



Aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Betreft : aanbieding werkprogramma advisering 2017
Contactpersoon : dhr. drs. J.D. van Andel
Doorkiesnummer : 06-48100230
E-mail : j.van.andel@minvenj.nl
Datum : 8 november 2016
Ons kenmerk : RSJ/104/2795/JvA/TV/TvV

Geachte heer Dijkhoff,

Voor u ligt het werkprogramma 2017 van de Afdeling advisering, van de Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (RSJ). Hierin zijn de onderwerpen opgenomen waarover de Afdeling advisering verwacht in 2017 te adviseren. De Afdeling advisering adviseert zowel op uw verzoek als op verzoek van uw collega's van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, en op eigen initiatief.

De Afdeling advisering stelt (strategische) adviezen op ten behoeve van beleid en wetgeving. Vanuit een multidisciplinaire invalshoek, en het hanteren van de RSJ beginselen van goede bejegening, verbindt de Afdeling advisering in zijn advisering wetenschap, praktijk, beleid, politiek en bestuur. De (strategische) adviezen zijn gericht op de toekomst en staan stil bij het perspectief van de justitiabele of de jeugdige. Hiermee wordt beoogd inzicht te geven in de thematiek en wordt bijgedragen aan de verdere gedachtenvorming en argumentatie in de politiek-maatschappelijke arena.

Het werkprogramma 2017 van de Afdeling advisering is een levend document. Dit betekent dat adviezen uit het werkprogramma 2016 kunnen doorlopen naar 2017. Daarnaast kan de actualiteit vragen om nieuwe adviesonderwerpen. Ook kan het voorkomen dat adviesonderwerpen afvallen omdat ze achterhaald zijn of gaande het nieuwe kalenderjaar minder urgent blijken. De RSJ geeft voorrang aan de gevraagde adviezen.

De Afdeling advisering van de RSJ zal onder meer het politiek-maatschappelijke debat over de levenslange gevangenisstraf nauwlettend blijven volgen in 2017 in afwachting van een door de staatssecretaris aangekondigd wetsvoorstel en uitvoeringsmaatregelen. Op eenzelfde wijze volgt de RSJ het debat over het wetsvoorstel Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (Wvggz, de wijzigingen in de Wet zorg en dwang (Wzd) en de Wet forensische zorg (Wfz)

De adviesonderwerpen zijn ingedeeld naar één van de drie thema's die in 2016 zijn onderscheiden en ook voor de komende jaren van belang worden geacht. Dit is tot op zekere hoogte arbitrair, bijvoorbeeld omdat in vrijwel alle adviezen van de RSJ de focus is gericht op de toekomst, waarbij aandacht wordt gegeven aan het perspectief van de justitiabele en jeugdige. Bedoeld is per onderwerp het accent van de betreffende activiteit aan te geven. Daarnaast liggen er vaak relaties tussen de diverse adviestrajecten. De adviesonderwerpen die zich niet binnen één van de drie thema's laten vatten, zijn opgenomen onder de categorie 'adviesonderwerpen met een andere thematiek'.

Per advies is aangegeven of dit een gevraagd advies betreft of een advies op eigen initiatief.

Met vriendelijke groet,
Namens de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming,



mr. L.A.J.M. de Wit, algemeen voorzitter



drs. P.G. Molenaar, algemeen secretaris, directeur

Bijlage: werkprogramma 2017

Drie thema's nader omschreven

1. Toekomst van de sanctietoepassing

Bij dit thema richt de Afdeling advisering zich op het ontwikkelen van een visie op de tenuitvoerlegging van sancties op de (middel)lange termijn vanuit de volgende constatering.

We leven in een steeds veranderende samenleving: tegen de achtergrond van een terugtrekkende overheid is onder meer het concept 'participatiemaatschappij' in opkomst. Hierbij wordt 'eigen verantwoordelijkheid' als uitgangspunt genomen en moet de omgeving worden ingeschakeld bij eventuele hulpverlening. Bestaande kaders zijn weggevallen door de decentralisatie van jeugd- en zorgtaken naar onder meer gemeenten. Tegelijkertijd vindt er een meer centrale regie plaats in de tenuitvoerlegging van sancties. In de ggz wordt het aantal klinische plaatsen verminderd, de ambulante zorg uitgebouwd en proberen hulpverleners zich meer te richten op forensische problematiek. Maar draagkracht en zelfredzaamheid van mensen in de marge zijn beperkt, evenals het vermogen in de samenleving om te dealen met storend gedrag. De veranderingen en toegenomen complexiteit leveren voor bijvoorbeeld licht verstandelijk beperkten en 'verwarde' personen zodanige problemen op, dat hun gedrag hen met het strafrecht in aanraking brengt, waar eerder hulpverlening aangewezen zou zijn geweest. Technologische ontwikkelingen leveren daarnaast de mogelijkheid van nieuwe oplossingen en uitdagingen.

