



Raad voor  
Strafrechtstoepassing  
en Jeugdbescherming

20 december 2022

# • · Vreemdelingen in Justitiële Jeugdinrichtingen

Een advies over strafrechtstoepassing bij en  
begeleiding van alleenstaande minderjarige  
en jongvolwassen vreemdelingen



## Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>4</b>
Aanleiding	4
Bevindingen	4
Aanbevelingen	5
<b>Afkortingenlijst</b>	<b>8</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>10</b>
1.1 Aanleiding	10
1.2 Vraagstelling	11
1.3 Afbakening	12
1.4 Werkwijze	13
1.5 Leeswijzer	13
<b>2 Vreemdelingen in JJI's: cijfers en kenmerken</b>	<b>14</b>
<b>3 Vreemdelingen met voorlopige hechtenis of jeugddetentie</b>	<b>21</b>
3.1 Vrijheidsbeneming en alternatieve jeugdstraffen en -maatregelen	21
3.2 Plaatsing amv's op amv-afdeling in RJJI Den Hey-Acker	24
3.3 Pedagogische benadering gericht op terugkeer in de maatschappij	26
3.4 Onderwijs	27
3.5 Zorg en behandeling in detentie	28
3.6 Perspectief en terugkeer	28
<b>4 Vreemdelingen met een PIJ-maatregel</b>	<b>29</b>
4.1 Cijfers en kenmerken	29
4.2 Het (al dan niet) opleggen van een PIJ-maatregel bij een vreemdeling	29
4.3 Knelpunten bij het uitvoeren van een PIJ-maatregel	31
<b>5 Samenwerking in de strafrecht- en vreemdelingenketen</b>	<b>33</b>
5.1 Inleiding	33
5.2 Samenwerking bij overdracht JJI – COA/Nidos	33
5.3 Samenwerking keten op vreemdelingrechtelijke aspecten (verblijfsstatus, terugkeer)	34
5.4 Samenwerking in de keten bij tenuitvoerlegging voorwaarden opgelegd door de rechter	36
<b>6 Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>38</b>
6.1 Algemene bevindingen	38
6.2 Vrijheidsbeneming, resocialisatie en re-integratie	39



6.2.1	Alternatieven voor voorlopige hechtenis en jeugdetentie zijn wenselijk	39
6.2.2	Wijs één (R)JJI aan voor centrale plaatsing van minderjarige en jongvolwassen vreemdelingen	40
6.2.3	Start – conform resocialisatie-doelstelling Bjj - in de JJI met een plan voor continuïteit in begeleiding gericht op toekomstperspectief	41
6.2.4	Registreer ook vreemdelingrechtelijke informatie	42
6.2.5	Maak deelname aan het verlofprogramma mogelijk voor vreemdelingen met een PIJ-maatregel zonder rechtmatig verblijf	43
6.3	Samenwerking en continuïteit in de begeleiding van vreemdelingen in JJI's	45
6.3.1	Verbeter de ketensamenwerking	45
6.4	Overige bevindingen: zorgen over opvang, begeleiding en behandeling van amv's en jongvolwassen vreemdelingen	46
<b>Bijlage 1 Opvang amv's en jongvolwassen vreemdelingen</b>		<b>49</b>
<b>Lijst van geraadpleegde deskundigen</b>		<b>53</b>
<b>Lijst van geraadpleegde stukken</b>		<b>58</b>



## Samenvatting

De Afdeling advisering van de Raad voor Strafrechtstoepassing jeugdbescherming (hierna: de RSJ) heeft op verzoek van de minister voor Rechtsbescherming een advies uitgebracht over vreemdelingen in Justitiële Jeugdinrichtingen (JJI's).

In dit advies doet de RSJ aanbevelingen om te komen tot een (beter) passende aanpak voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) en jongvolwassen vreemdelingen in JJI's, die recht doet aan de doelen van het jeugdstrafrecht.

### Aanleiding

Aanleiding voor de adviesvraag zijn knelpunten die de JJI's in de praktijk ervaren bij de begeleiding, behandeling en resocialisatie van vreemdelingen die in JJI's verblijven. De problemen die de JJI's ervaren spelen met name bij alleenstaande minderjarige en jongvolwassen vreemdelingen die geen rechtmatig verblijf in Nederland (meer) hebben of bij wie intrekking van het verblijfsrecht door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) dreigt. Verschillende factoren zoals de complexiteit van de problematiek (waaronder verslaving en posttraumatische stressstoornis (PTSS)), de taalbarrière, het gebrek aan perspectief op (duurzaam) rechtmatig verblijf in Nederland en de vaak korte verblijfsduur in de JJI voor een deel van deze groep vreemdelingen, spelen hierbij een rol.

### Bevindingen

De afgelopen vijf jaar (2017 - 2021) lag het aandeel vreemdelingen dat bij de JJI's instroomde tussen de 10,2% en 15,1% van de totale instroom. Zij verblijven in een JJI op grond van voorlopige hechtenis, jeugddetentie of een maatregel Plaatsing in een Inrichting voor Jeugdigen (PIJ). Op peildatum 30 september 2021 verbleven in totaal 49 vreemdelingen in de JJI's, waarvan 21 vreemdelingen met een PIJ-maatregel. Deze 49 vreemdelingen vormden ongeveer 10% van de totale populatie in JJI's op dat moment.

Vreemdelingen worden in verschillende JJI's geplaatst. Voor amv's is er een speciale groep in RJJ Den Hey-Acker. In beginsel worden alle amv's in de amv-afdeling van RJJ Den Hey-Acker geplaatst. Op de amv-groep is plaats voor tien jongeren. In de tweede helft van 2022 verbleven gemiddeld 8 à 10 amv's op deze groep.

De RSJ concludeert dat van alle alleenstaande minderjarige en jongvolwassen vreemdelingen die in Nederland verblijven, slechts een klein deel in een JJI terecht komt. Bij vreemdelingen die in een JJI terecht komen gaat het meestal om relatief lichte strafbare feiten en hun verblijf in de JJI is daarom veelal kort, vaak maar enkele weken. Deze jongeren komen relatief vaak uit zogenoemde 'veilige landen van herkomst', waardoor zij in beginsel geen aanspraak maken op een verblijfsvergunning op asielgronden, maar deze wel aanvragen. De RSJ vermoedt dat vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf eerder (verlenging van) voorlopige hechtenis of jeugddetentie opgelegd krijgen dan andere jongeren.



De bijdrage die de JJI kan leveren aan de begeleiding, behandeling en resocialisatie van deze vreemdelingen is vanwege de korte verblijfsduur beperkt. Tegelijkertijd is er sprake van ernstige problematiek en zijn er knelpunten met betrekking tot de resocialisatie. De RSJ benadrukt daarom het belang van continuïteit in opvang, begeleiding en behandeling van minderjarige en jongvolwassen vreemdelingen voorafgaand aan, tijdens en na het verblijf in de JJI. Het centraal plaatsen van amv's en jongvolwassen vreemdelingen in één JJI kan bijdragen aan het bundelen van de expertise ten aanzien van deze groep.

Vreemdelingen met een PIJ-maatregel verblijven langere tijd in de JJI, tot maximaal zes jaar. Bij hen is er meer tijd voor begeleiding, behandeling en resocialisatie, maar wordt de resocialisatie belemmerd als het verblijfsrecht ontbreekt of ingetrokken dreigt te worden. De RSJ vindt dat vreemdelingen die met een PIJ-maatregel in een JJI verblijven aan een verlofprogramma gericht op resocialisatie moeten kunnen deelnemen, ook als zij niet (langer) rechtmatig in Nederland verblijven.

De RSJ constateert dat er spanning bestaat tussen de pedagogische benadering van het jeugdstrafrecht en de benadering vanuit het vreemdelingenrecht voor de groep vreemdelingen die in JJI's verblijft, maar (waarschijnlijk) niet in Nederland mag blijven. Vrijheidsbeneming als ultimum remedium en het bieden van een pedagogische benadering gericht op een zo gunstig mogelijke ontwikkeling van de minderjarige of jongvolwassen vreemdeling en op zijn terugkeer in de maatschappij, zijn centrale uitgangspunten die volgens de RSJ voor deze groep onvoldoende gerealiseerd worden. De RSJ pleit er daarom voor de toepassing van voorlopige hechtenis te beperken en alternatieven voor vrijheidsbeneming zoals de Halt-afdoening, de taakstraf of de voorwaardelijke veroordeling bij deze jongeren (verder) te bevorderen en zo plaatsing in een JJI te beperken. Verder adviseert de RSJ meer te investeren in het toekomstperspectief van alleenstaande minderjarige en jongvolwassen vreemdelingen die niet in Nederland mogen blijven, door (het starten van) vakgerichte opleidingen en arbeidstoeleiding, gericht op het land van herkomst. Hiervoor is het noodzakelijk dat ketenorganisaties waaronder de JJI's, Nidos en het COA, beter samenwerken.

Hoewel buiten het bestek van de adviesvraag, vraagt de RSJ vanuit het oogpunt van jeugdbescherming tot slot aandacht voor de zorgen over de opvang, begeleiding en behandeling van alle minderjarige en jongvolwassen vreemdelingen die de Nederlandse overheid opvangt.

### Aanbevelingen

De RSJ komt tot de volgende aanbevelingen:

1. Bevorder dat bij vreemdelingen – net als bij Nederlandse jongeren – alternatieve afdoeningen en alternatieven voor vrijheidsbeneming worden toegepast, ook voor vreemdelingen die geen rechtmatig verblijf hebben. Ontwikkel alternatieven voor vrijheidsbeneming die aansluiten bij de specifieke omstandigheden van amv's en jongvolwassen vreemdelingen.



2. Wijs één (R)JJI aan voor centrale plaatsing van minderjarige en jongvolwassen vreemdelingen. Plaats vreemdelingen met voorlopige hechtenis en jeugddetentie in een aparte groep. Houd vreemdelingen met een PIJ-maatregel gescheiden van deze groep op grond van zorgbehoefte en duur van verblijf. Houd bij plaatsing in een groep rekening met de leeftijd en het ontwikkelingsniveau van de vreemdeling. Maak daarnaast onderscheid tussen vreemdelingen met en zonder perspectief op (duurzaam) verblijf in Nederland als de bezetting van de groepen dit toelaat.
3. Hanteer voor afdelingen waar vreemdelingen worden geplaatst dezelfde kwaliteitseisen voor het personeel en de bezetting (groepsleiders, psychiater) als voor het personeel op reguliere groepen.
4. Zorg binnen de JJI voor de groep vreemdelingen die niet in Nederland mag blijven voor onderwijs gericht op het leren van de Engelse taal en op arbeidstoeleiding (korte vakgerichte opleidingen, gericht op mogelijkheden op de arbeidsmarkt in het land van herkomst). Pas hiertoe de onderwijsregelgeving en het Reglement justitiële jeugdinrichtingen aan. Zorg voor continuïteit in onderwijs en arbeidstoeleiding vóór, tijdens en na detentie.
5. Betrek altijd de voogd en de COA-mentor bij het opstellen van het perspectiefplan voor de amv en draag het plan na afloop van de detentie over aan de COA-mentor en/of voogd van de vreemdeling. Draag het perspectiefplan voor de jongvolwassen vreemdeling die teruggaat naar een COA-locatie over aan het COA. Besteed in het perspectiefplan aandacht aan onderwijs/arbeidstoeleiding en zorg.
6. Zorg voor verbetering van de registratie van de groep minderjarige en jongvolwassen vreemdelingen in JJI's om ketensamenwerking te bevorderen en overdracht van het dossier werkbaar te maken. Maak een onderscheid tussen begeleide en niet-begeleide/alleenstaande minderjarige vreemdelingen en voeg informatie over het verblijfsrecht toe.

*Vreemdelingen met een PIJ-maatregel:*

7. Zorg dat het ontbreken van of de kans op het verliezen van het verblijfsrecht niet in de weg staat aan het vorderen en opleggen van een PIJ-maatregel als dit de meest passende sanctie is in het belang van de ontwikkeling van de minderjarige of de jongvolwassene.
8. Zorg er vervolgens voor dat de vreemdeling met een PIJ-maatregel zonder rechtmatig verblijf aan het verlofprogramma kan deelnemen zodat de JJI de behandeling kan afronden. Pas wet- en regelgeving hierop aan.
9. Ondersteun, voor een bepaalde periode, de terugkeer van vreemdelingen met een PIJ-maatregel met huisvesting, zorg en medicatie in het land van herkomst, analoog aan de werkwijze voor vreemdelingen met tbs die niet in Nederland mogen blijven.

*Ketensamenwerking:*

10. Zorg voor continuïteit in de begeleiding van alle amv's en jongvolwassen vreemdelingen die in JJI's verblijven, vóór, tijdens en na afloop van hun verblijf in de JJI. Maak hiertoe afspraken tussen de JJI's en de keten over (verdere)



structurele samenwerking en informatie-uitwisseling. Stimuleer – voorafgaand aan, tijdens en na het verblijf in de JJI – vrijwillige terugkeer en investeer in het toekomstperspectief van amv's en jongvolwassen vreemdelingen die hier niet mogen blijven.

11. Voorkom vervolgschade na detentie zo veel als mogelijk en zorg ervoor dat vreemdelingen niet al na korte tijd (voor de amv na veertien dagen) worden uitgeschreven bij het COA, maar verruim die termijn naar bijvoorbeeld zes weken.



## Afkortingenlijst

3RO	de drie reclasseringsorganisaties
amv	alleenstaande minderjarige vreemdeling
azc	asielzoekerscentrum
Bjj	Beginselenwet justitiële jeugdinstellingen
COA	Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers
DCI	Defence for Children International
DJI	Dienst Justitiële Instellingen
DMB	Directie Migratiebeleid
DSJ	Directie Sanctietoepassing en Jeugd
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek
DV&O	Dienst Vervoer en Ondersteuning (van DJI)
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
GI	gecertificeerde instelling
htl	handhaving- en toezichtlocatie
ICO	individueel casuoverleg
IGJ	Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd
IJenV	Inspectie Justitie en Veiligheid
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IOM	Internationale Organisatie voor Migratie
ISK	Internationale Schakelklas
ITA	Individueel Traject Afdeling
IVRK	Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind
JJI	Justitiële Jeugdinstelling
kwv	kleinschalige woonvoorziening
KVJJ	Kleinschalige Voorziening Justitiële Jeugd
LIJ	Landelijk Instrumentarium Jeugdstrafrechtketen
OM	Openbaar Ministerie
PIJ	Plaatsing in een Instelling voor Jeugdigen
pol amv	procesopvanglocatie voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen
PON	Perspectief Opvang Nidos
PTSS	posttraumatische stressstoornis
Rjj	Reglement justitiële jeugdinstellingen
RJJI	Rijks Justitiële Jeugdinstellingen
RM	Rechterlijke Macht
RSJ	Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming
RvdK	Raad voor de Kinderbescherming
SKJ	Stichting Kwaliteitsregister Jeugd
Sr	Wetboek van Strafrecht
STP	Scholings- en Trainingsprogramma
Sv	Wetboek van Strafvordering





Vb 2000	Vreemdelingenbesluit 2000
Vc 2000	Vreemdelingencirculaire 2000
VIC	Very Intensive Care
Vw 2000	Vreemdelingenwet 2000



## 1 Inleiding

### 1.1 Aanleiding

Minderjarige en jongvolwassen vreemdelingen<sup>1</sup> vormen binnen de Justitiële Jeugdinrichtingen (JJI's)<sup>2</sup> een doelgroep met specifieke problematiek. De JJI's ervaren bij alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's)<sup>3</sup> en jongvolwassen vreemdelingen problemen in de begeleiding en behandeling van deze jongeren vanwege hun complexe psychische problematiek, waaronder verslaving en posttraumatische stressstoornis (PTSS). Ook geven de JJI's aan dat het gebrek aan perspectief op rechtmatig verblijf in Nederland op gespannen voet staat met het pedagogisch leefklimaat in de JJI waarin resocialisatie en perspectief richting de Nederlandse samenleving centraal staan. De jongeren komen relatief vaak uit zogenoemde 'veilige landen van herkomst', waardoor zij in beginsel geen aanspraak maken op een verblijfsvergunning op asielfronden, maar deze wel aanvragen. Jongeren zonder rechtmatig verblijf zijn uitgesloten van verlot in het kader van resocialisatie, onder andere vanwege het risico op onttrekking. Verder is de communicatie vaak moeilijk omdat de jongeren de Nederlandse of Engelse taal onvoldoende beheersen. Deze taalbarrière maakt het lastiger om een pedagogisch leefklimaat te realiseren. Tot slot is de verblijfsduur in de JJI voor vreemdelingen in voorlopige hechtenis en jeugddetentie over het algemeen vrij kort. Deze jongeren komen voor relatief lichte delicten in een JJI terecht en (bijna) de helft van deze jongeren verblijft korter dan een maand in de JJI.

