

*Raad voor Strafrechtstoepassing
en Jeugdbescherming*



**Werkprogramma
advisering RSJ
2018**



1. Inleiding

Het werkprogramma van de Afdeling advisering (verder: Afdeling) van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) is gericht op de complexe, diverse uitvoeringspraktijk van de strafrechtelijke sanctietoepassing en de jeugdbescherming. Voor beide domeinen zijn onderwerpen opgenomen waarover de ministeries van Justitie en Veiligheid (JenV) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) hebben aangegeven dat zij in 2018 geadviseerd willen worden en/of waarover de Afdeling op eigen initiatief wil adviseren. Op grond van haar wettelijke taak en positie, beschreven in de missie en visie van de RSJ, heeft de Afdeling de ambitie om (ook) ongevraagd met impact te adviseren over onderwerpen waarvan zij meent dat deze van strategisch belang zijn. Bij de uitvoering van het werkprogramma neemt zij zich voor om, waar relevant en mogelijk, samen te werken met de inspecties van JenV en VWS, andere adviesorganen en universiteiten of hogescholen.

Op basis van de vragen van JenV en VWS, suggesties van stakeholders en de eigen voorstellen zijn bij de totstandkoming van het werkprogramma de prioriteiten met beide ministeries besproken, alvorens dit definitief vast te stellen. De gezamenlijke inzet leidt ertoe dat er een werkprogramma ligt dat herkenbaar, ambitieus en toch ook realistisch is. Mede in het licht van de komst van een nieuw kabinet en de hieruit voortvloeiende beleidsinitiatieven is enige ruimte gelaten om in te kunnen spelen op actuele ontwikkelingen die bij de totstandkoming van het werkprogramma niet zijn voorzien.

Hierna wordt eerst een schets op hoofdlijnen gegeven van de ontwikkelingen op het terrein van de strafrechtelijke sanctietoepassing en de jeugdbescherming en de wijze waarop de Afdeling deze beziet (paragraaf 2). Daarna volgen per domein de adviesonderwerpen (paragraaf 3). Met deze opbouw wordt de indeling in thema's losgelaten die in vorige jaren in het werkprogramma werd aangebracht (toekomst van de sanctietoepassing, kwetsbare groepen en continuïteit in aanpak bij de overgang tussen systemen). De indeling van adviezen volgens deze systematiek bleek arbitrair, niet de volledige lading te dekken en niet langer nodig om aandacht voor deze thema's te garanderen.

2. Hoofdpijnen ontwikkelingen en aandachtspunten

Strafrechtelijke sanctietoepassing

Op strafrechtelijk terrein is sprake van relatief sterke fluctuaties in de behoefte aan celcapaciteit die lastig blijken te voorspellen. Na jaren van forse capaciteitsuitbreidingen is al geruime tijd sprake van een daling van de geregistreerde criminaliteit en, hiermee samenhangend, een dalend aantal gedetineerden, terbeschikkinggestelden en strafrechtelijk minderjarigen. De actuele stand van zaken is dat een groot aantal plaatsen niet wordt gebruikt maar dat plannen voor (verdere) capaciteitsvermindering tot nog toe op verzet stuiten in de Tweede Kamer.¹ In het politieke debat is besproken dat verhoging van de aangiftebereidheid, het opsporingspercentage en een betere aanpak van al dan niet onzichtbare, georganiseerde (cyber-)criminaliteit de capaciteitsbehoefte weer zou kunnen laten stijgen. Samenhangend met deze onzekerheid heeft de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) ondertussen te maken met een groot personeelsverloop en een niet aflatende hoge werkdruk. Te verwachten is dat de nieuwe regering een Masterplan laat opstellen om de beschikbare capaciteit in de komende jaren (meer) in overeenstemming te brengen met de feitelijke behoefte. Wat vraagt het van een uitvoeringsorganisatie (zoals DJI, maar hetzelfde geldt voor andere organisaties op het sanctieterrein) om met de grote diversiteit in populatie om te gaan, daarbij voldoende te differentiëren in aanpak en in te spelen op de verwachtingen in de maatschappij met betrekking tot vergelding, resocialisatie en recidivevermindering naast de constante druk om (veiligheids)risico's zoveel mogelijk te beperken en incidenten te voorkomen? Een aanzienlijk deel van de gedetineerden kampt met complexe, meervoudige problematiek en is daarmee kwetsbaar. Indicatieve cijfers van het ministerie van JenV geven aan dat 60% van de (volwassen) gedetineerden een psychiatrische achtergrond heeft, 60% verslaafd is, 80% afhankelijk is van een uitkering, 57% schulden heeft en 35% een licht verstandelijke beperking heeft.² Kijkend naar bijvoorbeeld de hoge opbrengsten van de georganiseerde criminaliteit is echter in sommige gevallen soms ook sprake van berekenende, allesbehalve kwetsbare verdachten of daders.

