeelde personen biedt Bon Futuro nog onderdak aan 226 onveroordeelde personen die in afwachting van of onder berechting zijn. Het gaat daarbij om 63 jonge mannen, 143 volwassen mannen, 3 jonge vrouwen en 17 volwassen vrouwen. Gezien de ernst van de misdrijven die hen ten laste wordt gelegd, zal een aanzienlijk deel hiervan worden veroordeeld tot een (lange) gevangenisstraf.

Op basis van gegevens over de einddatum van de gevangenisstraf kunnen we berekenen hoeveel van de bovenstaande veroordeelde gedetineerden in de toekomst nog in Bon Futuro aanwezig zijn. Dit wordt weergegeven in tabel 1.

Tabel 1 Aandeel huidige veroordeeldenpopulatie dat in de toekomst nog aanwezig is in Bon Futuro

	jonge mannen	volwassen mannen	jonge vrouwen	volwassen vrouwen
Op 1-1-2008	47%	44%	0%	25%
Op 1-1-2009	33%	25%	0%	6%
Op 1-1-2010	22%	17%	0%	0%

Van de veroordeelde jonge mannen in het bestand, zal bijna de helft op 1 januari 2008 zijn straf nog uitzitten in Bon Futuro. Ook bij de volwassen mannen geldt dat voor bijna de helft van de gedetineerden. Op 1 januari 2009 is nog een derde van de huidige veroordeelde jonge mannen aanwezig, en een kwart van de volwassen mannen.

Het zoeken is nu naar een maatstaf voor de instroom van nieuwe veroordeelde gedetineerden. Zoals in de vorige paragraaf is beschreven, kunnen we die proberen te construeren uit de gegevens omtrent de geregistreerde criminaliteit (overschatting van de instroom), of van het gevangeniswezen zelf (onderschatting van de instroom). We beschrijven eerst de aanpak op basis van gegevens uit het bestand van Bon Futuro.

Uit de gedetineerdenadministratie kunnen we bepalen hoeveel personen uit de huidige veroordeeldenpopulatie tussen 1 september 2005 en 1 september 2006 zijn ingestroomd, en hoe lang de straffen zijn die ze kregen opgelegd. Om te controleren of er in de loop der tijd geen wijzigingen zijn opgetreden in de lengte van de opgelegde straffen, herhalen we deze exercitie voor personen uit de huidige veroordeeldenpopulatie die tussen 1 september 2004 en 1 september 2005 zijn ingestroomd. De resultaten worden in tabel 2 weergegeven.

Tabel 2 Aantal personen uit huidige veroordeeldenpopulatie die in een periode van 1 jaar zijn veroordeeld, en de duur van de uit te zitten straf

	duur van uit te zitten straf	jonge mannen	volwassen mannen	jonge vrouwen	volwassen vrouwen
veroordeling tussen 1-9-2005 en 1-9-2006	< 1 jaar	9	24	1	5
	1-2 jaar	10	23	0	1
	2-5 jaar	7	14	0	1
	5-10 jaar	0	1	0	0
	> 10 jaar	0	0	0	0
veroordeling tussen 1-9-2004 en 1-9-2005	< 1 jaar	0	1	0	0
	1-2 jaar	8	10	1	2
	2-5 jaar	15	37	0	3
	5-10 jaar	8	12	0	0
	> 10 jaar	3	1	0	0

Wat opvalt in de tabel is dat van de personen die tussen 1 september 2005 en 1 september 2006 zijn veroordeeld, een veel kleiner aantal langer dan 5 jaar in de gevangenis zal verblijven (1 in totaal) dan van de personen die een jaar eerder zijn veroordeeld tot een gevangenisstraf (24 in totaal). Ook het aantal veroordeelden dat tussen de 2 en 5 jaar in Bon Futuro zal zitten, is in de recente groep een stuk lager (22) dan in de oudere groep (55).

De resultaten uit tabel 2 zouden kunnen worden uitgelegd alsof er recentelijk minder lange straffen worden uitgedeeld dan in eenzelfde periode van een jaar eerder, en de voorraad aan nog uit te voeren vonnissen is verdwenen. *Dit komt niet overeen met het beeld dat uit de interviews naar voren komt.* Het lijkt waarschijnlijker dat capaciteitsproblemen in de strafrechtsketen, en in het bijzonder in het gevangeniswezen, de oorzaak zijn. Maatregelen als elektronische detentie hebben eveneens een verlagend effect op de tijd die

daadwerkelijk in een gevangeniscel moet worden uitgezeten. Het beeld dat de doorstroming in de strafrechtsketen niet soepel verloopt, wordt bevestigd door de registratie van personen in preventieve hechtenis. Een kwart van de volwassen mannen in preventieve hechtenis zit al langer dan een jaar ingesloten, en 10% zelfs langer dan 2 jaar. Voor de jonge mannen zijn deze cijfers vergelijkbaar.