Vreemdelingen met een maatregel Plaatsing in een Inrichting voor Jeugdigen (PIJ) verblijven langer in de JJI. In het geval vreemdelingen met een PIJ-maatregel bij instroom een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd hebben, dan bestaat de mogelijkheid dat het verblijfsrecht tijdens de behandeling door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) wordt ingetrokken of niet wordt verlengd vanwege het gepleegde strafbare feit. Het ontbreken van rechtmatig verblijf heeft consequenties voor het verlot en het Scholings- en Trainingsprogramma (STP). Hierdoor kan de behandeling in de knel komen en kan de PIJ-maatregel niet adequaat worden uitgevoerd.

Bovengenoemde knelpunten in de uitvoeringspraktijk hebben geleid tot een adviesvraag over dit onderwerp van de minister voor Rechtsbescherming aan de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ).

De RSJ kijkt naar deze jongeren zowel vanuit het perspectief van strafrechtstoepassing (jeugdstrafrecht) als het perspectief van jeugdbescherming, omdat dit de terreinen

<sup>1</sup> Vreemdeling: een persoon die niet de Nederlandse nationaliteit heeft en niet op grond van een wettelijke bepaling als Nederlander wordt behandeld.

<sup>2</sup> In dit advies omvat de aanduiding JJI's zowel de Rijks Justitiële Jeugdinrichtingen (RJJI's) als de particuliere justitiële jeugdinrichtingen.

<sup>3</sup> Een alleenstaande minderjarige vreemdeling (amv) is bij aankomst in Nederland jonger dan 18 jaar en is naar Nederland gekomen zonder ouder(s) of een andere persoon die het gezag over de jongere heeft. Voor meer informatie over amv's, zie hoofdstuk 2.



zijn waarop de RSJ adviseert. Onderzoek naar (alleenstaande) minderjarige en jongvolwassen vreemdelingen in jeugddetentie is bij de RSJ niet bekend. Wel hebben verschillende organisaties hun zorgen geuit over (alleenstaande) minderjarige vreemdelingen.<sup>4</sup> Ook vanuit de wetenschap hebben deze jongeren de aandacht.<sup>5</sup> Slechts een klein deel van de (alleenstaande) minderjarige en jongvolwassen vreemdelingen komt in een JJI terecht. Van deze groep heeft een deel wel en een deel geen (uitzicht op) duurzaam verblijf in Nederland.<sup>6</sup>

## 1.2 Vraagstelling

Dit advies is tot stand gekomen naar aanleiding van een adviesaanvraag van de minister voor Rechtsbescherming van 7 februari 2022. De volgende vragen zijn voorgelegd:

### *Hoofdvraag*

Wat is een passende aanpak voor (de verschillende categorieën) vreemdelingen in de JJI's?

### *Subvragen*

1. Hoe zouden vrijheidsbeneming, resocialisatie en re-integratie voor deze doelgroep eruit moeten zien?
2. Hoe kan de aanpak voor deze (verschillende categorieën) jeugdige vreemdelingen aansluiten bij hun toekomstperspectief, dat re-integratie in de Nederlandse of een andere maatschappij (bij terugkeer naar het land van herkomst) kan inhouden?
3. Wat vraagt de specifieke aanpak voor deze groep in de onderlinge samenwerking tussen de JJI's en de vreemdelingenketen?
4. Uitstroom: hoe wordt de continuïteit in de begeleiding en behandeling van deze (minderjarige) vreemdelingen gewaarborgd na het verlaten van de JJI?

<sup>4</sup> O.a. Adviesraad Migratie, Amnesty International, Defence for Children, Kinderombudsman, de Inspecties Justitie en Veiligheid en Gezondheidszorg en Jeugd, Werkgroep Kind in AZC's

<sup>5</sup> P. Kruize & P. Gruter, *Incidenten en misdrijven op en rond COA-locaties*, Den Haag: WODC 2022. E. Nissen & I.D.A. Sportel, *Jeugd(beschermings)recht en vreemdelingenrecht: een juridisch-empirische analyse*, Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen 2021. I. Kulu Glasgow e.a., *Toekomstgerichte begeleiding en vrijwillige terugkeer van afgewezen alleenstaande minderjarige vreemdelingen*, Den Haag: WODC 2020. I. Kulu Glasgow e.a., *Een onzekere toekomst. Kwalitatief onderzoek naar de ervaringen van afgewezen (ex-)alleenstaande minderjarige vreemdelingen en opvangouders met toekomstgerichte begeleiding. Knelpunten en mogelijke oplossingen*, Den Haag: WODC 2021.

<sup>6</sup> Voor cijfers over vreemdelingen in JJI's, zie hoofdstuk 2 van dit advies. De totale instroom van amv's in de asielprocedure bedroeg in 2020 en 2021 986 respectievelijk 2.191 amv's. De instroom van amv's bij het COA bedroeg in die jaren 1.181 en 2.476. De instroom van jongvolwassen asielzoekers wordt niet apart geregistreerd. Op 1 januari 2021 verbleven 19.381 amv's als asielzoeker bij het COA. Op 1 januari 2022 ging het om 24.546 amv's. Zie: *Asylum Trends. Monthly Report on Asylum Applications in The Netherlands*, Den Haag: IND mei 2022 en COA capaciteit en bezetting en cijfers instroom en uitstroom, [www.coa.nl](http://www.coa.nl) onder 'Cijfers'.



### 1.3 Afbakening

In de JJI's verblijven verschillende categorieën vreemdelingen:

- Alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's);<sup>7</sup>
- Minderjarige vreemdelingen die niet alleenstaand zijn;<sup>8</sup>
- Meerderjarige, jongvolwassen vreemdelingen.<sup>9</sup>

Hoewel in de officiële definitie van de rijksoverheid amv's van buiten de EU komen, wordt de term in de praktijk voor zowel alleenstaande minderjarige vreemdelingen uit de EU als buiten de EU gebruikt.<sup>10</sup> De RSJ gaat uit van een brede definitie en rekent tot de amv's alle minderjarige alleenstaande (onbegeleide) vreemdelingen.

In dit advies gaat het om amv's en jongvolwassen vreemdelingen. De RSJ heeft geen aanwijzingen dat minderjarige kinderen die onderdeel uitmaken van een gezin of begeleid worden door een volwassen familielid vaak in de JJI verblijven. Daarom wordt op deze subgroep niet nader ingegaan.

In het advies wordt de doelgroep soms ook aangeduid met 'de jongeren' of 'de gedetineerde jongeren' of 'de vreemdelingen', als uit de context al blijkt dat het om amv's en jongvolwassen vreemdelingen als gehele groep gaat. In het geval dat het gaat om een andere doelgroep, dan wordt dit expliciet vermeld.

Minderjarige en jongvolwassen vreemdelingen verblijven in een JJI op grond van één van de volgende strafrechtelijke titels:

- voorlopige hechtenis (artt. 64, 65, 66 Sv);
- jeugddetentie (art. 77h, eerste lid, onder a juncto art. 77i Sr);
- vervangende hechtenis (bij geldboete: art. 77l, derde lid Sr; bij taakstraf art. 77n Sr)<sup>11</sup>;
- de PIJ-maatregel (plaatsing in een inrichting voor jeugdigen, art. 77s Sr).

Zij kunnen wel of geen rechtmatig verblijf in Nederland hebben en daarmee wel of geen perspectief op resocialisatie in de Nederlandse samenleving. Een aantal van hen wacht nog op een beslissing op hun asielaanvraag.

#### *Het (korte) verblijf in de JJI bezien in bredere context*

Het verblijf van minderjarige en jongvolwassen vreemdelingen met voorlopige hechtenis of jeugddetentie in een JJI is over het algemeen van korte duur.

Voorafgaand aan en/of na afloop van het verblijf in de JJI worden zij opgevangen en

<sup>7</sup> Deze worden in EU-richtlijnen aangeduid als niet-begeleide minderjarige vreemdelingen. Voor meer informatie over amv's, zie hoofdstuk 2.

<sup>8</sup> Een begeleide minderjarige vreemdeling is een vreemdeling die naar Nederland is gekomen en wordt begeleid door een ouder of een andere wettelijke vertegenwoordiger die het gezag over de vreemdeling heeft.

<sup>9</sup> De jongvolwassen vreemdelingen zijn vreemdelingen in de leeftijd van 18-23 jaar die volgens het adolescentenstrafrecht zijn berecht.

<sup>10</sup> Website Rijksoverheid, asielbeleid voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen, te vinden op: [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl) (laatst geraadpleegd op 15 september 2022).

<sup>11</sup> In de cijfers die de RSJ van DJI heeft ontvangen komen geen vreemdelingen voor die op basis van de titel vervangende hechtenis (vervangende jeugddetentie) in de JJI verblijven.



begeleid door het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA) en – in het geval van amv's – voorgedijinstelling Nidos. Tijdens dit adviestraject heeft de RSJ signalen ontvangen over knelpunten in de opvang en begeleiding van en zorg voor minderjarige en jongvolwassen vreemdelingen in Nederland. Hoewel dit onderwerp buiten de adviesvragen valt, besteedt de RSJ in het laatste hoofdstuk aandacht aan de zorgen die hierover bestaan. De RSJ doet dit vanuit het perspectief van jeugdbescherming en bescherming van kwetsbare groepen. Het accent van het advies ligt op het verblijf en de begeleiding van vreemdelingen in de JJI.

#### 1.4 Werkwijze

Ten behoeve van dit advies is de volgende informatie verzameld en geanalyseerd:<sup>12</sup>

- a. Literatuur, regelgeving en jurisprudentie;
- b. Cijfers ontvangen van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI);
- c. Informatie uit rondetafelgesprekken met vertegenwoordigers uit de strafrechtketen (Directie Sanctietoepassing en Jeugd (DSJ), Directie Justitiële Inrichtingen (DJI), Justitiële jeugdinrichtingen, Inspectie Justitie en Veiligheid (IJenV), Openbaar Ministerie (OM), Raad voor de Kinderbescherming (RvdK), Rechterlijke Macht (RM), advocatuur, vreemdelingenketen (Directie Migratiebeleid (DMB), Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), COA, Nidos, Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V)) en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ), wetenschap, Defence for Children International (DCI) en de Kinderombudsman;
- d. Informatie uit aanvullende gesprekken met vertegenwoordigers van Nidos, Internationale Organisatie voor Migratie (IOM), wetenschap, Reclassering Nederland en Jeugdzorg Nederland;
- e. Informatie uit werkbezoeken aan RJJi Den Hey-Acker (Breda), de procesopvanglocatie voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (pol-amv) Dronten en de kleinschalige woonvoorziening (kwv) Kampen, de Perspectief Opvang Nidos (PON) locatie Almere en de handhavings- en toezichtlocatie (htl) Hoogeveen.

#### 1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 komen cijfers en kenmerken van vreemdelingen die in JJI's verblijven aan de orde. Hoofdstuk 3 gaat in op de begeleiding, behandeling en resocialisatie van minderjarige en jongvolwassen vreemdelingen die met voorlopige hechtenis of jeugddetentie in JJI's verblijven. Hoofdstuk 4 gaat over vreemdelingen die met een PIJ-maatregel in een JJI verblijven. Hoofdstuk 5 behandelt de samenwerking tussen ketenpartners voorafgaand aan, tijdens en na detentie. Hoofdstuk 6 sluit af met conclusies en aanbevelingen. Bijlage 1 geeft een korte beschrijving van de opvang van amv's en jongvolwassen vreemdelingen bij het COA en Nidos. Ook komen in deze bijlage de zorgplicht van de overheid voor de opvang van amv's en het recent gewijzigde terugkeerbeleid voor amv's aan bod.

<sup>12</sup> Zie ook de lijst van geraadpleegde deskundigen en geraadpleegde stukken.



## 2 Vreemdelingen in JJI's: cijfers en kenmerken<sup>13</sup>

### Aandeel vreemdelingen in populatie JJI's<sup>14</sup>

De afgelopen vijf jaar (2017-2021) lag het aandeel vreemdelingen dat bij de JJI's instroomde tussen de 10,2% en 15,1%. Het betrof voornamelijk jongens.<sup>15</sup>

De uitstroom van vreemdelingen uit de JJI's betrof vergelijkbare percentages (tussen de 10,3% en 14,9% van de totale uitstroom uit JJI's).

De RSJ heeft ook cijfers over de bezetting op peildatum 30 september (periode 2017-2021) ontvangen. Op de meest recente peildatum, 30 september 2021, verbleven in totaal 49 vreemdelingen in de JJI's, ongeveer 10% van de totale populatie in de JJI's op dat moment.

Tabel 1: Nationaliteit bij instroom in de JJI's 2017 – 2021, in absolute aantallen en als percentage van de totale instroom in de JJI's.

Nationaliteit bij instroom	2017		2018		2019		2020		2021	
	aantal	%	aantal	%	aantal	%	aantal	%	aantal	%
Nederlandse nationaliteit <sup>16</sup>	1.242	86,6	1.517	85,3	1.594	82,9	1.412	85,1	1.304	88,6
Niet-Nederlandse nationaliteit <sup>17</sup> (vreemdeling)	166	11,6	217	12,2	290	15,1	222	13,4	151	10,2
Nationaliteit onbekend <sup>18</sup>	26	1,8	45	2,5	38	2,0	25	1,5	17	1,2
<b>Totaal</b>	<b>1.434</b>	<b>100</b>	<b>1.779</b>	<b>100</b>	<b>1.922</b>	<b>100</b>	<b>1.659</b>	<b>100</b>	<b>1.472</b>	<b>100</b>

<sup>13</sup> Een deel van de gegevens is afkomstig van DJI en een deel komt uit de strafrechtketendatabank (SKDB).

<sup>14</sup> Bij de cijfermatige gegevens wordt onder vreemdeling verstaan een jongere waarvan de nationaliteit bekend en enkel niet-Nederlands is.

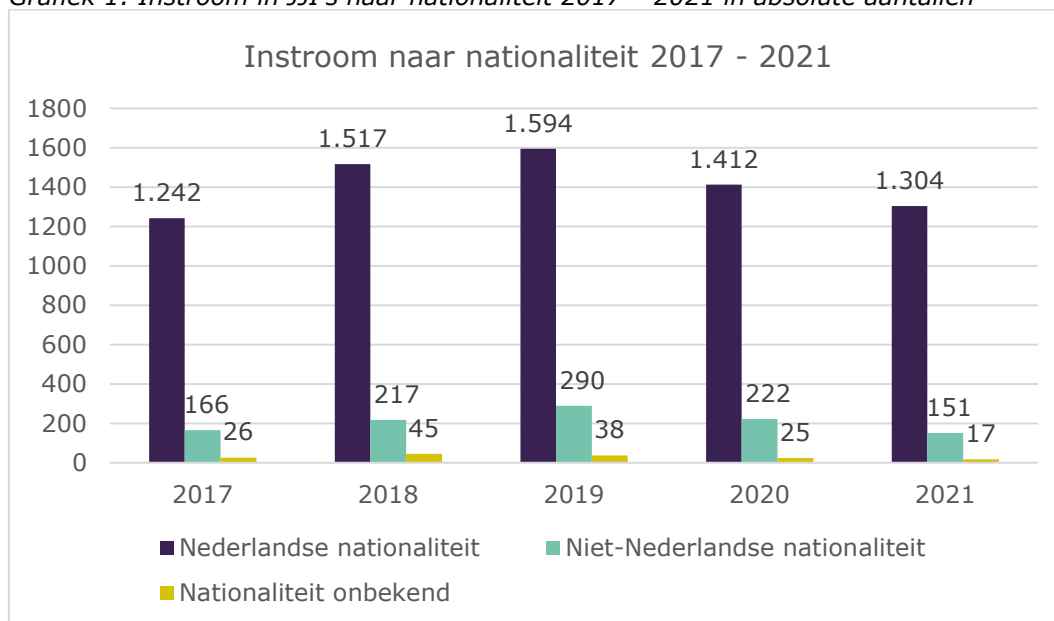
<sup>15</sup> Het aandeel meisjes nam af in de periode 2017-2021. In 2017 stroomden nog dertien meisjes met een niet-Nederlandse nationaliteit in de JJI's (8%); in 2021 ging het in minder dan vijf gevallen om een meisje. In verband met mogelijke herleidbaarheid worden in de cijfers geen specifieke aantallen genoemd indien de uitsplitsing onder de vijf uitkomt.