In de (forensische) zorg is sprake van een ontwikkeling naar minder specialistische zorgcapaciteit, minder klinische zorg en een verdergaande ambulantisering.³ De toename van ambulante zorg in combinatie met een voorwaardelijke strafrechtelijke titel en de mogelijkheid van langdurig toezicht biedt ruimte voor effectieve drang- en dwangarrangementen in plaats van of ter aanvulling op vrijheidsbeneming. Daarnaast zijn er maatschappelijke ontwikkelingen te constateren binnen en

¹ *Bij de totstandkoming van dit werkprogramma was het nieuwe kabinet nog niet aangetreden en kon er dus nog geen rekening worden gehouden met (initiatieven voortvloeiend uit) het nieuwe regeerakkoord.*

² *Ministerie van Veiligheid en Justitie (2017), Whitepaper Koers en Kansen, p.9.*

³ *Eindrapportage van het programma Continuïteit van zorg (2017), Wegwijzer naar een veilige zorgketen voor patiënt en naaste, organisatie en maatschappij, p. 11.*

rond de detentiefase die de vraag kunnen opwerpen welke effecten deze hebben in de praktijk, zowel op het terrein van regelgeving als in de rechtspraak (en daarmee het werk van de RSJ). Zo is de rol van het slachtoffer niet alleen meer van belang in de fase van berechting maar komt deze ook in beeld tijdens de detentiefase (bijvoorbeeld bij de invrijheidstelling of bij -proef- verlofsituaties). Zoals al langer gangbaar in het tbs- en jeugddomein, werkt DJI sinds de invoering van het beleidskader Dagprogramma Beveiliging en Toezicht (en binnenkort bij het persoonsgerichte verlot) ook in het gevangeniswezen aan een andere bejegening waardoor gedetineerden meer dan vroeger binnen de muren van de gevangenis eigen verantwoordelijkheden krijgen. Dit richt zich bijvoorbeeld op de dagindeling, de ruimte die men kan gebruiken (sleutel van eigen cel), extramurale werkzaamheden etc. Anderzijds wordt het sanctiebeleid van directeuren steeds kritisch beoordeeld, terwijl de directeur bij dit nieuwe beleid ruimte nodig heeft om slagvaardig te kunnen optreden in de vele spanningsvolle situaties die detentie-inrichtingen nu eenmaal permanent kennen. Tegelijkertijd bestaat ook de wens om aan te sluiten bij de tendensen in de GGZ om afzondering terug te dringen. Meer en meer wordt de detentiefase in beeld gebracht door tv-programma's en komt daardoor nadrukkelijker dan ooit in de publieke belangstelling te staan.