We moeten concluderen dat de maatstaf die in tabel 2 wordt gegeven van de nieuwe instroom van gedetineerden een dusdanige onderschatting geeft, dat gebruik hiervan niet zinvol is. Wel bevestigen de gegevens uit tabel 1 en 2 het beeld dat de beschikbare celcapaciteit voor vrouwen op dit moment voldoende is. Waarschijnlijk speelt de inhouding van paspoorten bij drugsmisdriven hierin een belangrijke rol.

Wanneer we de registraties van het OM en het Atrakoteam als uitgangspunt van schatting van de instroom van veroordeelde personen in de gevangenis hanteren, zien we dat alleen al voor overvalcriminaliteit recentelijk tussen de 150 en 200 aanhoudingen per jaar worden verricht. Bij zo'n 100 hiervan is er sprake van gebruik van geweld, waarvoor vaak een gevangenisstraf van enkele jaren wordt opgelegd. Een volledige reeks gegevens over een aantal jaren is niet beschikbaar, aangezien de OM-registratie voor 2001 en 2002 ontbreekt. Dat bemoeilijkt een inschatting van de toekomstige instroom van verdachten op basis van de trends uit het verleden. Wel zijn er aanwijzingen dat het aandeel van jongeren in dit type misdrijven aan het stijgen is, wat mogelijk leidt tot een verdere toename van deze vorm van criminaliteit in de nabije toekomst. We beschikken evenmin over gegevens omtrent het aantal verdachten dat jaarlijks voor andere (gewelds)delicten en drugscriminaliteit wordt aangehouden. Gelet op de geschetste ontwikkelingen betreffende diefstal met geweld en het aantal personen dat op dit moment nog in preventieve hechtenis verkeert, kunnen we echter kwalitatief vaststellen dat de uit tabel 1 af te leiden beschikbare capaciteit voor 'nieuwe' gedetineerden in Bon Futuro snel gevuld zal zijn. Bovendien is het aannemelijk dat de inspanningen in het kader van het PVNA leiden tot meer efficiency en effectiviteit in de verschillende schakels van de strafrechtsketen, en zo tot een toename van het aantal personen dat via politie, OM en Hof in het gevangeniswezen terecht komt.

Als we het bovenstaande samenvatten, moeten we concluderen dat een cijfermatige uitspraak over de toekomstige behoefte aan celcapaciteit niet mogelijk is vanwege een tekort aan beschikbare gegevens. Vooral het volledige gebrek aan informatie over de berechting van verdachten en het ontbreken van periodieke gegevens over het gevangeniswezen zijn hier debet aan. Uit de informatie die wel beschikbaar is, valt kwalitatief de conclusie te trekken dat de problemen rond het tekort aan capaciteit voor veroordeelde personen in Bon Futuro in de nabije toekomst niet zullen verdwijnen. Bovendien lijken de plannen voor uitbreiding van de capaciteit aan politiecellen en preventieve hechtenis met in totaal 240 plaatsen de behoefte aan capaciteit voor veroordeelden verder te vergroten. Weliswaar zorgt deze uitbreiding dan in de eerdere schakels van de strafrechtsketen voor verlichting, maar zal een toename aan beschikbare plaatsen voor verdachten bij gelijkblijvende capaciteit voor veroordeelden leiden tot een stagnerende doorstroom en een voortdurend tekort aan capaciteit in het gevangeniswezen zelf.

Behoeftte aan capaciteit voor minderjarigen

In de beschrijving van de probleemstelling in paragraaf 1 gaven we al aan dat speciale aandacht is gevraagd voor de behandeling van minderjarigen in de strafrechtsketen. Uit de registratie van Bon Futuro is helaas niet op te maken welk gedeelte van de jonge mannen en jonge vrouwen jonger dan 18 is.

Wel beschikken we over een overzicht van in 2005 door het OM vervolgte criminele minderjarigen. Het gaat om 40 minderjarige jongens en meisjes, waarvan 33 in preventieve hechtenis zijn geplaatst. De gepleegde delicten zijn zonder uitzondering ernstig. Diefstal met geweld is hierbij verreweg de meest voorkomende categorie. Wanneer we dit bestand naast de gedetineerdenadministratie leggen die we in november 2006 van Bon Futuro ontvingen, blijken slechts negen minderjarigen hierin terug te vinden te zijn, waarvan vier nog steeds in preventieve hechtenis. De vijf inmiddels veroordeelde jongeren zitten straffen van 3 tot 5 jaar uit.