<sup>16</sup> Hier valt onder: a) nationaliteit Nederlands, b) eerste nationaliteit Nederlands, tweede anders, c) eerste nationaliteit onbekend, tweede Nederlands.

<sup>17</sup> Hier valt onder: a) geen Nederlandse nationaliteit, b) eerste nationaliteit onbekend, tweede niet-Nederlands.

<sup>18</sup> Deze jongeren worden in de hierna vermelde cijfers buiten beschouwing gelaten.

Grafiek 1: Instroom in JJI's naar nationaliteit 2017 – 2021 in absolute aantallen



### Leeftijd

In JJI's verblijven zowel minderjarige als jongvolwassen vreemdelingen. Op grond van het adolescentenstrafrecht<sup>19</sup> kunnen ook jongvolwassenen tot 23 jaar via het jeugdstrafrecht berecht en in een JJI geplaatst worden. Het gaat daarbij om de leeftijd van de vreemdeling op het moment van het plegen van het delict. Daarnaast verblijven ook jongeren met een PIJ-maatregel, die maximaal zeven jaar kan duren (waarvan het laatste jaar voorwaardelijk), in de JJI. Een PIJ-maatregel kan dus tot in de volwassenheid voortduren. Dit betekent dat ook jongeren van 23 jaar en ouder in JJI's verblijven.

In 2021 stroomde 65% van de vreemdelingen in als minderjarige (n=98). Ruim de helft van alle vreemdelingen in JJI's stroomde in 2021 uit als minderjarige (n=92, ruim 60%).

### Alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's)

Een amv is bij aankomst in Nederland jonger dan achttien jaar en is naar Nederland gekomen zonder ouder(s) of een andere persoon die het gezag over de jongere heeft. Amv's hebben in Nederland totdat zij achttien jaar worden recht op onderdak, onderwijs, gezondheidszorg en begeleiding ongeacht hun verblijfsstatus.

De cijfers die de RSJ van DJI heeft ontvangen betreffen de totale populatie vreemdelingen in JJI's. Bij de minderjarigen kon geen onderscheid gemaakt worden tussen amv's (dat wil zeggen: niet-begeleide kinderen) en begeleide kinderen,

<sup>19</sup> Het adolescentenstrafrecht verruimt de mogelijkheden om rekening te houden met de ontwikkelingsfase van een jeugdige verdachte. De nadruk binnen het adolescentenstrafrecht ligt op de verruiming van de toepassing van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen in de leeftijd van 18 tot 23 jaar (artikel 77c Sr).

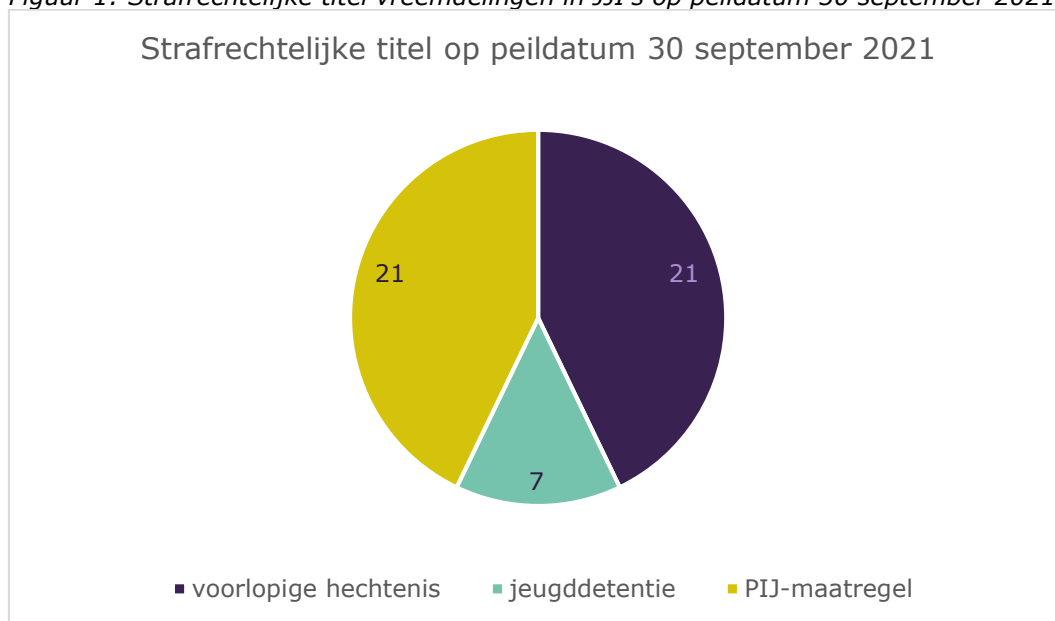


waardoor we niet weten hoe groot de groep amv's feitelijk is. Wel zijn cijfers beschikbaar over de amv-afdeling van RJJJ Den Hey-Acker (zie hierna onder "Plaatsing").

#### *Strafrechtelijke titel*

Van de in totaal 49 vreemdelingen die op 30 september 2021 in JJI's verbleven, verbleven 21 in voorlopige hechtenis,<sup>20</sup> zeven in jeugddetentie<sup>21</sup> en 21 met een PIJ-maatregel.

*Figuur 1: Strafrechtelijke titel vreemdelingen in JJI's op peildatum 30 september 2021*



<sup>20</sup> In de cijfers die de RSJ van DJI heeft ontvangen valt onder voorlopige hechtenis ook inbewaringstelling in het kader van uitlevering. In de populatie van 30 september 2021 kwam deze modaliteit niet voor.

<sup>21</sup> In de cijfers van DJI vallen onder jeugddetentie ook enkele overige modaliteiten, zoals een gijzeling in het kader van de Wet Mulder, een gedragsbeïnvloedende maatregel of vervangende hechtenis. In de populatie van 30 september 2021 kwamen deze modaliteiten niet voor.





### Plaatsing

Vreemdelingen worden in verschillende JJI's geplaatst.

Tabel 2. Verblijf op peildatum 30 september 2021

JJI	Aantal vreemdelingen
RJJI Den Hey-Acker	15
Forensisch Centrum Teylingereind	14
RJJI De Hartelborgt	10
Intermetzo/JJI Lelystad	5
RJJI De Hunnerberg	< 5
Overige inrichtingen <sup>22</sup>	< 5
<b>Totaal</b>	<b>49</b>

Voor amv's is er op dit moment een speciale groep in RJJI Den Hey Acker.<sup>23</sup> Dit betekent dat in beginsel alle amv's in de amv-groep in RJJI Den Hey-Acker verblijven.<sup>24</sup> Op basis van de beschikbare informatie en individuele omstandigheden kan hiervan worden afgeweken.<sup>25</sup> In 2021 stroomden in totaal 54 personen in de amv-groep van RJJI Den Hey-Acker in, van wie 33 unieke personen.<sup>26</sup>

De overige vreemdelingen (begeleide minderjarigen, jongvolwassenen) plaatst DJI op grond van hun zorgbehoefte. Ook vreemdelingen met een PIJ-maatregel worden geplaatst op de afdeling waar zij voor wat betreft zorgbehoefte het beste passen, bijvoorbeeld een Very Intensive Care (VIC)- of Individueel Traject Afdeling (ITA)-groep. Het is niet uitgesloten dat amv's met een PIJ-maatregel in de amv-groep worden geplaatst, maar dit is in de praktijk nog niet voorgekomen.<sup>27</sup>

<sup>22</sup> Verblijf in een Kleinschalige Voorziening Justitiële Jeugd (KVJJ) valt hier ook onder.

<sup>23</sup> DJI werkt momenteel aan een nieuw beleid voor vreemdelingen in JJI's. Onderdeel daarvan is de plaatsing. Zie onderstaande tekst 'Plan van Aanpak'.

<sup>24</sup> Niet uitgesloten kan worden dat amv's ook in andere JJI's worden geplaatst. De verkregen cijfers geven hierover geen uitsluitsel.

<sup>25</sup> Aanvullende informatie DJI, 23 november 2022.

<sup>26</sup> Het betreft cijfers die DJI heeft bijgehouden over de amv-groep in RJJI Den Hey-Acker. Deze cijfers zijn afkomstig uit een andere bron dan de eerder gebruikte cijfers over vreemdelingen in JJI's en zijn daarom niet te vergelijken met de eerder genoemde cijfers. Het betreft de instroom op de amv-groep van buiten (geen overplaatsingen). Amv's die niet op de amv-groep zijn geplaatst of na instroom in een andere JJI of andere groep zijn overgeplaatst naar de amv-groep zijn derhalve niet meegerekend. Mochten niet-amv's op de amv-groep zijn ingestroomd, dan zijn zij wel meegerekend.

<sup>27</sup> Aanvullende informatie DJI, 8 december 2022. Nagesprek werkbezoek RJJI Den Hey-Acker, 10 juni 2022.

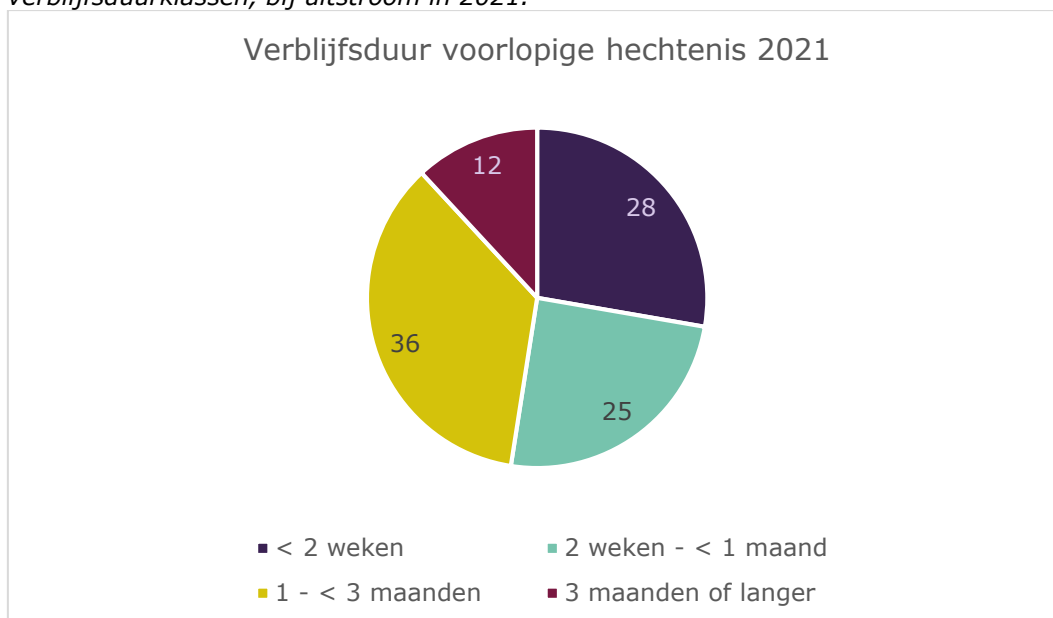


### Verblijfsduur

De gemiddelde duur van het verblijf in voorlopige hechtenis<sup>28</sup> is bij vreemdelingen kort en bedroeg in 2021 42 dagen. Ruim 50% van de vreemdelingen in voorlopige hechtenis verbleef korter dan een maand in de JJI.

Bij de modaliteiten jeugddetentie en PIJ-maatregel is in 2021 de gemiddelde duur van het verblijf 104 dagen.<sup>29</sup> Bijna 40% verbleef korter dan een maand en ruim 60% verbleef korter dan drie maanden in de JJI. Ongeveer 16% (acht personen) van de vreemdelingen die uitstroomden in 2021 heeft zes maanden of langer in de JJI verbleven.<sup>30</sup>

Figuur 2: Verblijfsduur van vreemdelingen in voorlopige hechtenis in verblijfsduurklassen, bij uitstroom in 2021.



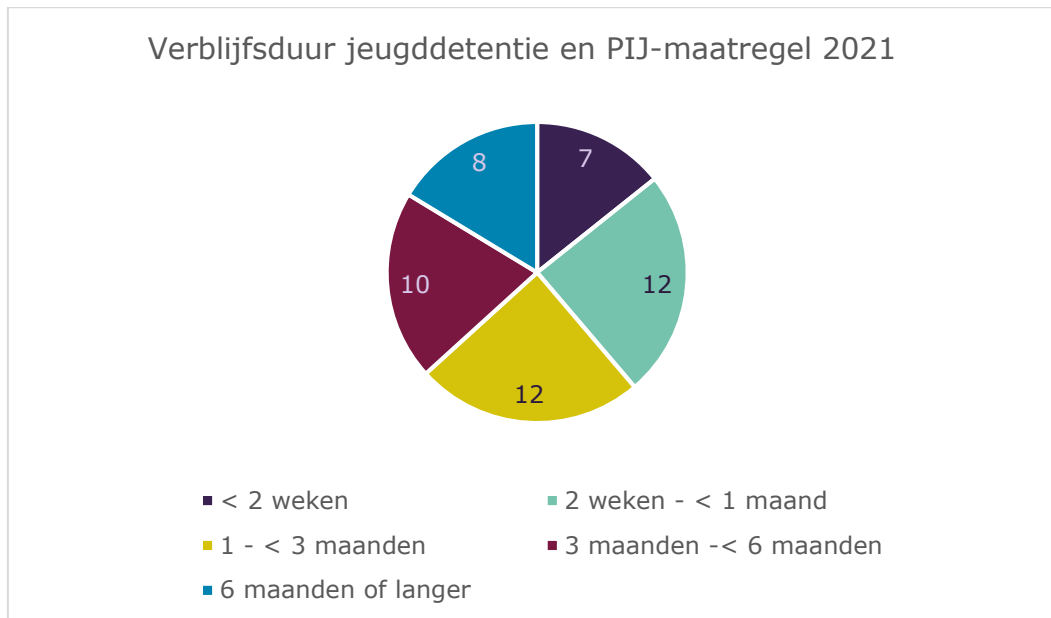
<sup>28</sup> Indien er sprake was van een voorlopige hechtenis voorafgaand aan een jeugddetentie of PIJ, valt de gehele detentieperiode onder jeugddetentie of PIJ.

<sup>29</sup> In verband met het kleine aantal vreemdelingen in de uitstroom met een PIJ-maatregel, heeft DJI de verblijfsduur bij jeugddetentie en PIJ-maatregel gecombineerd. De gemiddelde duur van het verblijf bij jeugddetentie respectievelijk een PIJ-maatregel is hierdoor niet bekend.

<sup>30</sup> Bij de verblijfsduur van de vreemdelingen met een PIJ-maatregel gaat het in deze cijfers enkel om de laatste aaneengesloten periode van vrijheidsbeneming. Dit kan een kortere periode zijn dan de behandelperiode van twee jaar, bijvoorbeeld als een vreemdeling opnieuw ingesloten is vanwege het overtreden van voorwaarden. In 2021 zijn minder dan vijf vreemdelingen met een PIJ-maatregel uitgestroomd. In al deze gevallen was sprake van een verblijfsduur van minder dan zes maanden.