De Afdeling wil met betrekking tot deze ontwikkelingen ingaan op de uitdagingen die een meer effectieve sanctietoepassing met zich mee brengt in een samenleving die soms nadrukkelijk aandacht vraagt voor vergelding. Het gedachtegoed van de "Visie op strafrechtelijke sanctietoepassing: versterken van samenhang, betrokkenheid en vertrouwen" (2016) van de Afdeling advisering dient hierbij als basis en vertrekpunt. Een weloverwogen keuze voor straf-, bestuurs- of civielrechtelijke aanpak van criminaliteit kan de effectiviteit van de reactie op criminaliteit versterken. Een effectieve strafrechtelijke sanctietoepassing staat in verbinding met de samenleving, met name op het gebied van zorg en lokaal bestuur. Samenwerking op lokaal niveau vraagt ruimte en vertrouwen in de professionals aan de basis en een hierbij passende toezichthoudende rol van de overheid. Om effectief te kunnen opereren en om maatwerk te kunnen leveren is regionaal een voldoende gedifferentieerd aanbod van sancties en voorzieningen nodig, met perspectief op het verminderen van recidive en het versterken van de (kansen op) re-integratie en resocialisatie. De 'klassieke' strafdoelen zijn vooral dadergericht. Volgens de Afdeling is meer aandacht voor de herstelgerichtheid van de sanctie-uitvoering essentieel. Met herstelgerichtheid wordt bedoeld op het waar mogelijk ongedaan maken of tegemoet komen aan leed en schade die het slachtoffer, zijn omgeving en/of de samenleving door het delict hebben ondervonden (zowel bewustwording van de impact als mogelijkheden om te werken aan (im-) materiële schadevergoeding). Herstelgerichtheid vraagt daarnaast om een samenleving die zich bereid toont en verantwoordelijkheid neemt om een succesvolle integratie van de justitiabele mogelijk te maken. De RSJ organiseert in 2018 een congres over herstelgerichtheid van de sanctie-uitvoering.

Jeugdbescherming

Misschien nog meer dan op het strafrechtelijk sanctieterrein raakt het jeugd- en familierecht gevoelige, maatschappelijk-ethische dilemma's. De adviezen die de Afdeling eerder uitbracht met betrekking tot "Interlandelijke adoptie" (2016) en "Prenatale kindbescherming en de rol van de overheid" (2015) zijn goede voorbeelden daarvan. Het Internationaal Verdrag van de Rechten van het Kind vormt hierbij voor de Afdeling een belangrijk uitgangspunt en leidraad. Mede naar aanleiding van het rapport van de Staatscommissie Herijking ouderschap (2016) is thans de discussie over nieuwe gezinsvormen actueel.

Daarnaast vraagt ook de transitie in de jeugdzorg nog steeds volop aandacht. Sinds de overheveling in 2015 van onder meer de jeugdbescherming en de jeugdzorgplus (gesloten jeugdzorg) zijn gemeenten verantwoordelijk voor het integrale jeugdbeleid. Met de gelijktijdige invoering van de Jeugdwet is sindsdien sprake van één wettelijk kader en één financieringssysteem. De verschillen in aanpak tussen gemeenten die het gevolg zijn van het decentralisatiebeleid leiden tot positieve ontwikkelingen en lokaal maatwerk, maar ook tot een complexe uitvoeringspraktijk en zorgwekkende signalen. De evaluatie van de Jeugdwet die in het voorjaar 2018 wordt verwacht, heeft het karakter van een tussenbalans en zal moeten uitwijzen of de ontwikkelingen de goede kant op gaan en of de Jeugdwet een doelmatig wettelijk kader biedt.

3. Adviezen

Sanctietoepassing

1. Spanning rechtspositie en detentiepraktijk (programma op eigen initiatief, sluit aan op gevraagd advies)

Een effectieve, flexibele, persoonsgerichte aanpak vraagt (onder meer) om regelgeving die hierop is toegesneden. Zoals hiervoor is beschreven, lijkt in de praktijk soms spanning te bestaan tussen datgene wat in regelgeving is vastgelegd en de praktische consequenties of uitvoerbaarheid daarvan. Discussies doen zich bijvoorbeeld voor in het kader van (gedragskundig advies bij) cameratoezicht, rapportageverplichtingen in het kader van degraderen-promoveren en het onverwijld uitwerken van een beschikking.