Het is onduidelijk wat er met de rest van de jongeren uit het OM-bestand is gebeurd. Gelet op de regelgeving met betrekking tot minderjarigen ligt oplegging van een TBR-maatregel gevolgd door plaatsing in het G.O.G. het meest voor de hand. Gezien de ernst van de ten laste gelegde delicten, het ontbreken van een gesloten afdeling in het G.O.G. en het feit dat er ook minderjarigen op civielrechtelijke titel worden geplaatst, lijkt dit echter niet de meest aangewezen plek. Andere mogelijkheden zijn dat er geen veroordeling heeft plaatsgevonden, dat er een alternatieve sanctie is opgelegd of dat de zaak door het Hof is geschorst.

Aangezien de bovengenoemde cijfers over minderjarigen een momentopname betreffen, is het moeilijk om hier algemene conclusies aan te verbinden. Een uitgebreidere beschrijving van de ontwikkeling van criminaliteit gepleegd door minderjarigen is te vinden in het *Overzicht jeugddelinquentie* (Huijser, 2004) dat in opdracht van het OM op Curaçao is uitgevoerd. Dit rapport bevat een overzicht van de aard en omvang van jeugddelinquentie door minderjarigen op Curaçao in de periode 1998-2003, gebaseerd op de registraties van het OM en het Bureau Jeugd en Zeden Zaken (BJZZ) van de politie. Voor recentere jaren levert de baselinestudy van Faber aanvullende informatie. Uit beide onderzoeken blijkt dat minderjarigen reeds langdurig (over)vertegenwoordigd zijn in de geweldscriminaliteit op Curaçao. Bovendien lijkt, na een daling vanaf 1999, hun aandeel recentelijk weer te stijgen. Dit komt overeen met het beeld uit de door ons gevoerde interviews. We concluderen dan ook dat er op dit moment en in de nabije toekomst behoefte is aan strafrechtelijke opvangmogelijkheden is voor deze groep minderjarigen, aangezien ze niet in Bon Futuro (kunnen) worden geplaatst en de gepleegde misdrijven te ernstig lijken voor het G.O.G. in de huidige vorm.

4.2 Point Blanche op St. Maarten

Wat betreft de toekomstige behoefte aan celcapaciteit op St. Maarten zijn we aangewezen op een eenvoudige, voornamelijk kwalitatieve analyse, aangezien we voor Point Blanche niet over gedetailleerde gegevens uit de gedetineerdenadministratie beschikken. Wel beschikken we over gegevens van de politie over de geregistreerde criminaliteit vanaf 1997. Het gaat om

totaalcijfers, waarbij we beschikken niet over een uitsplitsing naar mannen en vrouwen of naar meerderjarigen en minderjarigen.

De politie op St. Maarten beschikt, evenals op Curaçao het geval is, over beperkte middelen. Daarom is het waarschijnlijk dat er in de criminaliteitsgegevens sprake is van oververtegenwoordiging van de zware criminaliteit, aangezien er vaak geen capaciteit aanwezig is om lichtere delicten op te sporen.

De totale geregistreerde criminaliteit is in de periode 2000-2005 met ruim 20% gestegen. De stijging wordt met name veroorzaakt door een sterke toename van delicten in de categorieën beroving, mishandeling, bedreiging en (pogingen tot) moord en doodslag. In deze categorieën, die het merendeel van de opgelegde gevangenisstraffen voor hun rekening nemen, is het aantal door de politie geregistreerde misdrijven in 2005 met bijna 50% gestegen ten opzichte van het aantal in 2000. Een voortdurende toename van deze misdrijven in de komende jaren zal de druk op de nu al tekort schietende celcapaciteit verder vergroten. Volgens het OM op St. Maarten ligt er op dit moment bovendien nog een voorraad niet-uitgevoerde straffen die ongeveer gelijk staat aan 80 detentiejaren. Op basis hiervan concludeert het OM dat uiteindelijk een verdubbeling van de huidige capaciteit nodig zal zijn. Dit komt overeen met de bevindingen van Van den Brand en Boeij, die een uitbreiding van de celcapaciteit tot 350 à 375 plaatsen noemen. Gezien de criminaliteitsontwikkeling in de afgelopen jaren lijkt dit geen onrealistische conclusie.