Figuur 3: Verblijfsduur van vreemdelingen met jeugddetentie en PIJ-maatregel in verblijfsduurklassen, bij uitstroom in 2021.



#### Vreemdelingrechtelijke verblijfsstatus en landen van herkomst

Van de 49 vreemdelingen die op peildatum 30 september 2021 in een JJI verbleven, had het grootste gedeelte rechtmatig verblijf<sup>31</sup> (n=45), waarvan ongeveer een derde (n=16) op basis van het gemeenschapsrecht (o.a. EU-onderdanen<sup>32</sup>).<sup>33</sup> Minder dan vijf vreemdelingen hadden op dat moment géén rechtmatig verblijf.<sup>34</sup>

De vreemdelingen die op de peildatum in de JJI verbleven kwamen uit Marokko (10), Syrië (8), overige Afrikaanse landen (8) en Europa (16). De overige vreemdelingen kwamen uit (Eur-)Azië<sup>35</sup>, Zuid-Amerika of stonden geregistreerd als staatloos.

Ook bij de in- en uitstroombewegingen in het jaar 2021 heeft een meerderheid van de vreemdelingen rechtmatig verblijf. Een minderheid stroomt in en uit zonder rechtmatig verblijf (11 respectievelijk 13%). Overigens is bij zowel de in- als uitstroom bewegingen voor een aanzienlijk deel de verblijfsstatus op basis van de beschikbare gegevens onbekend (ruim 20%).

<sup>31</sup> Het rechtmatig verblijf van een vreemdeling is gedefinieerd in artikel 8 Vw 2000. Een vreemdeling heeft in ieder geval rechtmatig verblijf als de asielpcedure nog loopt of de vreemdeling een verblijfsvergunning voor bepaalde of onbepaalde tijd heeft.

<sup>32</sup> Onder het gemeenschapsrecht vallen ook EER-onderdanen, Zwitserse onderdanen én familieleden met een afgeleid verblijfsrecht, zie de definitie in art. 1 Vw 2000.

<sup>33</sup> Om bij een EU-burger het verblijfsrecht in verband met openbare orde aspecten te beëindigen moet er sprake zijn van een actueel, werkelijk en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving. Dit legt een zware bewijslast op de IND. Of wordt voldaan aan de voorwaarden voor intrekking van verblijfsrecht op grond van openbare orde, zal steeds afhangen van de omstandigheden van het individuele geval.

<sup>34</sup> En bij minder dan vijf van de 49 vreemdelingen is de verblijfsstatus op de peildatum onbekend.

<sup>35</sup> Onder Eurazië vallen Armenië, Azerbeidzjan, Cyprus, Georgië, Kazachstan, Rusland en Turkije.

Bij bijna de helft van de uitstroombewegingen in 2021 was een vreemdeling met de nationaliteit van een Noord-Afrikaans land betrokken. Bij zeker een zesde van de uitstroombewegingen was een vreemdeling met de nationaliteit van een Europees land betrokken.

Een niet onbelangrijke kanttekening bij de cijfers over de verblijfsstatus is dat het aandeel vreemdelingen zonder perspectief op rechtmatig verblijf in de praktijk vermoedelijk hoger ligt: een deel van de 'veilige landers' (zij krijgen in beginsel geen verblijfsvergunning) zal nog in procedure zijn. Zij staan in dat geval geregistreerd onder de noemer rechtmatig verblijf. Ook is bij een deel van de vreemdelingen de verblijfsstatus op basis van de beschikbare gegevens onbekend. Mogelijk betreft dit (deels) ook vreemdelingen zonder verblijfsstatus of zonder perspectief op rechtmatig verblijf. Daarnaast kan een strafrechtelijke veroordeling consequenties hebben voor vreemdelingen die al een verblijfsvergunning hebben; de IND kan op grond van het openbare ordebeleid een verblijfsvergunning intrekken of niet verlengen.<sup>36</sup> Amv's die geen rechtmatig verblijf (meer) hebben, worden in beginsel opgevangen in Nederland zolang zij minderjarig zijn.

<sup>36</sup> Een veroordeling voor een misdrijf kan aanleiding zijn om de asielaanvraag van een vreemdeling af te wijzen of de verblijfsvergunning niet te verlengen of in te trekken, op grond van gevaar voor de openbare orde en veiligheid; daarbij wordt de zogenoemde glijdende schaal gehanteerd. Hierbij wordt de duur van de onherroepelijk opgelegde straf en/of maatregel afgezet tegen het voorafgaande rechtmatig verblijf in Nederland. Als regel geldt: hoe langer de vreemdeling rechtmatig in Nederland verblijft, hoe zwaarder de straf en/of maatregel moet zijn om tot beëindiging van het rechtmatig verblijf over te gaan, art. 3.86 Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000). N.b. In het geval een vreemdeling met een PIJ-maatregel verblijfsrecht voor onbepaalde tijd heeft (asiel of regulier), is het niet mogelijk het verblijfsrecht te ontnemen op grond van het openbare orde beleid; hiervoor ontbreekt een grond in de wet, zie: artt. 22 en 35 Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000). Aanvullende schriftelijke informatie van IND, 14 november 2022.



### 3 Vreemdelingen met voorlopige hechtenis of jeugddetentie

#### 3.1 Vrijheidsbeneming en alternatieve jeugdstraffen en -maatregelen

Het Nederlandse jeugdstrafrecht heeft een pedagogisch karakter met als uitgangspunt het voorkomen van recidive. De sancties zijn gericht op een positieve gedragsbeïnvloeding van de individuele minderjarige (of jongvolwassene ten aanzien van wie jeugdstrafrecht is toegepast). Vrijheidsbeneming wordt terughoudend geadviseerd, gevorderd en opgelegd. Zo mogelijk gaat de voorkeur uit naar een alternatieve sanctie zoals een taakstraf. Vrijheidsbeneming als ultimum remedium binnen het jeugdstrafrecht is vastgelegd in nationaal, internationaal en Europees recht.<sup>37</sup>

##### *Relatief lichte delicten*

De JJI's en verschillende ketenpartners geven aan dat amv's (en jongvolwassen vreemdelingen) die in de JJI in voorlopige hechtenis of jeugddetentie zitten, meestal verdacht worden van of veroordeeld zijn voor relatief lichte delicten zoals diefstal of woninginbraak. Dit vindt zijn weerspiegeling in de korte duur van de straffen (de gemiddelde verblijfsduur in de JJI is over het algemeen erg kort, zie paragraaf 2.1).

##### *Voorlopige hechtenis*

Volgens verschillende ketenpartners is bij amv's en jongvolwassen vreemdelingen vaak geen alternatief voor de voorlopige hechtenis voorhanden. Meestal hebben deze jongeren geen perspectief op duurzaam verblijfsrecht in Nederland.<sup>38</sup>

Het OM geeft aan amv's zonder rechtmatig verblijf zo veel als mogelijk voor te geleiden, vanwege een vermoeden van verhoogd vluchtgevaar bij deze doelgroep omdat een verblijfstitel en/of een vaste woon- of verblijfplaats ontbreekt. Ook wordt gevaar voor herhaling in veel gevallen aanwezig geacht. Deze jongeren zijn volgens het OM vaak eerder met de politie in aanraking geweest en sommigen hebben al een strafblad of aantekening in de justitiële documentatie.

Daarnaast is het voor de kinderrechter (-commissaris) lastig om de veiligheidswaarborgen bij (voorwaardelijke) invrijheidsstelling te bepalen en om schorsingsvoorwaarden te formuleren. In de praktijk wordt daarom voor jongeren die geen vaste woon- of verblijfplaats hebben, minder snel een schorsing van de voorlopige hechtenis bevolen, conform het advies van de RvdK.<sup>39</sup>

Om te garanderen dat de jongere op zitting verschijnt wordt in sommige regio's (super)snelrecht voor overlastgevende vreemdelingen (overwegend minderjarige en

<sup>37</sup> Zie onder meer artt. 493 Sv, 37 en 40 IVRK, art. 10 EU-richtlijn 2016/800, Art. 6 Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child-friendly justice, 2010, deprivation of liberty, par. 19 en 22 (specifiek voor amv's). Vrijheidsbeneming van amv's mag nooit enkel en alleen gemotiveerd en gebaseerd zijn op het ontbreken van verblijfsrecht.

<sup>38</sup> Rondetafelgesprek met inspecties, OM en ZM, 22 maart 2022. Rondetafelgesprek wetenschap en advocatuur, 28 maart 2022.

<sup>39</sup> Rondetafelgesprek met inspecties, OM en ZM, 22 maart 2022 en aanvullende schriftelijke informatie van het OM, 15 november 2022.



meerderjarige jongvolwassenen<sup>40</sup>) toegepast. Op die manier kan snel een straf worden opgelegd en voorkomen worden dat de verdachte al vertrokken en onvindbaar is op het moment van tenuitvoerlegging van de straf.<sup>41</sup>

Omdat overlastgevende vreemdelingen vaak relatief kort in Nederland zijn, is de kans klein dat het de politie of het OM lukt om de dagvaarding voor een zitting uit te reiken.<sup>42</sup>

#### *Strafoplegging bij amv's*

Uit het nationaal en Europees recht alsook het IVRK vloeit voort dat bij toepassing van het jeugdstrafrecht en in de strafrechtelijke procedure steeds rekening wordt gehouden met de belangen van minderjarigen.<sup>43</sup> Dat geldt ook voor minderjarige vreemdelingen. Minderjarige verdachten hebben recht op een individuele beoordeling, waarbij rekening wordt gehouden met specifieke behoeften en kwetsbaarheden van het kind alsook persoonlijkheid en ontwikkelingsniveau van het kind, zijn economische, sociale en familiale achtergrond.<sup>44</sup> Deze belangenafweging speelt een rol in de verschillende fasen van het strafproces.

Bij vervolging van een minderjarige door het OM, doet de RvdK onderzoek naar de persoon en de omstandigheden van de verdachte en geeft advies aan OM en de kinderrechter (-commissaris) over straf en zorg. De RvdK gebruikt voor dit onderzoek het Landelijk Instrumentarium Jeugdstrafrechtketen (LIJ)<sup>45</sup> maar dit is niet goed toepasbaar bij amv's. Om toch een goed beeld te krijgen van amv's, heeft de RvdK voor deze doelgroep een apart format voor amv's ontwikkeld (onderdeel van het LIJ) dat momenteel in de praktijk wordt uitgetest (pilot). De RvdK overweegt momenteel ook het vaker adviseren van een taakstraf bij vreemdelingen zonder verblijfsrecht, ook al is deze niet altijd uitvoerbaar vanwege contra-indicaties (bijv. drugsverslaving, gebrek aan motivatie, taalbarrière).

Bij het vorderen van een passende straf door het OM speelt het verblijfsrecht van een jeugdige volgens het OM geen rol, tenzij het opleggen van een PIJ-maatregel wordt overwogen (zie hoofdstuk 4 paragraaf 4.2). Het OM kijkt naar de persoon van de verdachte, de leeftijd ten tijde van het gepleegde strafbaar feit, de ernst van het delict en de omstandigheden waaronder dit heeft plaatsgevonden.<sup>46</sup>

De RSJ heeft in verschillende gesprekken vernomen dat amv's zonder verblijfsvergunning eerder dan andere jongeren een jeugddetentie in plaats van een taakstraf krijgen opgelegd voor lichte delicten, maar dit wordt niet geregistreerd en kan daarom niet geverifieerd worden. De uitvoerbaarheid van taakstraffen wordt als

<sup>40</sup> Inspectie Justitie en Veiligheid, *Vervolgonderzoek naar de aanpak van overlastgevende asielzoekers*, Den Haag: Inspectie Justitie en Veiligheid 2021, p. 20.

<sup>41</sup> Aanvullende schriftelijke informatie van ZM, 15 november 2022.

<sup>42</sup> Inspectie Justitie en Veiligheid 2021, p. 28.

<sup>43</sup> Zie onder meer art. 493 lid 1 Sv en artt. 3 en 40 IVRK, art. 24 lid 2 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (2000/C364/01) en EU-richtlijn 2016/800 betreffende procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklagde zijn in een strafprocedure.

<sup>44</sup> EU-richtlijn 2016/800, art. 7.

<sup>45</sup> Rondetafelgesprek met RvdK en aanvullende informatie RvdK.

<sup>46</sup> Rondetafelgesprek met inspecties, OM en ZM, 22 maart 2022 en aanvullende informatie OM, 15 november 2022.



problematisch gezien, omdat het vaak zou ontbreken aan motivatie en een vast adres. Of het adres wisselt vaak waardoor deze jongeren niet ingedeeld kunnen worden in een taakstrafproject. De jongeren kunnen zich tijdens het uitvoeren van de taakstraf aan het toezicht onttrekken en met onbekende bestemming vertrekken.

In Oost-Brabant is een pilot taakstraffen voor amv's uitgevoerd. Het betrof een pilot om werkstraffen buiten de COA-locatie maar ook op de COA-locatie (Overloon en Grave) mogelijk te maken voor amv's uit veilige landen van herkomst. Inmiddels is de pilot in Oost-Brabant omgezet in een reguliere werkwijze. Tijdens de pilot heeft geen enkele amv een taakstraf uitgevoerd op een COA-locatie omdat er contra-indicaties waren (onder andere drugsverslaving). Toch ziet de RvdK het als meerwaarde om een taakstraf te kunnen adviseren als alternatief voor jeugddetentie. Sinds kort kan de RvdK in voorkomende gevallen landelijk een Arabisch sprekende werkmeester leveren voor het toezicht op het uitvoeren van een taakstraf buiten een COA-locatie. Het toespitsen van begeleiding van de taakstraf op de specifieke omstandigheden van amv's, kan bijdragen aan het succesvol uitvoeren van de taakstraf.

Ook het inschakelen van de jeugdreclassering is vanwege het gebrek aan motivatie en de taalbarrière vaak geen optie. Daarnaast zijn op de COA-locaties waar de jeugdige vreemdelingen verblijven geen ouders of voogd dagelijks aanwezig om hen te motiveren en/of toezicht op hen te houden in het kader van een schorsing van de voorlopige hechtenis of in het kader van bijzondere voorwaarden bij sanctieoplegging. Het is de RSJ niet bekend of en hoe vaak ook andere alternatieven zoals een Halt-afdoening of een voorwaardelijke veroordeling overwogen worden, terwijl naar toepassing van alternatieven voor vrijheidsbeneming bij jeugdigen gestreefd zou moeten worden.<sup>47</sup> Bij veel amv's – zeker bij degenen die recidiveren – wordt om bovenstaande redenen en bij gebrek aan alternatieven jeugddetentie opgelegd.<sup>48</sup>

Volgens een rapport van de Inspectie JenV maken de straffen die opgelegd worden via het jeugdstrafrecht weinig indruk op de minderjarige vreemdelingen. Deze geven tegenover hun begeleiders aan dat ze liever tot jeugddetentie worden veroordeeld dan tot een taakstraf. In jeugddetentie verblijven de vreemdelingen in een rustige omgeving en voelen ze minder druk van de groep waar ze onderdeel van uitmaken.<sup>49</sup> Plaatsing van jeugdige vreemdelingen in de Kleinschalige Voorziening Justitiële Jeugd (KVJJ) is ook mogelijk, mits voldaan wordt aan de plaatsingscriteria en er geen sprake is van contra-indicaties.<sup>50</sup> Dit is in de praktijk ook wel eens voorgekomen.<sup>51</sup>

<sup>47</sup> Zie onder meer artt. 493 Sv, 37 en 40 IVRK, art. 10 EU-richtlijn 2016/800, Art. 6 Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child-friendly justice, 2010, par. 19 en 22 en General Comment No. 24 par. 6 (c)(iii), par. 19 van het VN-Kinderrechtencomité.