In samenhang hiermee heeft DJI geconstateerd dat er een sterke tendens naar meer maatwerk waarneembaar is (DJI in verbinding, differentiatie in beveiliging en zorg), dat meer maatwerk leidt tot effectievere interventies, maar ook kan leiden tot rechtsongelijkheid. DJI heeft de RSJ gevraagd te adviseren over hoe om te gaan met deze spanning.

Het voornemen is om in de komende jaren binnen de ruimte van het werkprogramma van de Afdeling middelen vrij te maken om allereerst na te gaan of deze voorlopige schets van problematiek breed wordt gedragen, welke fricties gezonde spanning betreffen die leiden tot innovatie of verbetering van een situatie, welke mogelijke oplossingen gevonden kunnen worden om in andere gevallen bij te dragen aan een vermindering van de spanningsrelaties en met voorstellen te komen om dit uit te werken. Concreet betekent dit dat de Afdeling zich voorneemt om in afstemming met de Afdeling rechtspraak van de RSJ een programma te ontwikkelen met (tenminste) de volgende onderdelen:

- inventariseren van de knelpunten (leden en secretarissen van de Afdeling rechtspraak van de RSJ, directeuren en medewerkers van DJI en leden en secretarissen van de commissies van toezicht).
- analyseren van de hierbij in het geding zijnde wet- en regelgeving en rechtspraak.
- focus aanbrengen op basis van (eerste) analyses: welke knelpunten verdienen aandacht en uitwerking?
- verkennen oplossingsrichtingen: reflectie op wet- en regelgeving en rechtspraak
- verbetervoorstellen formuleren: hoe is flexibiliteit in de praktijk te realiseren met waarborgen van de rechtspositie? Wat vraagt dit van de verschillende betrokkenen (zoals medewerkers in de inrichtingen)?
- Waar mogelijk zoekt de Afdeling hierbij samenwerking met universiteiten of hogescholen.

Hoewel een dergelijke exercitie voor alle drie domeinen (jeugd, gevangeniswezen, tbs), zinvol wordt geacht, wordt vanwege de omvang ervan en de (beperkte)

beschikbare capaciteit voor advisering, begonnen op het terrein van het gevangeniswezen. Dit terrein is, zoals eerder beschreven, momenteel sterk in beweging. Op tbs-terrein heeft bovendien recent een wetsevaluatie⁴ plaatsgevonden op grond waarvan ontwikkelingen in gang worden gezet die bij een dergelijke exercitie moeten kunnen worden meegenomen.

2. Samenplaatsen jeugdigen op straf- en civielrechtelijke titel (gevraagd advies)

Het ministerie van JenV heeft de RSJ gevraagd te verkennen wat de mogelijkheden zijn tot "samenplaatsing van jeugdigen op strafrechtelijke en civielrechtelijke titel", indachtig de visie en overwegingen die de RSJ heeft neergelegd in zijn advies "Gekanteld perspectief". In "Gekanteld perspectief" pleit de RSJ voor een nieuw stelsel voor vrijheidsbeneming van justitiële jeugd. Het zou moeten gaan om een stelsel waarin kleinschaligheid, nabijheid van gezin en school, passende behandeling, opleiding en beveiliging voorop staan.

In het advies zal aandacht worden besteed aan onder meer de voor- en nadelen van het samenplaatsen van jeugdigen met verschillende strafrechtelijke en civiele titels, waarbij wordt ingegaan op het beperken van het eventuele risico van 'criminele besmetting' en de mogelijkheden die hiertoe bestaan op basis van de huidige rechtspositieregelingen. Mogelijk wordt nog aandacht besteed aan randvoorwaarden en een bespreking van (bestaande) scenario's.