Net als in Bon Futuro was er in Point Blanche op het moment van ons bezoek nog ruimte beschikbaar op de vrouwenafdeling. Gelet op de inname van paspoorten van bolletjesslikkers en de voorgenomen invoering van elektronische detentie, lijken hier in de nabije toekomst geen grote capaciteitsproblemen te ontstaan. Wel is er op St. Maarten gebrek aan aparte detentieplaatsen voor minderjarigen. Er is geen speciale instelling voor de behandeling van jongeren met sociale en psychische problemen zoals het G.O.G. op Curaçao. Ook de bendevoering onder jongeren, die in de gevangenis gewoon doorgaat, zorgt in de huidige situatie voor complicaties bij de spreiding van gedetineerden.

5 Conclusies en discussie

Deze rapportage beschrijft een verkenning naar de mogelijkheden om de toekomstige behoefte aan celcapaciteit op de Nederlandse Antillen in te schatten. We richten ons daarbij vooral op de capaciteit van veroordeelde gevangenen, aangezien er in het kader van het Plan Veiligheid Nederlandse Antillen (PVNA) al initiatieven lopen om de capaciteit aan politiecellen en cellen voor personen in preventieve hechtenis uit te breiden. Ook laten we de capaciteitsbehoefte aan vreemdelingenbewaring buiten beschouwing, vanwege de grote beleidsafhankelijkheid van dit terrein.

Ondanks dat uit de door ons gevoerde gesprekken en verzamelde informatie naar voren komt dat het gevangeniswezen kampt met ernstige capaciteitstekorten, blijkt de beschikbaarheid van gegevens over de strafrechtketen op de Nederlandse Antillen dusdanig beperkt dat 'harde' cijfermatige ramingen van de behoefte aan celcapaciteit niet kunnen worden geproduceerd. Een wiskundig model zoals in Nederland wordt gebruikt om de capaciteitsbehoefte in het gevangeniswezen te ramen, is op dit moment voor Antilliaanse situatie nog niet te bouwen. Ook aan een eenvoudigere methode als extrapolatie van trends kleven teveel bezwaren.

Wel zijn er aanwijzingen dat de beschikbare capaciteit voor veroordeelde jonge en volwassen mannen onvoldoende is om een goede doorstroom in het gevangeniswezen en de rest van de strafrechtketen te garanderen. Op *Curaçao* loopt de instroom van personen die een zeer lange straf dienen uit te zitten volgens recente gegevens sterk terug, en blijven verdachten lang in preventieve hechtenis. De plannen om de capaciteit aan politiecellen en cellen voor gedetineerden in preventieve hechtenis uit te breiden met 240 plaatsen lossen dit probleem waarschijnlijk niet op, maar verschuiven het slechts verder naar achteren in de keten. Het capaciteitstekort voor veroordeelden lijkt daardoor eerder toe te nemen, aangezien er meer verdachten in afwachting van een veroordeling kunnen worden ingesloten. Overwogen moet worden om ook extra plaatsen voor veroordeelde jonge en volwassen mannen te creëren. Onze inschatting is bovendien dat, gezien de investeringen in capaciteit en effectiviteit van politie en justitie in het kader van het PVNA, het aanbod van veroordeelden verder zal toenemen. Hierdoor zal het tekort aan celcapaciteit waarschijnlijk nog groter worden.

Ook is er behoefte aan capaciteit voor het insluiten van minderjarigen die een (ernstig) misdrijf hebben begaan. Het gaat om gevallen die te licht zijn voor plaatsing in Bon Futuro, en te zwaar voor opname in een G.O.G. zonder gesloten afdeling. Een justitiële jeugdinrichting waar minderjarigen behandeld worden voor de problemen waarmee ze kampen, strekt hier tot aanbeveling. Als gevolg van de drugscontroles, de inname van paspoorten en de invoer van alternatieve straffen als elektronisch toezicht lijkt er voor vrouwen op dit moment voldoende celcapaciteit aanwezig te zijn.

Op *St. Maarten* wordt uit capaciteitsgebrek de ziekenboeg gebruikt om veroordeelden te plaatsen. De toename van de geregistreeerde criminaliteit in de periode 2000-2005 en de verharding ervan geven geen aanleiding om te

verwachten dat de capaciteitstekorten in de nabije toekomst zullen afnemen, ondanks plannen om capaciteit bij te bouwen. Door de bouw van meer politiecellen bestaat ook hier eerder het gevaar dat de doorstromingsproblematiek in de strafrechtsketen naar achteren wordt doorgeschoven. Ook op St. Maarten is behoefte aan differentiatiemogelijkheden. Een afdeling voor jongeren verdient overweging, aangezien er op St. Maarten verder nauwelijks instellingen zijn waar criminele jongeren geplaatst kunnen worden. De capaciteit voor detentie van volwassen vrouwen in Point Blanche lijkt op dit moment wel te voldoen.