<sup>48</sup> Rondetafelgesprek met COA, Nidos en RvdK, 9 maart 2022. Aanvullende schriftelijke informatie RvdK, 15 november 2022. Werkbezoek RJJ Den Hey-Acker, 9 juni 2022. Gesprek met Ellen Nissen en Iris Sportel, Radboud Universiteit Nijmegen, 14 april 2022.

<sup>49</sup> Inspectie Justitie en Veiligheid 2021, p. 29. Het rapport gaat ook over vreemdelingen die zijn veroordeeld voor een strafbaar feit.

<sup>50</sup> Informatieblad ketenpartners Kleinschalige Voorziening Justitiële Jeugd, juni 2022, [www.dji.nl](http://www.dji.nl).

<sup>51</sup> Schriftelijke informatie DJI, 23 november 2022. Plaatsing in een KVJJ valt in tabel 2 onder 'overige inrichtingen'.



### 3.2 Plaatsing amv's op amv-afdeling in RJJJ Den Hey-Acker

Enkele jaren geleden is een aparte amv-afdeling geopend in RJJJ Den Hey-Acker. In beginsel worden alle amv's op deze afdeling geplaatst.<sup>52</sup> De reden voor het openen van een aparte groep was volgens DJJ gelegen in onrust en overlast die amv's in reguliere groepen veroorzaakten. Ook een capaciteitstekort binnen de JJI's speelde een rol bij het openen van deze afdeling.<sup>53</sup> De inspecties (IJenV en IGJ) kregen in de periode vóór het openen van de aparte amv-groep veel signalen vanuit JJI's over problemen met amv's en jongvolwassen vreemdelingen.<sup>54</sup>

Op de amv-groep is plaats voor tien jongeren. In de eerste helft van 2022 is het aantal amv's dat in RJJJ Den Hey-Acker is geplaatst vergeleken met het jaar daarvoor kleiner geworden. In de praktijk was de bezetting in die periode gemiddeld vier à vijf jongeren. Sinds juli 2022 is de bezetting weer toegenomen en verblijven gemiddeld acht à tien amv's op de amv-groep. RJJJ Den Hey-Acker ziet jongeren geregeld terugkomen.<sup>55</sup>

De jongeren in deze amv-groep komen over het algemeen uit landen uit Noord-Afrika, zogenaamde veilige landen van herkomst, zoals Marokko en Tunesië, en hebben daardoor in beginsel geen recht op een verblijfsvergunning asiel in Nederland. Het dagprogramma voor de amv's verschilt van het dagprogramma van de reguliere groepen. Het dagprogramma start later. De amv's krijgen geen (theoretisch) ISK-onderwijs,<sup>56</sup> maar er wordt voor dagbesteding gezorgd. Dit gebeurt in kleine groepjes amv's met een begeleider van de groep erbij; contact met jongeren van de reguliere afdelingen is er niet. Er worden activiteiten als sporten en koken aangeboden.<sup>57</sup> Voor amv's die minimaal drie weken in de JJI verblijven wordt binnen een termijn van drie weken een perspectiefplan opgesteld. Een leerplan maakt deel uit van het perspectiefplan.<sup>58</sup>

De inspecties zijn positief over het openen van een aparte afdeling voor amv's omdat het samenplaatsen van deze jongeren de druk op andere afdelingen vermindert en het de mogelijkheid biedt gerichte expertise in te zetten voor deze groep die een specifieke hulpvraag heeft. Het aanbieden van passend onderwijs en een passende behandeling is volgens de inspecteurs een aandachtspunt.<sup>59</sup>

<sup>52</sup> Tot op heden zijn alleen amv's met voorlopige hechtenis of jeugdetentie in deze groep geplaatst. Het is niet uitgesloten dat amv's met een PIJ-maatregel in de amv-groep worden geplaatst, maar dit is in de praktijk nog niet voorgekomen.

<sup>53</sup> Aanvullende schriftelijke informatie RJJJ Den Hey-Acker, 14 november 2022.

<sup>54</sup> Rondetafelgesprek met inspecties, OM en ZM, 22 maart 2022.

<sup>55</sup> Werkbezoek RJJJ Den Hey-Acker 9 juni 2022. Aanvullend gesprek met RJJJ Den Hey Acker, oktober 2022.

<sup>56</sup> ISK staat voor Internationale Schakelklas. Het ISK-onderwijs is bedoeld voor kinderen tussen de 12 en 18 jaar die geen Nederlands spreken. Het onderwijs duurt ongeveer twee jaar en is een voorbereiding op het reguliere Nederlandse onderwijs.

<sup>57</sup> Een verschil tussen amv's en jongvolwassen vreemdelingen is dat de laatsten geen leerplicht meer hebben.

<sup>58</sup> Nagesprek werkbezoek RJJJ Den Hey-Acker, 10 juni 2022. Artt. 20 en 52 Bjj. Zie art. 26 Reglement justitiële jeugdinrichtingen (Rjj) over de inhoud van het perspectiefplan.

<sup>59</sup> Rondetafelgesprek met inspecties, OM en ZM, 22 maart 2022.





### *Begeleiding*

Het team bestaat uit groepsleiders, een afdelingshoofd en een behandelcoördinator. Alle overige disciplines die aanwezig zijn voor de reguliere groepen, zoals een psychiater, de medische dienst, een sociaalpsychiatrisch verpleegkundige en vrijetijdsmedewerkers, zijn ook toegankelijk voor de amv-groep. Bij de start van de amv-afdeling zijn – vanwege een tekort aan pedagogisch medewerkers - medewerkers van de Dienst Vervoer en Ondersteuning (DV&O)<sup>60</sup> ingehuurd als groepsleiders. Deze medewerkers voldoen niet aan de opleidingseisen die binnen de JJI aan groepsleiders worden gesteld (60% hbo, 40% mbo en kennis van pedagogiek).<sup>61</sup> De ervaring van RJJJ Den Hey-Acker met deze groepsleiders is positief. Er staan afhankelijk van de bezetting twee of drie van deze groepsleiders op de groep. Zij spreken de taal van de jongeren (Arabisch, Frans of Spaans) en zijn volgens de RJJJ Den Hey-Acker goed in staat grenzen te stellen en structuur te bieden.<sup>62</sup>

### *Financiering en bestemming*

De amv-groep wordt gefinancierd als een groep met regulier kort verblijf. Hierin is geen structurele financiering voor de psychiater opgenomen. Op dit moment is de bestemming en financiering van amv's binnen DJI niet structureel geregeld. RJJJ Den Hey-Acker heeft aangegeven behoefte te hebben aan duidelijkheid over de (langere termijn) plannen met de amv-groep, zodat geïnvesteerd kan worden, bijvoorbeeld in een aangepast dagprogramma (waaronder onderwijs), het coachen en opleiden/omscholen van de groepsleiders en de medische dienst.<sup>63</sup>

DJI werkt momenteel aan een nieuw beleid voor vreemdelingen in JJI's. Hierbij wordt gekeken naar onder meer plaatsing, het dagprogramma (aanbod) en samenwerking met partners uit de vreemdelingenketen. DJI heeft besloten om de gehele groep vreemdelingen in de JJI's, waaronder de vreemdelingen met een PIJ-maatregel, zo veel mogelijk gecentreerd te plaatsen in één of enkele locaties van de Rijks Justitiële Jeugdinrichting. Op deze wijze kan DJI de kennis en expertise over de doelgroep en de samenwerking met de migratieketen centreren. Voor vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf komt een aangepast aanbod, gericht op voorbereiding van de terugkeer naar het land van herkomst. De contouren van het beleid zijn vastgesteld en worden momenteel nader uitgewerkt en geconcretiseerd. Naar verwachting is er in 2023 een aangepast aanbod voor vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf.<sup>64</sup>

<sup>60</sup> DV&O is een landelijke dienst van DJI voor het vervoer van arrestanten, gedetineerden en vreemdelingen. DV&O verleent daarnaast bijstand bij calamiteiten in (justitiële) inrichtingen en detachert beveiligingsmedewerkers ter ondersteuning van organisaties die aan Justitie en Veiligheid gelieerd zijn.

<sup>61</sup> De opleidingseisen zijn conform de norm van de Stichting Kwaliteitsregister Jeugd (SKJ). Vanwege tekorten op de arbeidsmarkt wordt nu ook mbo-geschoold personeel met een pedagogische opleiding geworven. Bij de amv-groep zijn medewerkers overwegend op mbo-2 en mbo-3 niveau geschoold. De rol van de gedragswetenschapper is daarom bij deze groep meer ondersteunend dan bij de reguliere groepen.

<sup>62</sup> Werkbezoek RJJJ Den Hey-Acker, 9 juni 2022. Nagesprek werkbezoek RJJJ Den Hey-Acker, 10 juni 2022.

<sup>63</sup> Werkbezoek RJJJ Den Hey-Acker, 9 juni 2022.

<sup>64</sup> Aanvullende schriftelijke informatie van het hoofdkantoor van DJI, 14 oktober 2022.



### 3.3 Pedagogische benadering gericht op terugkeer in de maatschappij

Het verblijf van vreemdelingen in de JJI's moet net als dat van Nederlandse jongeren voldoen aan de eisen die de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj) stelt. In artikel 2 lid 2 Bjj staat onder meer dat de tenuitvoerlegging van de straf of maatregel wordt "aangewend voor de opvoeding van de jeugdige" en "zoveel mogelijk dienstbaar wordt gemaakt aan de voorbereiding van de terugkeer van de jeugdige in de maatschappij". De RSJ merkt hierbij op dat de bewoordingen 'terugkeer in de maatschappij' in de Bjj niet gericht zijn op een specifiek land, maar op terugkeer naar de maatschappij in het algemeen.<sup>65</sup> Ook in de situatie dat er geen duurzaam verblijfsrecht is in Nederland en terugkeer (resocialisatie) in de Nederlandse maatschappij dus geen doel kan zijn, moet nog steeds gewerkt worden aan terugkeer (resocialisatie), gericht op een andere maatschappij.

Alle JJI's vinden het lastig om een passend pedagogisch klimaat te bieden aan amv's en jongvolwassen vreemdelingen. Dat heeft onder meer te maken met de taalbarrière en de ernstige problematiek van verslaving, PTSS/trauma's e.d. De onduidelijkheid over de verblijfsstatus en het toekomstperspectief én een gebrek aan achtergrondinformatie (strafzaak, problematiek) over de jongere, vormen een belemmering om deze vreemdelingen te begeleiden en voor te bereiden op hun terugkeer in de maatschappij. Deze factoren maken het lastig om een perspectiefplan voor de jongere te maken.<sup>66</sup>

Zowel de JJI's als betrokken ketenpartners zoals de RvdK en Nidos menen dat het verblijf van deze jongeren in een JJI hun meer rust en structuur geeft dan zij gewend waren bij het COA. Volgens medewerkers van de JJI's ervaren ze minder groepsdruk, hebben ze een dagritme en kicken ze af van verslavende middelen. Hoewel stabilisatie van deze jongeren als positief wordt gezien en kansen biedt met hen in gesprek te komen, is jeugd detentie volgens verschillende betrokkenen desondanks niet de meest gepaste en wenselijke optie.<sup>67</sup>

#### *Amv-groep en doelstelling Bjj*

RJJI Den Hey-Acker en de Commissie van Toezicht<sup>68</sup> die in deze inrichting actief is, zijn van mening dat voor de amv-groep de doelstelling van de Bjj niet wordt gehaald. De begeleiding van amv's zonder verblijfsrecht is momenteel onvoldoende gericht op opvoeding en voorbereiding op terugkeer naar de samenleving (in het land van herkomst). De aanpak op deze afdeling is met name gericht op het stabiliseren en bezighouden van deze jeugdigen tijdens het korte verblijf in de JJI. Terugkeer naar de samenleving betekent voor amv's in de praktijk meestal terugkeer naar een

<sup>65</sup> De Hoge Raad heeft eerder bepaald dat terugkeer naar de samenleving betekent terugkeer naar een samenleving in het algemeen, HR 16 januari 1987, NJ 1987, 405.

<sup>66</sup> Rondetafelgesprek met JJI's, 1 maart 2022.

<sup>67</sup> Rondetafelgesprek met COA, Nidos, RvdK, 9 maart 2022. Rondetafelgesprek met wetenschap en advocatuur, 28 maart 2022. Rondetafelgesprek met inspecties, OM en ZM, 22 maart 2022.

<sup>68</sup> De Commissie van Toezicht heeft dit in april 2020 aangekaart bij de minister voor Rechtsbescherming. De minister heeft hierop aangegeven DJI de opdracht te hebben gegeven te onderzoeken waar een aangepast aanbod voor amv's het beste vormgegeven kan worden, waarbij bestaande wet- en regelgeving wordt betrokken, brief minister, 1 oktober 2020.



opvanglocatie van het COA of de PON, zolang zij nog geen achttien jaar zijn geworden.<sup>69</sup>

### 3.4 Onderwijs

Minderjarige vreemdelingen in JJI's zijn leer- of kwalificatieplichtig.<sup>70</sup> In een JJI is elke jongere verplicht het dagprogramma te volgen. Dat geldt ook voor jongvolwassen vreemdelingen die niet meer leerplichtig zijn. Dat betekent dat hij of zij onderwijs dient te volgen of deelneemt aan een op arbeid gericht traject. Alle jongeren die in een JJI verblijven hebben het recht om onderwijs te volgen.<sup>71</sup>

Vreemdelingen in JJI's hebben toegang tot ISK-onderwijs dat is gericht op herintegratie in de Nederlandse samenleving. De onderwijsregelgeving schrijft voor toe te werken naar niveau B1 Nederlands (eenvoudig Nederlands).

Ook het Reglement justitiële jeugdinrichtingen (Rjj) geeft voorschriften over het onderwijs bij rijksinrichtingen voor jeugdigen;<sup>72</sup> de Nederlandse taal is één van de vakken.<sup>73</sup>

RJJI Den Hey-Acker heeft het onderwijs voor de amv-groep aangepast. In plaats van ISK-onderwijs wordt dagbesteding in de vorm van creatieve, muzikale en vaktechnische activiteiten aangeboden. De amv's nemen geen deel aan het reguliere onderwijs binnen de JJI, waarbij jongeren vanuit verschillende groepen samen onderwijs volgen, maar hebben in een 'klasje' van maximaal vijf amv's hun eigen activiteiten.

De betrokken onderwijzers vinden het in de praktijk moeilijk om voor deze groep een leerplan op te stellen omdat zij vaak weinig weten over deze jongeren. Meestal is ook niet bekend of het toekomstperspectief in Nederland of elders ligt. Het is volgens de onderwijzers de vraag of het zinvol is deze amv's Nederlands te leren, temeer omdat zij volgens hun informatie vaak laag of niet geschoold zijn en door sociaal-emotionele problemen nauwelijks in staat zijn om te leren. Ook zijn ze over het algemeen niet gemotiveerd om de Nederlandse taal te leren.<sup>74</sup>

Zowel de RJJI als de gesprekspartners vanuit de onderwijsinstelling geven aan dat deze jongeren meer gebaat zijn bij kleinschalige, vakgerichte trajecten en/of het leren van de Engelse taal. Het onderwijs in JJI's kan meer gericht worden op het aanleren van praktische vaardigheden die jongeren kunnen inzetten als zij zijn teruggekeerd in het land van herkomst. Voor amv's uit veilige landen van herkomst die in de JJI onderwijs volgen en in beginsel geen perspectief op verblijf in Nederland hebben, zou zowel het Rjj als onderwijsregelgeving hiertoe aangepast moeten worden. Als de amv-

<sup>69</sup> Werkbezoek RJJI Den Hey-Acker, 9 juni 2022. Voor meer informatie over de PON, zie bijlage 1.

<sup>70</sup> De leerplicht geldt tot zestien jaar. Jongeren tussen de zestien en achttien jaar die nog geen startkwalificatie hebben behaald hebben een zogenaamde kwalificatieplicht.

<sup>71</sup> Informatieblad Onderwijs in de Justitiële Jeugdinrichtingen, DJI, juli 2018.