Samenhangend met deze en andere ontwikkelingen verandert ook het justitieterrein. Over de gehele linie neemt, zowel in het gevangeniswezen, als in de tbs-sector en op het straf- en civielrechtelijk jeugdterrein, de populatie af. Dit heeft ingrijpende organisatorische gevolgen. Tegelijkertijd is de problematiek (zorg, lichte verstandelijke beperkingen, culturele diversiteit, etc.) van degenen die nog ingesloten zijn zwaarder geworden. De vraag is welke consequenties dit heeft, bijvoorbeeld binnen het gevangeniswezen, waar in het kader van de persoonsgerichte aanpak gedetineerden meer worden aangesproken op hun zelfredzaamheid en zij via een systeem van belonen en bestraffen meer verantwoordelijk worden gesteld voor hun gedrag. Wat betekent de bij de RSJ merkbare toename van beroepsprocedures waarvan, ondanks de grotere inzet van mediation in bijvoorbeeld beklagprocedures, sprake is? Wat zijn de gevolgen van de nadrukkelijker positionering van de justitieorganisaties in en buiten de strafrechtsketen? In hoeverre loopt bijvoorbeeld de informatie-uitwisseling in multidisciplinair casuoverleg aan tegen (privacy)grenzen?

2. Kwetsbare groepen

Het thema kwetsbare groepen vraagt onverminderd de aandacht. Personen die door de overheid zijn ingesloten of in hun vrijheid worden beperkt, bevinden zich in een afhankelijke positie. De algemene verantwoordelijkheid die dit voor de overheid met zich brengt, weegt des te meer voor personen die kwetsbaar zijn vanwege persoonlijke problematiek, of omdat ze bijvoorbeeld tot een minderheid behoren of (nog) in voorlopige hechtenis zitten. In het kader van dit thema besteedt de RSJ aandacht aan de positie van deze groepen personen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan personen met psychische stoornissen, verstandelijke beperkingen of verslavingsproblematiek. Ook kan worden gedacht aan gedetineerden met een andere culturele achtergrond, vrouwen in detentie en personen in voorlopige hechtenis of vreemdelingenbewaring. In hoeverre en op welke manier kan bij de tenuitvoerlegging van maatregelen en sancties met de specifieke kenmerken van deze groepen worden omgegaan?

Wat de jeugdbescherming betreft richt de RSJ de aandacht op kinderen van wie het recht op een gezonde ontwikkeling naar volwassenheid wordt bedreigd en die om die reden kwetsbaar zijn. Misschien wel meer nog dan het sanctieterrein raakt het jeugd- en familierecht gevoelige maatschappelijk-ethische dilemma's.

Verder is van belang de in de afgelopen jaren sterk toegenomen mate van aandacht voor de positie van het slachtoffer (dan wel diens nabestaanden) in strafzaken en bij de tenuitvoerlegging van straffen. De erkenning van de belangen van slachtoffers en nabestaanden en de veiligheid van de samenleving, heeft ook gevolgen voor de rechtspraak van de RSJ. Niet alleen de Afdeling rechtspraak heeft te maken met de belangen van het slachtoffer en diens nabestaanden bij de behandeling van beroepschriften, het zal ook een aandachtspunt zijn bij de door de Afdeling advisering uit te brengen adviezen.

3. Continuïteit in aanpak bij de overgang tussen systemen

Bij dit thema wordt gekeken naar de gevolgen voor onder meer het resocialisatieperspectief van justitiabelen wanneer deze van het ene 'systeem' overgaan (of juist niet kunnen overgaan) naar het andere. Vragen hierbij zijn: Vanuit welke verschillende perspectieven wordt gehandeld en wat betekent dit voor de mogelijkheden van doorstroming en de continuïteit in aanpak? Welke rol kan bijvoorbeeld de reclassering, die streeft naar regionalisering en integratie, spelen bij het realiseren van aansluiting tussen verschillende systemen? Voorbeelden waaraan valt te denken betreffen de overgang tussen voorzieningen voor jeugdigen en (jong)volwassenen, tussen forensische en reguliere zorg en tussen detentie of jeugdzorgplus en (andere) vervolgvoorzieningen. Maar ook gedacht kan worden aan licht verstandelijk beperkten en verwarde personen waar zij in aanraking komen met het strafrecht terwijl hulpverlening meer op zijn plaats was geweest.