Om in de toekomst wel cijfermatige uitspraken te kunnen doen over de te verwachten behoefte aan celcapaciteit, is het allereerst noodzakelijk dat de registratie van de rechtspraak op de Nederlandse Antillen wordt verbeterd. Deze schakel is van cruciaal belang om de instroom van nieuwe gedetineerden en de duur van hun straffen te kunnen voorspellen. De opzet van een goed registratiesysteem zal echter de nodige tijd vergen. Een maatregel die veel sneller resultaat levert, is het periodiek opvragen en opslaan van overzichten uit de gedetineerdenadministratie van Bon Futuro. Gezien de beschikbare gegevens vergt dit weinig inspanning terwijl veel extra inzicht wordt verkregen, aangezien de ontwikkeling van de celcapaciteit kan worden gevolgd en problemen daardoor sneller kunnen worden gesignaleerd. Op dit moment worden de bestanden nog niet op structurele wijze bevraagd. Ook voor Point Blanche, het Huis van Bewaring op Bonaire, het G.O.G. en andere voor de celcapaciteit relevante instellingen dienen dergelijke periodieke gegevens te worden verzameld.

Om beter inzicht te krijgen in de samenhangen tussen de verschillende schakels van de strafrechtsketen en de mechanismen die binnen deze schakels werkzaam zijn, kunnen zogenaamde simulatiemodellen worden gebruikt. Op het Ministerie van Justitie in Nederland zijn door Van Hooff e.a. de Simulatiemodellen Strafrechtsketen (SMS) ontwikkeld, die op onderdelen van de strafrechtsketen inzoomen en gedetailleerd de processen in deze onderdelen in kaart brengen. Waar kwantitatieve gegevens ontbreken, worden gegevens geschat of vastgesteld door een team van te raadplegen experts. Toepassing van de SMS-methodiek was in dit onderzoek vanwege de beperkte doorlooptijd ervan niet mogelijk. In een later stadium kan deze aanpak echter zeer bruikbaar zijn, zeker gezien het feit dat de opzet van goede registratiesystemen de nodige tijd kost en betrouwbare kwantitatieve gegevens dus niet direct beschikbaar zullen zijn. Onderzoek naar de doorstroming van zaken bij het Hof van de Nederlandse Antillen zou zich bijvoorbeeld hier goed voor lenen.

Bijlage

Geïnterviewde personen

Tijdens ons inventariserend bezoek aan Curaçao en St. Maarten hebben we gesproken met de onderstaande personen. We danken hen hartelijk voor hun medewerking aan het onderzoek.

mr. D.A. Piar	Procureur-generaal Nederlandse Antillen
mr. G.S. Joubert	Hoofdofficier van Justitie Curaçao
mr. G.M. Veen-Jonkhout	Executie-officier van Justitie Curaçao
mr. drs. L.M. Vicente	Coördinator Jeugdzaken OM Curaçao
dhr. R.A.V. Antonius, MBA	Directeur Departement van Justitie
dhr. B.I. Andrea, MBA	Waarnemend directeur Bon Futuro
dhr. G.A. Benita	Assistant Housing Director Bon Futuro
mevr. A. Adamus-Willems	Gedetineerdenadministratie Bon Futuro
dhr. M.A. Wernet	Commissaris Korps Politie NA
prof. mr. J.M. Reijntjes	Decaan Faculteit Rechtsgeleerdheid UNA
mr. A.D. Marchena-Slot	Universitair Docent Criminologie UNA
mr. J.H. Bosch	Coördinator strafzaken Gemeenschappelijk Hof van Justitie van de Nederlandse Antillen en Aruba
drs. F.G.J. Vierbergen	Directeur CBS Nederlandse Antillen
drs. M. Jacobs	Senior onderzoeker CBS Nederlandse Antillen
drs. E.P. Maduro-Jeandor	Senior onderzoeker CBS Nederlandse Antillen
drs. Y.C. Bakhuis	Directeur Directie Jeugd- en Jongeren Ontwikkeling
drs. J. Schonenberg	Beleidsmedewerker Directie Jeugd- en Jongeren Ontwikkeling
mevr. M.J.S. Francisca	Directeur Stichting Reclassering Curaçao
mr. J. de Vrieze	Officier van Justitie St. Maarten
mr. P. Mooij	Officier van Justitie St. Maarten
dhr. R.C. Ricardo	Directeur Point Blanche
mr. R. Meijer	Waarnemend hoofd RST St. Maarten