3. Uitvoeringsbesluit Wetsvoorstel tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (USB) (gevraagd advies i.v.m. wijzigingen wet- en regelgeving)

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.

4. Uitvoeringsbesluit Herziening beginselenwetten (gevraagd advies i.v.m. wijzigingen wet- en regelgeving)

Over het conceptwetsvoorstel 'Herziening Pbw, Bvt en Bjj i.v.m. het vervoer, medisch klachtrecht, enz.' is in 2013 door de RSJ geadviseerd. In november 2015 is een Nota van Wijziging bij dit wetsvoorstel, "Veegwet" genoemd, bij de Tweede Kamer ingediend. De Veegwet omvat voorstellen over belangrijke kwesties in het gevangeniswezen, die reeds eerder door de (voormalig) staatssecretaris in regelingen of (concept)wetsvoorstellen zijn neergelegd: onder andere voorstellen over penitentiaire arbeid en over detentiefasering (afkomstig uit het wetsvoorstel Elektronische Detentie dat na aanneming door de Tweede Kamer is verworpen door de Eerste Kamer). Na parlementaire behandeling van het wetsvoorstel (inclusief

⁴ Zie Van der Wolf, Mevis, Struijk, Van Leeuwen, Klein en Van Marle (2016). *Op zoek naar een nieuw evenwicht. Derde evaluatie van de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden, in opdracht van WODC.*

Veegwet) wordt het uitvoeringsbesluit nader uitgewerkt en ter consultatie aangeboden.

5. Wijziging verlofregeling gevangeniswezen (gevraagd advies i.v.m. wijzigingen wet- en regelgeving)

De wetgever is voornemens de invoering van het persoonsgerichte re-integratieverlof en het intrekken van het algemeen en regimair verlof te regelen door aanpassing van de ministeriële regeling 'Tijdelijk verlaten van de inrichting' (Rtvi). Het verschijnen van de (concept)regeling is afhankelijk van de parlementaire behandeling van het Wetsvoorstel Herziening beginselenwetten, en de daarbij gevoegde Nota van wijziging ("Veegwet").

6. Wijziging regeling Selectie, plaatsing en overplaatsing gedetineerden (SPOG) in verband met Terroristenafdeling (gevraagd advies i.v.m. wijzigingen wet- en regelgeving)

DJI is bezig het regime in de terroristenafdelingen (TA's) stapsgewijs te wijzigen in de richting van meer maatwerk, zoals dat elders in het Gevangeniswezen ook wordt geleverd (o.a. uitbreiding dagprogramma, invoering arbeid). De bedoelde veranderingen leiden tot een wijziging van de Regeling Selectie, Plaatsing en Overplaatsing Gedetineerden (RSPOG), die nog in 2017 aan de RSJ ter consultatie wordt voorgelegd (adviestraject loopt mogelijk door in 2018).

7. Boek 6 Strafvordering jeugd (gevraagd advies i.v.m. wijzigingen wet- en regelgeving)

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

Jeugdbescherming

8. Rechtspositiewet gesloten jeugdinstanties (gevraagd advies i.v.m. wijzigingen wet- en regelgeving)

Het kabinet Rutte-II heeft in het standpunt op de wetsevaluatie "Gedwongen zorg" van ZonMw aangekondigd dat er een rechtspositiewet gesloten jeugdinstanties komt. De ministeries van VWS en JenV hebben aangegeven graag met de Afdeling advisering van de RSJ in overleg te gaan over de opstelling van deze wet. De Afdeling zal vervolgens in de formele consultatieronde adviseren over de conceptwet.



De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming ziet er door advies en rechtspraak op onafhankelijke wijze op toe dat de overheid in de beleidsontwikkeling en de uitvoering van door de overheid opgelegde vrijheidsbenemende en vrijheidsbeperkende sancties en jeugdbeschermingsmaatregelen op een juridisch correcte wijze en in overeenstemming met beginselen van goede bejegening te werk gaat.