Voor het RSJ-congres dat plaatsvond in oktober 2016 is gekozen voor het thema 'Continuïteit bij de overgang tussen systemen'. Tijdens dit congres, met de titel 'Aansluiting gemist', zijn vele onderwerpen behandeld die te maken hebben de problemen waarvan vaak sprake is als justitiabelen overgaan van het ene systeem naar het andere (inter-justitieel, bijvoorbeeld van gevangenis naar reclasseringsinstelling of van het strafrecht naar de vreemdelingenbewaring, maar ook extra-justitieel, bijvoorbeeld van een accommodatie voor gesloten jeugdzorg naar een kamertrainingscentrum of van de GGZ naar de gemeenten), of als er juist geen mogelijkheden zijn om over te gaan naar een passende vervolginstelling. Wellicht zal hetgeen tijdens het congres tussen de leden en medewerkers van de RSJ en de professionals uit het veld aan kennis en ervaringen is uitgewisseld aanleiding en inspiratie bieden om tot nieuwe adviesonderwerpen te komen binnen het thema 'continuïteit in aanpak bij de overgang tussen systemen'.

Adviezen

Thema 1: Toekomst van de sanctietoepassing

1. **Vaders in detentie (gevraagd advies – gevraagde opleverdatum november 2017)**

Het lijkt er op dat er momenteel meer is geregeld voor moeders dan vaders in detentie. De RSJ zou kunnen adviseren over de huidige stand van zaken t.a.v. maatregelen voor vaders en kinderen en of het wenselijk is om meer maatregelen te treffen voor vaders in detentie opdat schade bij kinderen door detentie van hun vader kan worden verminderd en/of de resocialisatie van de vaders kan worden bevorderd.

2. **Het uitvoeringsbesluit onder het verzamelwetsvoorstel penitentiaire beginselen wetten (gevraagd advies – gevraagde opleverdatum februari 2017)**

Dit besluit bevat bepalingen ter uitvoering van het wetsvoorstel Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen in verband met het vervoer, het medisch klachtrecht en enkele andere onderwerpen (33844). De paragraaf over het medisch klachtrecht in de Penitentiaire maatregel (Pm) en het Reglement justitiële jeugdinrichtingen (Rjj), komen te vervallen, omdat deze bepalingen worden overgeheveld naar de wet in formele zin. Daarnaast zullen in de Pm, het Rjj en het Reglement verpleging ter beschikking gestelden nadere regels worden gesteld over de commissie van toezicht op het vervoer. Tot slot zullen in de drie regelingen enkele technische wijzigingen van ondergeschikte aard worden aangebracht.

3. **Wetsvoorstel Boek 2 modernisering Strafvordering (voorlopige hechtenis) (gevraagd advies – gevraagde opleverdatum juli 2017)**

Dit wetsvoorstel strekt tot verruiming van de mogelijkheden voor gevangenneming na veroordeling, tot verruiming van de beroepsmogelijkheden tegen beslissingen omtrent de voorlopige hechtenis en tot toepassing van de voorwaardelijke invrijheidstelling in geval van beëindiging van de voorlopige hechtenis

4. **Wetsvoorstel strafbaarstelling smokkelen contrabande in gevangenissen (gevraagd advies – gevraagde opleverdatum juni 2017)**

Dit voorstel beoogt om het binnenbrengen van legale goederen in justitiële inrichtingen - zoals bijvoorbeeld informatiedragers of mobiele telefoons - onder bepaalde omstandigheden strafbaar te stellen.

5. **Uitvoeringsbesluit wetsvoorstel tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (gevraagd advies – gevraagde opleverdatum maart 2017)**

Hiermee worden besluiten aangepast in het kader van de herziening van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen (m.u.v. die in het jeugdstrafrecht). Het gaat om de tenuitvoerlegging van geldstraffen, maatregelen, vrijheidsbenemende sancties, justitiële voorwaarden en taakstraffen. Ook regelingen die medebepalend zijn voor de tenuitvoerlegging, zoals de betekenisvoorschriften, maken onderdeel uit van het wijzigingsbesluit.