<sup>72</sup> Onder jeugdige wordt in het Reglement mede verstaan een jongvolwassene (18+) die is veroordeeld overeenkomstig het adolescentenstrafrecht, artikel 1 lid 2, Rjj.

<sup>73</sup> Artikel 62, derde lid Rjj.

<sup>74</sup> Werkbezoek RJJI Den Hey-Acker, 9 juni 2022. Vragen van het lid Podt (D66) over de opvang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (ingezonden 13 januari 2022). Antwoord van Staatssecretaris Van der Burg (Justitie en Veiligheid) (ontvangen 25 februari 2022), *Aanhangsel Handelingen 2021/22*, nr. 1596, vraag 8.



groep blijft bestaan is het wellicht mogelijk een aangepast dagprogramma te ontwikkelen en te investeren in arbeidstoeleiding.<sup>75</sup>

### 3.5 Zorg en behandeling in detentie

Bij amv's is volgens verschillende gesprekspartners sprake van hechtingsproblematiek en trauma's. Ook zijn zij vaak verslaafd aan rivotril<sup>76</sup> en/of andere middelen. Een behandeling voor bijvoorbeeld verslaving is in de korte periode van verblijf in de JJI niet mogelijk. De medische dienst zorgt wel voor medicatie om het afkicken te begeleiden. Het algemene rookverbod in JJI's is een groot probleem. Deze vreemdelingen zijn volgens medewerkers van RJJJ Den Hey-Acker extreem verslaafd aan roken, met als gevolg dat een rookverbod leidt tot een doorlopende focus op het verkrijgen en meesmokkelen van restjes gevonden shag en tot veel stress, agressie en gevaarlijke situaties.<sup>77</sup>

Trauma's 'openbreken' en vervolgens de behandeling niet kunnen afmaken, is volgens de JJI's niet verantwoord. Alleen het stabiliseren van deze jongeren is haalbaar tijdens het korte verblijf.

### 3.6 Perspectief en terugkeer

De JJI's zijn niet altijd op de hoogte van de verblijfsstatus en het perspectief van de vreemdeling. Hierdoor is niet duidelijk of terugkeer naar het land van herkomst een aandachtspunt is.

De amv's in RJJJ Den Hey-Acker komen over het algemeen uit zogenoemde veilige landen van herkomst, zoals Marokko en Tunesië, en hebben daardoor volgens het vreemdelingenrecht in beginsel geen recht op een verblijfsvergunning op asielgronden. RJJJ Den Hey-Acker geeft aan maar weinig te kunnen bijdragen aan het bevorderen van terugkeer van amv's die niet in Nederland mogen blijven. Terugkeer naar het land van herkomst komt beperkt aan bod in het perspectiefplan voor de amv. Amv's keren niet vanuit de JJI terug naar het land van herkomst.<sup>78</sup>

<sup>75</sup> Werkbezoek RJJJ Den Hey-Acker, 9 juni 2022.

<sup>76</sup> Rivotril is een medicijn tegen epilepsie dat wordt gebruikt om angsten te onderdrukken.

<sup>77</sup> Zoals het strippen van elektriciteitskabels voor vuur om te kunnen roken.

<sup>78</sup> De meeste amv's die (naar verwachting) niet in Nederland mogen blijven, gaan na detentie terug naar een opvanglocatie van het COA; een enkele vreemdeling gaat terug naar de PON. Zij hebben in beginsel recht op opvang in Nederland zolang zij minderjarig zijn. Rondetafelgesprek met JJI's, 1 maart 2022.



## 4 Vreemdelingen met een PIJ-maatregel

### 4.1 Cijfers en kenmerken

Op peildatum 30 september 2021 verbleven 21 vreemdelingen met een PIJ-maatregel<sup>79</sup> in (vier verschillende) JJI's. Het merendeel hiervan was op dat moment meerderjarig (minder dan vijf vreemdelingen waren jonger dan achttien jaar). Ongeveer een derde heeft de nationaliteit van een Afrikaans land (met name Noorden Oost-Afrika) en ongeveer een derde heeft de nationaliteit van een EU-land. Op de peildatum hebben al deze 21 vreemdelingen een vorm van rechtmatig verblijf (op grond van een verblijfsvergunning, omdat ze in asielprocedure zijn of als gemeenschapsonderdaan). Het is niet duidelijk of het verblijfsrecht van een of meer vreemdelingen met een PIJ-maatregel als gevolg van het gepleegde delict op een later moment is of zal worden ingetrokken door de IND. DJI heeft (in verband met herleidbaarheid) geen cijfers over de verblijfsduur van vreemdelingen met een PIJ-maatregel kunnen verstrekken.

### 4.2 Het (al dan niet) opleggen van een PIJ-maatregel bij een vreemdeling

Ook bij de beslissing om een PIJ-maatregel op te leggen aan een vreemdeling, dienen op grond van internationaal en Europees recht het belang van het kind en zijn individuele situatie een eerste afweging te zijn.<sup>80</sup> Bij de individuele beoordeling in het jeugdstrafrecht wordt gekeken naar specifieke behoeften, kwetsbaarheden en ontwikkelingsniveau van kinderen, om een zo gunstig mogelijke ontwikkeling te

<sup>79</sup> De PIJ-maatregel (maatregel tot plaatsing in een inrichting voor jeugdigen) is een behandelmaatregel voor jeugdigen bij wie sprake is van een gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis. In eerste instantie legt de rechtbank de maatregel op voor de duur van drie jaar, waarvan één jaar voorwaardelijk. Een PIJ-maatregel kan worden opgelegd als voldaan is aan de criteria ex art. 77s Sr:

- een misdrijf waarop een gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld of dat behoort tot de in art. 77Sr genoemde misdrijven;
- de veiligheid van anderen dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen eist het opleggen van die maatregel;
- de maatregel is in het belang van een zo gunstig mogelijke verdere ontwikkeling van de verdachte.

Als een jeugdige (gedeeltelijk) toerekeningsvatbaar wordt geacht, kan een PIJ-maatregel in combinatie met jeugddetentie worden opgelegd (artt. 77s Sr en 6:6:31 Sv).

Verlenging van de maatregel is mogelijk onder de volgende voorwaarden:

- de maatregel is opgelegd voor een misdrijf dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van één of meer personen (art. 6:6:31 lid 3 Sv jo 77s Sr);
- de veiligheid van anderen dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen eist het verlengen van die maatregel (art. 6:6:31 Sv jo 77 Sr);
- de maatregel is in het belang van een zo gunstig mogelijke verdere ontwikkeling van de verdachte (art. 6:6:31 Sv jo 77s Sr).

De maximale duur van de PIJ-maatregel is zeven jaar, waarvan het laatste jaar voorwaardelijk is.

<sup>80</sup> Zie onder meer artt. 3 en 40 IVRK, artikel 24 lid 2 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (2000/C364/01) en artikel 7 EU-richtlijn 2016/800 betreffende procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklagde zijn in een strafprocedure, over een individuele beoordeling in verband met specifieke behoeften, kwetsbaarheden en ontwikkelingsniveau.



bevorderen.<sup>81</sup> Daarnaast kan een behandelmaatregel ook in het belang van de veiligheid van anderen en de maatschappij zijn.

Verscheidene organisaties spelen een rol bij de uiteindelijke beslissing van (kinder)rechters om een PIJ-maatregel aan een vreemdeling op te leggen en bij de beslissing om de maatregel te verlengen.

De RvdK verricht onderzoek in strafzaken tegen minderjarigen en adviseert het OM en de kinderrechter over de op te leggen sanctie en de benodigde zorg/behandeling.<sup>82</sup> De RvdK kan in zijn onderzoek informatie inwinnen bij de IND over mogelijke gevolgen van een veroordeling voor het verblijfsrecht<sup>83</sup>, maar de IND heeft geen formele adviesrol bij de besluitvorming over het opleggen dan wel verlengen van de PIJ-maatregel.<sup>84</sup> De RvdK kijkt naar de uitvoerbaarheid van de PIJ-maatregel in relatie tot het verblijfsrecht, het pedagogisch doel en het belang van het kind en diens ontwikkeling. Indien behandeling noodzakelijk is en er geen alternatieven voorhanden zijn, dan adviseert de RvdK de PIJ-maatregel, ook als er geen rechtmatig verblijf is of het risico bestaat dat het verblijfsrecht wordt ingetrokken. Het is aan de IND en uiteindelijk de vreemdelingenrechter om te bepalen of een vreemdeling daadwerkelijk het verblijfsrecht verliest.<sup>85</sup>

Het uitgangspunt van het vorderingsbeleid is dat het OM in beginsel geen PIJ-maatregel vordert voor een vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft of van wie het verblijfsrecht (voor bepaalde tijd) mogelijk wordt ingetrokken vanwege het gepleegde strafbaar feit. Als een jonge vreemdeling geen perspectief heeft om in Nederland te mogen verblijven en dit ook in de toekomst niet te verwachten valt, acht het OM de PIJ-maatregel niet in het belang van de ontwikkeling van de jeugdige verdachte. Om die reden vordert het OM in strafzaken van deze jeugdige verdachten in beginsel geen PIJ-maatregel maar jeugddetentie.<sup>86</sup>

Omdat het opleggen van een PIJ-maatregel aan een vreemdeling niet vaak voorkomt, is dit geen onderwerp van landelijk overleg van kinderrechters.<sup>87</sup> Uit de jurisprudentie en uit de praktijk blijkt dat het OM en rechters worstelen met de zaken waarbij het opleggen en uitvoeren van straffen en maatregelen bij minderjarige en jongvolwassen

<sup>81</sup> Op grond van art. 2 lid 3 van EU-Richtlijn 2016/800 kan deze richtlijn ook van toepassing zijn op jongeren tot 21 jaar als het strafbare feit gepleegd is toen de persoon nog minderjarig was.

<sup>82</sup> M.D. Gremmen, 'De rol van de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) in het vreemdelingenrecht: deel 1', *FJR* 2022/43. De RvdK kan de reclassering adviseren in strafzaken tegen jongvolwassenen.

<sup>83</sup> Een veroordeling voor een misdrijf kan aanleiding zijn om de asielaanvraag van een vreemdeling af te wijzen of de verblijfsvergunning niet te verlengen of in te trekken, op grond van gevaar voor de openbare orde en veiligheid. Zie art. 3.86 Vb 2000 en noot 36 over de glijdende schaal. Als bij een vreemdeling met een PIJ-maatregel sprake is van verblijfsrecht voor onbepaalde tijd, kan het verblijfsrecht niet ontnomen worden.

<sup>84</sup> Rondetafelbijeenkomst met ketenpartners, 17 maart 2022. Rondetafelgesprek met COA, Nidos, RvdK, 9 maart 2022.

<sup>85</sup> Rondetafelgesprek met COA, Nidos, RvdK, 9 maart 2022.

<sup>86</sup> Rondetafelgesprek met inspecties, OM en ZM, 22 maart en aanvullende schriftelijke informatie van het OM.

<sup>87</sup> Rondetafelgesprek met inspecties, OM en ZM, 22 maart 2022.



vreemdelingen knellen met de verblijfsstatus.<sup>88</sup> De mate waarin het OM en strafrechters de verblijfsstatus meewegen bij de beslissing om een PIJ-maatregel te vorderen dan wel op te leggen of te verlengen, wisselt volgens betrokkenen in de praktijk.<sup>89</sup>

### 4.3 Knelpunten bij het uitvoeren van een PIJ-maatregel

Zolang een jongere met een PIJ-maatregel rechtmatig verblijf heeft, kan de JJI de maatregel op dezelfde wijze uitvoeren als bij een Nederlandse jongere. De opgelegde PIJ-maatregel kan echter aanleiding voor de IND vormen om het rechtmatig verblijf van de vreemdeling in te trekken.<sup>90</sup> Of wordt voldaan aan de voorwaarden voor intrekking van verblijfsrecht, zal steeds afhangen van de omstandigheden van het individuele geval (o.a. leeftijd, duur van het rechtmatig verblijf, wel/geen EU-burger, familiebanden (artikel 8 EVRM)).

Zodra een jongere niet meer rechtmatig in Nederland verblijft, ontstaan knelpunten in de behandeling. Het stapsgewijze verlot, waarbij de jongere leert terug te keren in de maatschappij, kan bijvoorbeeld niet langer plaatsvinden.<sup>91</sup> Ook komt een jongere zonder verblijfsrecht niet in aanmerking voor het Scholings- en Trainingsprogramma (STP)<sup>92</sup> dat in de laatste fase van de maatregel buiten de JJI plaatsvindt.<sup>93</sup> Het goed doorlopen van deze fase is een wenselijke stap om tot een (voorwaardelijke) beëindiging van de PIJ-maatregel te kunnen komen. Daarnaast is een jaar verplichte nazorg verbonden aan de voorwaardelijke beëindiging van de PIJ-maatregel. Maar omdat de JJI niet of nauwelijks start met de resocialisatie in het kader van de voorbereiding van de voorwaardelijke beëindiging, komen deze vreemdelingen niet bij de reclassering terecht. De reclassering heeft dan ook geen ervaring met PIJ-ers zonder rechtmatig verblijf en treft slechts sporadisch een vreemdeling met een PIJ-maatregel met rechtmatig verblijf.<sup>94</sup>

<sup>88</sup> M.D. Gremmen, 'De rol van de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) in het vreemdelingenrecht: deel 1', FJR 2022/43. Zie ter illustratie een recente uitspraak over de verlenging van een PIJ-maatregel bij een vreemdeling. In deze zaak concludeert het Hof dat voortzetting van de maatregel niet in het belang is van een zo gunstig mogelijke verdere ontwikkeling van de jeugdige (conform art. 77s lid 1c Sr). Hoewel wel voldaan is aan het andere criterium om de PIJ-maatregel te kunnen laten voortduren (de veiligheid van anderen dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen), oordeelt het Hof dat het belang van de jongere gediend is met terugkeer naar Tunesië. Zijn behandeling is niet van de grond gekomen en hij heeft geen steunend netwerk in Nederland terwijl dit in Tunesië wel het geval is. Uitspraak Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, 3 maart 2022, ECLI:NL:GHARL:2022:1683

<sup>89</sup> Rondetafelgesprek met COA, Nidos en RvdK, 9 maart 2022. Rondetafelgesprek met ketenpartners, 17 maart 2022.

<sup>90</sup> Op grond van artikel 3:86 Vreemdelingenbesluit. Dit is alleen mogelijk bij verblijfsrecht voor bepaalde tijd.

<sup>91</sup> Rondetafelgesprek met JJI's, 1 maart 2022. Werkbezoek RJJ Den Hey-Acker, 9 juni 2022.

<sup>92</sup> Het STP dient bij te dragen aan een geslaagde terugkeer van de jongere in de samenleving. Een STP vindt plaats buiten de JJI in aansluiting op het verblijf in de inrichting gedurende de laatste periode van de straf of maatregel. Gedurende de deelname aan een STP staat de jeugdige onder begeleiding en toezicht van de (jeugd)reclassering.

<sup>93</sup> Op grond van art. 3 sub d respectievelijk art. 33 lid 5 Rjj komen vreemdelingen die geen rechtmatig verblijf hebben niet in aanmerking voor het STP respectievelijk planmatig verlot.

<sup>94</sup> Gesprek met volwassenenreclassering (Reclassering Nederland), 17 oktober 2022.