Thema 2: Kwetsbare groepen

6. Verhoging strafrechtelijke leeftijd jongeren (gevraagd advies – gevraagde opleverdatum juni 2017)

De hoofdvragen zijn:

- Wat zijn de kansen en mogelijke risico's die zich gaan voordoen zodra de leeftijd voor strafrechtelijke aansprakelijkheid van jeugdigen van 12 jaar naar 14 jaar respectievelijk 16 jaar in Nederland gaat?
- Welke niet strafrechtelijke interventies zijn passend ten aanzien van bovengenoemde groep jeugdigen en aan welke voorwaarden zou moeten worden voldaan om dergelijke interventies passend te laten zijn? Dit ter voorkoming van het schade toebrengen aan de jeugdigen zelf, de maatschappij en mogelijke slachtoffers alsmede het vergroten van de onveiligheid van de maatschappij.

Mogelijke subvragen zijn:

- Het doel van deze wetwijziging is jeugdigen tussen de 12 en 14 of 16 jaar beter te beschermen door in reactie op wat nu nog strafbaar gedrag is, in te zetten op het bieden van zorg/hulp/onderwijs in plaats van een afdoening via het strafrecht. Wat valt te zeggen over de aansluiting bij de huidige wetenschappelijke (internationale) kennis over de ontwikkeling van adolescenten in cognitief, psychologisch en sociaal-emotioneel opzicht?
- Zijn er voldoende geschikte alternatieven voor een doeltreffende aanpak van (nu nog) strafbaar gedrag buiten het strafrecht om? En waar moeten die alternatieven minimaal aan voldoen?
- Wat zijn de resultaten van vergelijkende studies in andere Europese landen waar de leeftijd van strafrechtelijke aansprakelijkheid hoger ligt dan 12 jaar (qua zinvolle alternatieven etc.)?

7. Wetsvoorstel Boek 6 modernisering Strafvordering (jeugd) (gevraagd advies – gevraagde opleverdatum december 2017)

Dit voorstel vloeit voort uit het Wetgevingsprogramma Versterking prestaties strafrechtsketen. Het betreft een herstructurering van de bepalingen over de strafvordering tegen jeugdige personen.

Thema 3: Continuïteit bij de overgang tussen systemen

8. Interne rechtspositie in de forensische zorg (eigen initiatief – gewenste opleverdatum november 2017)

Diverse aspecten rondom de interne rechtspositie van patiënten binnen de forensische zorg, zoals die ook binnen de GGZ wordt aangeboden kunnen onderzocht worden. In het licht van huidige en aankomende wetgeving is dit van belang. Meer specifiek kan het dan gaan om te hanteren huisregels (wel of niet strenger/vrijer aan de hand van doelgroep, of uniform qua kaders), samen plaatsingen van patiënten met uiteenlopende externe rechtspositie (wel/niet gedwongen, wel/geen justitie). Op welke wijze cq onder welke (rand)voorwaarden kunnen samen plaatsingen van cliënten/patiënten met uiteenlopende rechtsposities gerealiseerd worden?

De RSJ heeft eerder aangegeven in zijn advies over de 2e NvW Wvvgz dat de aanstaande wetgeving nog niet helder genoeg is op het punt van de rechtspositie. De definitieve wetgeving hoeft echter niet te worden afgewacht voordat de Afdeling advies haar standpunt hierover formuleert.

Verkenkend onderzoek

De RSJ werkt in een omgeving die aan verandering onderhevig is. Daarnaast zijn er verschillende ontwikkelingen in 2016 en 2017 die de Afdeling advisering de mogelijkheid bieden om op te kunnen anticiperen en nieuwe adviezen op te formuleren. Allereerst is in 2016 het advies Visie op de sanctietoepassing verschenen waarmee de Afdeling advisering een koers aanbeveelt voor de toekomst. In het advies zijn diverse vruchtbare en vernieuwende ideeën in kaart gebracht. De bevindingen en conclusies in het advies zullen worden betrokken bij de in 2017 uit te brengen adviezen en zullen hiervoor een inspiratiebron vormen, dan wel de basis vormen voor nieuw uit te brengen adviezen in de nabije toekomst.

Daarnaast wordt in 2017 vanuit het ministerie van Veiligheid en Justitie de opbrengst van het programma Koers en Kansen gepresenteerd. Ook hier zal de Afdeling advisering verkennen welke ideeën inspiratie geven voor nieuwe adviezen. Tevens wil de Afdeling advisering anticiperen op mogelijke ontwikkelingen die voortvloeien uit het regeerakkoord naar aanleiding van de Tweede Kamerverkiezingen in maart 2017.

De laatste jaren is in de samenleving sprake van vergrijzing. Deze demografische ontwikkelingen zetten zich ook voort binnen de sanctietoepassing. Een vergrijzende populatie vraagt mogelijk om een andere aanpak. De Afdeling advisering zal zich in een verkennend onderzoek buigen over de vraag of er noodzaak bestaat tot het ontwikkelen van ouderenbeleid binnen de strafrechtelijke sanctietoepassing en in welke mate dit om een advies van de RSJ vraagt.

Ten slotte wil de RSJ een verkennend onderzoek doen naar vreemdelingenbewaring met het oog op uitzettingen, in casu de gezinslocatie Zeist. Dit omdat er twijfels zijn over de effectiviteit van deze vorm van vreemdelingenbewaring. Hierbij zal ook de mogelijkheid voor nauwe samenwerking met andere adviesorganen worden meegenomen.

Stimulering maatschappelijk toezicht

Informatie vanuit de commissies van toezicht (cvt's), in jaarverslagen, gesprekken tijdens werkbezoeken of anderszins, is waardevol voor de RSJ. Het ontvangen van signalen uit de praktijk is onontbeerlijk voor het uitoefenen van de adviesfunctie. De RSJ stimuleert daarom de cvt's om relevante signalen uit het veld door te geven. Andersom maakt de RSJ bij de voorbereiding van adviezen en werkbezoeken gebruik van de jaarverslagen en andere informatie ontvangen vanuit de cvt's.

Beginselen van goede bejegening

De RSJ heeft de waarden achter zijn taakuitoefening geformuleerd door middel van negen 'beginselen van goede bejegening'.

Deze beginselen van goede bejegening zijn:

- het grondbeginsel: bejegening moet goed zijn;
- het beginsel van fatsoenlijke omgang: kwaliteit van de dagelijkse bejegening;
- het beginsel van perspectief, resocialisatie en nazorg;
- het beginsel van legitieme of wettelijke tenuitvoerlegging;
- het beginsel van een zinvol programma;
- het beginsel van veiligheid;
- het beginsel van individualisering;
- het beginsel van minimale beperkingen;
- het beginsel van rechtsburgerschap.

Om tot deze beginselen te komen is geput uit Nederlandse en internationale wetgeving, verdragen en aanbevelingen – een combinatie van hard en soft law. Toelichting en voorbeelden zijn ontleend aan de advies- en rechtspraakpraktijk van de RSJ zelf. Via de website van de RSJ (www.rsj.nl) worden de beginselen toegelicht in een filmpje en door middel van achtergrondmateriaal en een te downloaden uitgave van de beginselen.

'Goede bejegening' is een work in progress, een 'levend' document. Dat impliceert dat de RSJ blijft werken aan verdere ontwikkeling, herijking en onderbouwing, één en ander in aansluiting op ontwikkelingen in het veld, nationaal en internationaal, alsmede op eigen initiatief n.a.v. nieuwe gezichtspunten in rechtspraak en advisering. Deze activiteiten worden in 2017 voortgezet en hierbij zal speciale aandacht uitgaan naar de ontwikkeling van additionele of eigenstandige beginselen voor de jeugdbescherming.

Algemeen oriënterende werkbezoeken

Ook in 2017 zullen bezoeken door de leden van de Afdeling rechtspraak en advisering worden afgelegd aan instellingen op het gebied van het gevangeniswezen, jeugdigen, TBS/forensische zorg en reclassering. Algemeen oriënterende werkbezoeken dienen om contact te houden met de praktijk en om signalen voor mogelijke adviesonderwerpen op te vangen.

De doelstelling van de werkbezoeken is tweeledig:

- Informatie halen: het in verband met de rechtspraak en (agendering van) adviezen voeling houden met de praktijk, met name ten aanzien van de toepassing van beleid en regelgeving op het werkterrein van de RSJ.
- Informatie brengen: de activiteiten van de RSJ toelichten, de taken en werkwijze van de RSJ bespreken, evenals recente of op stapel staande adviezen, voor zover deze relevant zijn voor de desbetreffende inrichting/instelling.

Tot slot

Met dit werkprogramma draagt de Afdeling advies van de RSJ bij aan de juridische correctheid en het in lijn zijn met beginselen van goede bejegening van de door de overheid opgelegde strafrechtelijke sancties en jeugdbeschermingsmaatregelen. De Afdeling advisering van de RSJ gaat daarbij graag met u in gesprek over de voortgang van het werkprogramma 2017.