De JJI's geven aan dat onduidelijkheid over het toekomstperspectief van vreemdelingen met een PIJ-maatregel de behandeling en de resocialisatie belemmert. Zowel de jongere als de JJI weten niet of het bevorderen van de ontwikkeling van de jongere gericht moet zijn op Nederland of op het land van herkomst. Als een vreemdeling geen rechtmatig verblijf heeft en stapsgewijs verlof niet mogelijk is, zal de uitvoering van de PIJ-maatregel stagneren. Deze patstelling tussen het strafrecht en vreemdelingenrecht bestaat ook bij vreemdelingen met tbs met dwangverpleging die geen verblijfsrecht (meer) hebben. In het advies 'Vreemdelingen in de tbs' (2021) adviseerde de RSJ dat tbs-gestelde vreemdelingen zonder verblijfsrecht ook met resocialisatieverlof moeten kunnen gaan als zij daaraan toe zijn, onder de voorwaarden dat zij meewerken aan behandeling en terugkeer. Op deze manier kan de tbs-maatregel succesvol worden uitgevoerd en afgerond en kan een vlotte en veilige resocialisatie en terugkeer naar het land van herkomst worden bevorderd.<sup>95</sup>

Bij vreemdelingen met een PIJ-maatregel die terugkeren kan herintegratieondersteuning ingezet worden voor medische opvang en behandeling in het land van herkomst gedurende een bepaalde periode, analoog aan de regeling bij terugkeer van vreemdelingen met een tbs-maatregel met dwangverpleging.<sup>96</sup>

In het geval dat - vanwege de onuitvoerbaarheid - de PIJ-maatregel wordt beëindigd, kan dit risico's voor de jongere en de maatschappij opleveren omdat de problematiek nog niet voldoende is behandeld. Jongeren met een PIJ-maatregel zijn vaak achttien jaar of ouder en lijken bij tussentijdse beëindiging vaak in de illegaliteit te belanden als terugkeer naar het land van herkomst niet wordt gerealiseerd.<sup>97</sup>

Het gaat in de praktijk om een klein aantal vreemdelingen met een PIJ-maatregel dat geen rechtmatig verblijf (meer) heeft. Uit de (cijfermatige) informatie die de RSJ heeft ontvangen, blijkt dat op de meest recente peildatum (30 september 2021) alle vreemdelingen die met een PIJ-maatregel in een JJI verbleven een verblijfsstatus hadden en dat bovengenoemde problemen destijds dus (nog) niet speelden. In het verleden hebben de JJI's te maken gehad met enkele vreemdelingen met een PIJ-maatregel die vanwege het ontbreken van rechtmatig verblijf niet met verlof konden gaan.<sup>98</sup>

<sup>95</sup> RSJ, *Vreemdelingen in de tbs. Impasse door botsende rechtssystemen*, Den Haag: RSJ 2021, p. 60.

<sup>96</sup> Het betreft een aparte regeling van de overheid voor tbs-gestelde vreemdelingen. Deze regeling staat los van de regeling voor ondersteuning bij herintegratie bij vrijwillige terugkeer.

<sup>97</sup> Rondetafelgesprek JJI's, 1 maart 2022.

<sup>98</sup> Rondetafelgesprek met COA, Nidos en RvdK, 9 maart 2022. Rondetafelgesprek met ketenpartners, 17 maart 2022. Rondetafelgesprek met wetenschap en advocatuur, 28 maart 2022. Werkbezoek RJI Den Hey-Acker, 9 juni 2022.





## 5 Samenwerking in de strafrecht- en vreemdelingenketen

### 5.1 Inleiding

Met name in het geval het verblijf in de JJI van korte duur is, is relevant hoe de opvang vóór en na detentie is ingericht en hoe de begeleiding van amv's en jongvolwassen vreemdelingen wordt overgedragen en voortgezet. Een goede samenwerking tussen betrokken instanties in de strafrecht- en vreemdelingenketen is van groot belang.

Amv's worden vóór en na detentie meestal opgevangen door het COA of Nidos, gescheiden van volwassen vreemdelingen. Jongvolwassenen verblijven vóór en na detentie doorgaans in een asielzoekerscentrum (azc) van het COA, als zij een verblijfsvergunning asiel hebben gekregen of de asielprocedure nog loopt. Het COA en Nidos begeleiden de jongeren (vaak) over een langere periode. In Bijlage 1 wordt in het kort beschreven hoe de opvang en begeleiding van amv's en jongvolwassen vreemdelingen is georganiseerd.

### 5.2 Samenwerking bij overdracht JJI – COA/Nidos

#### *Samenwerkingsafspraken voor amv-groep RJJ Den Hey-Acker*

In april 2022 hebben RJJ Den Hey-Acker, Nidos, COA en de RvdK afspraken over samenwerking gemaakt voor amv's die in RJJ Den Hey-Acker verblijven.<sup>99</sup> De afspraken gaan onder meer over verantwoordelijkheden/taken van de verschillende organisaties op verschillende momenten en over contactmomenten met de amv en met Den Hey-Acker. Zo is opgenomen dat de voogd de amv minimaal één keer per maand in de inrichting bezoekt en dat er tijdens het verblijf in detentie minimaal één keer contact is tussen de COA-mentor en de amv, ook als de amv is uitgeschreven bij het COA. In het geval de amv bekend is bij het COA en de amv niet meer naar Ter Apel hoeft voor afspraken in het kader van de asielprocedure, kan de opvangovereenkomst op afstand opnieuw geopend worden en hoeft de amv na het verblijf in detentie niet opnieuw naar Ter Apel te gaan voor aanmelding. Volgens de afspraken dient tijdens het verblijf in detentie in alle gevallen een individueel casuoverleg (ICO) plaats te vinden tussen RJJ Den Hey-Acker, de voogd en de COA-mentor (eventueel aangevuld met een gedragsdeskundige en -wetenschapper en mogelijk andere partners). In de praktijk is het ICO nog niet goed van de grond gekomen.<sup>100</sup> Het is de bedoeling dat in het ICO de zorgvragen- en behoeften van de amv in beeld worden gebracht. Het doel van het ICO is de begeleiding na detentie voor te bereiden, waarbij indien mogelijk en/of nodig de zorg kan worden voorbereid, vormgegeven en preventief kan worden ingezet. In het geval de amv langer dan twee weken in de JJI verblijft, stelt de voogd volgens de afspraken een plan van aanpak op voor terugkeer naar het COA, en bespreekt deze met de mentor en de jongere.

<sup>99</sup> "Amv in detentie - samenwerking tussen Den Hey-Acker, COA, Nidos en Raad voor de Kinderbescherming", april 2022.

<sup>100</sup> Schriftelijke informatie verkregen van RJJ Den Hey-Acker, 14 november 2022.



Bij terugkeer van de amv naar het COA zorgt de JJI voor een telefonische overdracht met het oog op de continuïteit in begeleiding. Ook vindt een overdracht naar Nidos plaats.

Den Hey-Acker heeft ook goede contacten en afspraken met de Perspectief Opvang Nidos (PON). Op PON-locaties kunnen overlastgevendende amv's geplaatst worden (zie ook Bijlage 1 voor meer informatie over de PON).

Voor zover bij de RSJ bekend bestaan er geen (formele) samenwerkingsafspraken voor vreemdelingen die in andere JJI's verblijven.

#### *Knelpunten in de samenwerking bij de begeleiding van amv's*

De JJI's signaleren dat amv's na een schorsing van de voorlopige hechtenis of na afloop van hun straf of maatregel niet altijd door hun voogd worden opgehaald en naar een COA-locatie worden gebracht, hoewel dit wel bij de taak van de voogd hoort.<sup>101</sup> De JJI laat de amv in dat geval onbegeleid naar een opvanglocatie van het COA reizen. De JJI's vermoeden dat het gebrek aan begeleiding te wijten is aan de hoge caseload van de voogden. Ook Nidos geeft aan dat dit vermoedelijk de reden is en benoemt dat het ophalen van een jeugdige uit de JJI onderdeel hoort te zijn van de begeleiding die de voogd biedt.<sup>102</sup>

Een ander knelpunt na verblijf in de JJI betreft de terugkeer naar de 'oude' COA-locatie. De amv wordt na veertien dagen uitgeschreven bij het COA indien duidelijk is dat het verblijf in detentie langer zal duren. Na een verblijf in detentie is terugkeer naar dezelfde COA-locatie soms niet wenselijk of niet mogelijk als er geen bed meer beschikbaar is. De verhuizing naar een nieuwe COA-locatie betekent dat de amv een nieuwe mentor krijgt en in een nieuwe omgeving en school terechtkomt. Het is onduidelijk na hoeveel dagen jongvolwassen vreemdelingen worden uitgeschreven bij het COA. Terugkeer naar een COA-locatie kan ook voor hen betekenen dat zij niet naar hun 'oude' locatie terugkeren.

### **5.3 Samenwerking keten op vreemdelingrechtelijke aspecten (verblijfsstatus, terugkeer)**

Volgens ketenpartners is er geen sprake van een structurele samenwerking tussen de JJI's en de vreemdelingenketen op uitvoeringsniveau (IND en DT&V).<sup>103</sup> De JJI heeft geen periodiek contact met de IND en wordt niet door de IND op de hoogte gehouden van de vreemdelingrechtelijke status.<sup>104</sup>

<sup>101</sup> Rondetafelgesprek met JJI's, 1 maart 2022.

<sup>102</sup> Gesprek met Nidos, 27 mei 2022. De totale caseload van Nidos bedroeg in mei 2022 ongeveer 4.500 kinderen. Dit is een sterke stijging ten opzichte van een caseload van 2.400 kinderen begin 2021. De norm voor de caseload van een voogd is afhankelijk van de doelgroep en de intensiteit van begeleiding. Nidos hanteert het uitgangspunt dat een voogd en zijn pupil elkaar acht à tien keer per jaar live zien.

<sup>103</sup> Rondetafelgesprek met ketenpartners, 17 maart 2022

<sup>104</sup> Rondetafelgesprek met JJI's, 1 maart 2022



De RvdK, IND en DT&V hebben in 2020 een overleg ingesteld om tot betere samenwerking te komen, het Samenwerkingsverband Kinderen In het Vreemdelingenbeleid (SKIV). Ook de beleidsdirecties DMB en Directie Jeugd, Familie en Criminaliteitsfenomenen (DJFC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid zijn hierbij aangesloten. Doel van de samenwerking is om het belang van het kind voldoende mee te nemen, recht te doen aan de positie van kinderen in het vreemdelingenproces en te zorgen dat dit proces voor kinderen transparant is. De organisaties wisselen zowel algemene informatie als specifieke kennis in een zaak uit. Ze werken ook samen op het terrein van jeugdstrafrecht. Signalen en relevante ontwikkelingen over amv's worden in het SKIV gedeeld en besproken. Uit het SKIV is ander ketenoverleg voortgekomen. Zo is er overleg tussen de RvdK, DJI, OM, IND en DMB over zaken waarbij oplegging van een PIJ-maatregel een optie is.<sup>105</sup>

#### *Knelpunten in de samenwerking op vreemdelingrechtelijke aspecten*

JJI's geven aan dat het gebrek aan informatie over de verblijfsstatus het maken van een perspectiefplan voor de jongere bemoeilijkt.<sup>106</sup>

Een tweede knelpunt betreft de lange duur van de asielprocedure en onzekerheid over de verblijfsstatus van de jongere. Als het toekomstperspectief van de vreemdelingen nog niet duidelijk is, weten de JJI's niet of zij de resocialisatieactiviteiten op Nederland of het land van herkomst moeten richten. Sinds kort geldt nieuw beleid voor amv's waardoor het nemen van een terugkeerbesluit in veel gevallen zal worden uitgesteld (zie ook Bijlage 1).<sup>107</sup>

Een derde knelpunt is dat organisaties in de keten niet samenwerken om (vrijwillige) terugkeer te bevorderen van jonge vreemdelingen die geen verblijfsrecht (meer) hebben. In de RJJJ Den Hey-Acker komt de voorbereiding op terugkeer naar het land van herkomst niet of nauwelijks aan bod. Ook in het onderwijs is maar beperkt aandacht voor dit thema. Er is in de JJI's geen sprake van (een begin van) arbeidstoeleiding gericht op het land van herkomst. DT&V is primair verantwoordelijk voor de terugkeer van vreemdelingen die niet in Nederland mogen blijven, maar deze uitvoeringsorganisatie bezoekt zelden een jongere van de amv-groep. De Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) die vreemdelingen begeleidt die vrijwillig terugkeren, komt ook niet of nauwelijks in de JJI.<sup>108</sup> Amv's en jongvolwassen vreemdelingen uit bepaalde veilige landen van herkomst, zoals Marokko en Tunesië, kunnen geen beroep doen op de regeling voor (extra) ondersteuning bij herintegratie (in natura) in het kader van vrijwillige terugkeer.<sup>109</sup> Het is mogelijk een uitzondering

<sup>105</sup> De rol van de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) in het vreemdelingenrecht: deel 2, Rieke Gremmen, *FJR* 2022/63. Aanvullende schriftelijke informatie RvdK, 17 november 2022.

<sup>106</sup> Rondetafelgesprek JJI's, 1 maart 2022.

<sup>107</sup> *Kamerstukken II* 2021/22, 29344, nr. 152, brief van 14 juli 2022. Voorafgaand onderzoek naar adequate opvang in het land van herkomst is vereist. Zie ook Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc 2000), B8/6.1 over beleid adequate opvang amv's.

<sup>108</sup> Uit het gesprek met IOM bleek dat IOM niet op de hoogte was van het feit dat amv's in de amv-groep van RJJJ Den Hey-Acker worden geplaatst. Gesprek met IOM, 15 juni 2022. IOM heeft na 15 juni wel contact gezocht met de JJI. IOM komt alleen op verzoek in de JJI en verwijzing vindt plaats via de voogd.

<sup>109</sup> Zie de website van IOM voor de regeling van ondersteuning bij herintegratie, te vinden onder: [iom-nederland.nl/vrijwillige-terugkeer](https://iom-nederland.nl/vrijwillige-terugkeer) (laatst geraadpleegd op 15 september 2022).



hierop aan te vragen maar volgens IOM werkt dat in de praktijk niet.<sup>110</sup> IOM en andere gesprekspartners denken dat vrijwillige terugkeer bevorderd kan worden als de regeling ruimer, voor alle amv's en jongvolwassen vreemdelingen, wordt toegepast. Financiële ondersteuning kan de jongere motiveren om te werken aan een toekomst buiten Nederland. Er is dan een uitweg uit de situatie en deze jongeren hoeven niet te vervallen in (overlevings)criminaliteit.

Ook vóór en na detentie, bij het COA, wordt over het algemeen weinig aandacht besteed aan het motiveren van amv's voor vrijwillige terugkeer en het leggen van contacten met familie in het land van herkomst.<sup>111</sup> Het COA werkt met toekomstgerichte begeleiding van amv's. Aan de hand van een begeleidingsplan kunnen de mentor en de voogd langetermijndoelen met de amv bespreken. In de praktijk is de mentor bij de kwv echter vooral bezig met het activeren en stabiliseren van deze jongeren, de doelen komen weinig aan bod in de begeleiding.<sup>112</sup>

In de praktijk is niet of nauwelijks sprake van vrijwillige of gedwongen terugkeer van amv's zonder rechtmatig verblijf in Nederland naar het land van herkomst.<sup>113</sup> Volgens meerdere gesprekspartners vertrekken vrijwel alle amv's zonder verblijfsrecht met onbekende bestemming uit de opvang kort voordat zij achttien jaar worden.<sup>114</sup> Het is onduidelijk of zij daarna (illegaal) in Nederland blijven.

#### 5.4 Samenwerking in de keten bij tenuitvoerlegging voorwaarden opgelegd door de rechter

Bij toezicht in het kader van het jeugdstrafrecht is de jeugdreclassering (een gecertificeerde instelling (GI)) of de volwassenenreclassering (de drie reclasseringsorganisaties (3RO)) de organisatie die de jeugdige begeleidt.<sup>115</sup> Toezicht van 3RO op amv's en jongvolwassen vreemdelingen zonder verblijfsrecht komt sporadisch voor.<sup>116</sup> Ook de GI's krijgen de laatste jaren zelden een toezichtsoverdracht

Het budget voor herintegratieondersteuning is 2.800 euro voor minderjarigen en 1.800 euro voor volwassenen.

<sup>110</sup> Gesprek met IOM, 15 juni 2022. Volgens IOM is dit te wijten aan het feit dat dit mondeling besproken moet worden en aan onvoldoende kennis op dit gebied bij medewerkers van de JJI. Dit kwam ook naar voren bij het werkbezoek aan de PON Almere op 10 mei 2022.

<sup>111</sup> Bij de JJI's is vaak geen informatie beschikbaar over het perspectief van de amv waardoor dit punt niet aan de orde komt. Bij de PON wordt uitdrukkelijk wel aandacht besteed aan het leggen van contact tussen de amv en zijn/haar familie in het land van herkomst.

<sup>112</sup> Kulu-Glasgow 2020, p. 6-7. De caseload van de mentor is hoog, bij de kwv begeleiden twee mentoren samen twintig amv's.

<sup>113</sup> Gesprek met IOM, 15 juni 2022. *Kinderrechten in cijfers 2020, Migratie, Kinderrechten Collectief 2021*, p. 6. In 2020 vertrokken tien amv's aantoonbaar zelfstandig en minder dan vijf gedwongen uit Nederland. 320 amv's verdwenen met onbekende bestemming.

<sup>114</sup> Werkbezoeken PON Almere, 10 mei 2022, POL-AMV Dronten en kwv Kampen, 30 mei 2022.

<sup>115</sup> Bij toepassing van het adolescentenstrafrecht op jeugdigen van 16-23 jaar kan de jeugdreclassering of de reclassering voor volwassenen de jongere begeleiden bij verplichte nazorg.

<sup>116</sup> Er bestaat op dit moment geen formele basis voor de volwassenenreclassering om toezicht en begeleiding te bieden tijdens jeugddetentie, hetgeen de mogelijkheden voor toezicht beperkt. Omdat vreemdelingen met een PIJ-maatregel zonder rechtmatig verblijf niet kunnen resocialiseren krijgt 3RO voor deze vreemdelingen geen opdracht voor toezicht bij afloop van de PIJ-maatregel. Gesprek met Reclassering Nederland, 17 oktober 2022.



voor amv's, omdat OM en rechters steeds vaker voor jeugddetentie zonder toezicht of in plaats van toezicht zouden kiezen.<sup>117</sup>

De rechter kan verplicht toezicht opleggen, bijvoorbeeld als voorwaarde voor schorsing van de voorlopige hechtenis of als voorwaarde bij (deels) voorwaardelijke jeugddetentie. De voorwaarde kan bijvoorbeeld inhouden dat de vreemdeling wordt opgenomen in een instelling voor jeugdhulp om af te kicken van een verslaving. De JJI en het COA zijn onvoldoende toegerust om vreemdelingen met een verslaving en/of psychiatrische problematiek op een goede manier te begeleiden. Het COA heeft als doel veilige opvang bieden en is geen behandelkliniek.<sup>118</sup>

#### *Knelpunten in de samenwerking bij toezicht op vreemdelingen*

Soms stelt de rechter voorwaarden die in de praktijk niet haalbaar zijn voor amv's die na schorsing van de voorlopige hechtenis of na een (gedeeltelijk) voorwaardelijke jeugddetentie in de COA-opvang of bij de PON verblijven, aldus medewerkers van deze opvanglocaties. Voorbeelden hiervan zijn drugstesten, het dragen van een enkelband en wekelijks melden bij de jeugdreclassering. Het COA en de PON geven aan dat zij niet beschikken over een stok achter de deur om de amv zich aan de voorwaarden te laten houden.<sup>119</sup>

Ook de rechterlijke voorwaarde van behandeling in een (gesloten) instelling of een ambulante behandeling is in de praktijk moeilijk uit te voeren. Gesprekspartners geven aan dat het hulpverleningsaanbod voor vreemdelingen niet goed aansluit bij hun zorgbehoefte en/of niet goed toegankelijk is.<sup>120</sup> Op grond van de Jeugdwet is de gemeente verantwoordelijk voor het realiseren van jeugdhulp die in een strafrechtelijk kader is opgelegd.<sup>121</sup>

<sup>117</sup> Gesprek met Jeugdzorg Nederland, 27 oktober 2022.

<sup>118</sup> Inspectie Justitie en Veiligheid 2021, p. 29 en 37.

<sup>119</sup> Werkbezoek POL-AMV Dronten, 31 mei 2022. Werkbezoek PON Almere, 10 mei 2022.

<sup>120</sup> Rondetafelgesprek met inspecties, OM en RM, 22 maart 2022. Rondetafelgesprek met ketenpartners, 17 maart 2022. Verdiepend gesprek met Nidos, 27 mei 2022.

<sup>121</sup> Artikel 2.4 Jeugdwet.



## 6 Conclusies en aanbevelingen

### 6.1 Algemene bevindingen

Dit advies ziet op de begeleiding, behandeling en resocialisatie van alleenstaande minderjarige en jongvolwassen vreemdelingen in JJI's - in het bijzonder de vreemdelingen die geen verblijfsvergunning hebben of krijgen dan wel van wie de verblijfsvergunning is ingetrokken - en het waarborgen van de continuïteit in de begeleiding en behandeling na het verlaten van de JJI.

De vraag "**Wat is een passende aanpak voor (de verschillende categorieën) vreemdelingen in de JJI's?**" staat hierbij centraal.

Voordat de RSJ in dit hoofdstuk dieper op deze vraag ingaat, komen eerst enkele algemene bevindingen aan de orde.

Op basis van de ontvangen cijfers van DJI concludeert de RSJ dat van alle alleenstaande minderjarige en jongvolwassen vreemdelingen slechts een klein deel in een JJI terecht komt. Het betreft enerzijds vreemdelingen met voorlopige hechtenis of jeugddetentie en anderzijds vreemdelingen met een PIJ-maatregel. Bij de eerste groep gaat het vaak om relatief lichte strafbare feiten en hun verblijf in de JJI is daarom veelal kort, vaak maar enkele weken. De bijdrage die de JJI kan leveren aan de begeleiding, behandeling en resocialisatie van deze vreemdelingen is vanwege de korte verblijfsduur beperkt. Tegelijkertijd is er sprake van ernstige problematiek en zijn er knelpunten met betrekking tot de resocialisatie. De tweede groep betreft de vreemdelingen met een PIJ-maatregel. Zij verblijven langere tijd in de JJI, tot maximaal zeven jaar. Bij hen is er meer tijd voor begeleiding, behandeling en resocialisatie, maar wordt de resocialisatie belemmerd als het verblijfsrecht ontbreekt of ingetrokken dreigt te worden.

Uit de gesprekken die de RSJ heeft gevoerd met de JJI's, verschillende ketenpartners en andere deskundigen komt naar voren dat de knelpunten die de JJI's ervaren met name spelen bij alleenstaande minderjarige en jongvolwassen vreemdelingen die geen rechtmatig verblijf in Nederland (meer) hebben.

Continuïteit in begeleiding en behandeling van deze groep voorafgaand aan, tijdens en na het verblijf in de JJI van groot belang. De RSJ besteedt in dit advies daarom ook aandacht aan de andere organisaties waarmee deze vreemdelingen te maken hebben tijdens hun verblijf in Nederland.

De RSJ constateert dat er spanning bestaat tussen de pedagogische benadering van het jeugdstrafrecht en de benadering vanuit het vreemdelingenrecht voor deze groep vreemdelingen die in JJI's verblijft, maar (waarschijnlijk) niet in Nederland mag blijven. Vrijheidsbeneming als ultimum remedium en het bieden van een pedagogische benadering gericht op een zo gunstig mogelijke ontwikkeling van de minderjarige of jongvolwassen vreemdeling en op zijn terugkeer in de maatschappij, zijn centrale



uitgangspunten die volgens de RSJ voor deze groep onvoldoende gerealiseerd worden. In dit laatste hoofdstuk komen verschillende aspecten van bovengenoemd spanningsveld aan de orde. De RSJ doet aanbevelingen om te komen tot een (beter) passende aanpak voor alleenstaande minderjarige en jongvolwassen vreemdelingen in JJI's, die recht doet aan de doelen van het jeugdstrafrecht. Tot slot deelt de RSJ aan het eind van dit hoofdstuk zijn zorgen over de opvang en begeleiding van minderjarige en jongvolwassen vreemdelingen in Nederland.

## 6.2 Vrijheidsbeneming, resocialisatie en re-integratie

In deze paragraaf gaat de RSJ in op de eerste twee subvragen:

*Subvraag 1: Hoe zouden vrijheidsbeneming, resocialisatie en re-integratie voor deze doelgroep eruit moeten zien?*

*Subvraag 2: Hoe kan de aanpak voor deze (verschillende categorieën) jeugdige vreemdelingen aansluiten bij hun toekomstperspectief, dat re-integratie in de Nederlandse of een andere maatschappij (bij terugkeer naar het land van herkomst) kan inhouden?*

### 6.2.1 Alternatieven voor voorlopige hechtenis en jeugddetentie zijn wenselijk

De RSJ vermoedt dat vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf eerder (verlenging van) voorlopige hechtenis of jeugddetentie opgelegd krijgen dan andere jongeren. Vanwege het ontbreken van een verblijfstitel en/of een vaste woon- of verblijfplaats, wordt het risico dat een jongere niet op zitting verschijnt hoger ingeschat. Ook krijgen vreemdelingen volgens verschillende gesprekspartners uit de keten, waaronder de rechterlijke macht, minder vaak een taakstraf opgelegd dan Nederlandse jongeren, met name als zij geen rechtmatig verblijf hebben. Dit impliceert dat vreemdelingen verhoudingsgewijs bij lichte delicten vaker in voorlopige hechtenis worden geplaatst en aansluitend jeugddetentie opgelegd krijgen.

De taakstraf zou bij deze jongeren (vaak) niet uitvoerbaar zijn. Als contra-indicaties worden onder meer genoemd de taalbarrière, de motivatie van de vreemdeling, verslavingsproblematiek, het ontbreken van een vaste woon- of verblijfplaats, het verblijf op een COA-locatie (minder toezicht dan in bijvoorbeeld een gezinssituatie) en de mogelijkheid van vertrek met onbekende bestemming.

Er zijn een initiatieven ontwikkeld om het opleggen van een taakstraf bij amv's te bevorderen, namelijk de pilot taakstraf amv's in Oost-Brabant en het instellen van Arabisch sprekende werkmeesters (landelijke dekking) voor de begeleiding van amv's met een taakstraf. Hoewel deze initiatieven nog niet hebben geleid tot deelname van amv's, vindt de RSJ het belangrijk dat de uitvoering van taakstraffen (verder) wordt aangepast aan de specifieke omstandigheden van amv's en jongvolwassen vreemdelingen en moedigt daarom de verdere ontwikkeling van dit soort initiatieven aan. De RSJ geeft de voorkeur aan een schorsing van de voorlopige hechtenis onder voorwaarden en aan het opleggen van een taakstraf boven jeugddetentie. Dit sluit aan bij de uitgangspunten van het jeugdstrafrecht: een pedagogische benadering gericht op het voorkomen van recidive en vrijheidsbeneming als ultimum remedium. De RSJ pleit ervoor de toepassing van voorlopige hechtenis te beperken en alternatieven voor

vrijheidsbeneming zoals de Halt-afdoening, de taakstraf of een voorwaardelijke veroordeling bij deze jongeren (verder) te bevorderen en zo plaatsing in een JJI te beperken. Niet-Nederlandse jongeren dienen in beginsel op dezelfde wijze behandeld te worden als Nederlandse jongeren bij beslissingen over voorlopige hechtenis en jeugd-detentie.

### *6.2.2 Wijs één (R)JJI aan voor centrale plaatsing van minderjarige en jongvolwassen vreemdelingen*

Het aantal amv's dat met voorlopige hechtenis of jeugd-detentie in een JJI verblijft, is beperkt. DJI plaatst op dit moment in beginsel alle amv's in de amv-groep van RJJJ Den Hey-Acker. Vanaf juli 2022 verblijven acht à tien amv's op de amv-groep. In de periode ervoor was de groep kleiner, gemiddeld drie tot vijf amv's. In 2021 ging het in totaal om 33 amv's, van wie sommigen meerdere keren in de JJI stroomden (54 instroombewegingen in 2021). De amv's verbleven kort in de JJI (enkele weken; gemiddelde verblijfsduur amv's in deze groep niet bekend) en kwamen voornamelijk uit zogenoemde veilige landen van herkomst in Noord-Afrika. Voor de meesten is het perspectief op duurzaam verblijfsrecht in Nederland waarschijnlijk nihil.

De RSJ is voorstander van het centraal plaatsen van amv's in één JJI en het structureel inbedden en financieren van een aparte groep voor amv's die niet in Nederland mogen blijven. Zo wordt de expertise over deze groep op een centrale plaats gebundeld. Ook voor jongvolwassen vreemdelingen is centrale plaatsing (gescheiden van amv's) daarom wenselijk. Structurele financiering maakt het mogelijk het dagprogramma voor amv's uit te bouwen. Vreemdelingen met een PIJ-maatregel horen volgens de RSJ niet thuis in dezelfde groep als amv's en jongvolwassen vreemdelingen in voorlopige hechtenis en met jeugd-detentie, omdat zij veel langer in de JJI verblijven dan de laatst genoemde groepen. Daarnaast hebben vreemdelingen met een PIJ-maatregel baat bij een leefomgeving met weinig groepsdynamiek en veranderingen. Ook reguliere groepen zijn om deze reden vaak ingedeeld op grond van kort- en langverblijf.

De RSJ meent dat de opleiding van de groepsleiders moet voldoen aan dezelfde kwaliteitseisen die gesteld worden aan begeleiders van reguliere groepen. Dat wil zeggen dat minimaal 60% van de medewerkers pedagogisch geschoold moet zijn op hbo-niveau en dat zij geregistreerd staan in het Kwaliteitsregister Jeugd. Daarnaast moet de begeleiding in de amv-groep een passend pedagogisch klimaat bieden dat is gericht op terugkeer in de maatschappij, conform de eisen die de Bjj stelt. Dit is onvoldoende het geval voor vreemdelingen zonder (uitzicht op) duurzaam rechtmatig verblijf, zowel bij de amv-groep als bij vreemdelingen die in andere groepen en andere JJI's verblijven. In de volgende subparagraaf meer hierover.





### 6.2.3 Start – conform resocialisatie-doelstelling Bjj - in de JJI met een plan voor continuïteit in begeleiding gericht op toekomstperspectief

#### *Vreemdelingen met voorlopige hechtenis of jeugddetentie*

De RSJ constateert dat de begeleiding en behandeling in de JJI van amv's en jongvolwassen vreemdelingen met voorlopige hechtenis en jeugddetentie onvoldoende aansluit bij de eisen die de Bjj stelt ten aanzien van de pedagogische benadering en de voorbereiding van de terugkeer van de jeugdige in de maatschappij. Op grond van internationaal en Europees recht dient de resocialisatie van amv's die met het jeugdstrafrecht in aanraking komen bevorderd te worden.<sup>122</sup>

Het tekortschieten van de pedagogische benadering en de voorbereiding van de terugkeer van de vreemdeling in de maatschappij heeft allereerst te maken met het korte verblijf in de JJI (bij voorlopige hechtenis gemiddeld 42 dagen). Hierdoor is hooguit sprake van stabilisatie door herstel van dag- en nachtritme, persoonlijke verzorging en onthouding van verslavende middelen. Eventuele verslaving en psychische en psychiatrische problematiek worden niet (structureel) behandeld. Daarnaast is onduidelijkheid over, of gebrek aan perspectief op rechtmatig verblijf in Nederland voor de JJI's een complicerende factor. Dit maakt het lastig om jongeren voor te bereiden op de periode na het verblijf in de JJI. In de praktijk is de voorbereiding gericht op terugkeer naar een COA- of Nidos-locatie.<sup>123</sup>

Het ISK-onderwijs dat wordt gegeven in de JJI is volgens de betrokken organisaties gericht op terugkeer in de Nederlandse maatschappij en sluit niet aan bij jongeren van wie het toekomstperspectief in het land van herkomst ligt. Het onderwijs wordt in het Nederlands gegeven terwijl de vreemdelingen geen Nederlands (en nauwelijks Engels) spreken. De amv's in RJJ Den Hey-Acker krijgen nu dagbesteding aangeboden in plaats van onderwijs. De RSJ adviseert om in de JJI te zorgen voor korte, vakgerichte opleidingen, gericht op mogelijkheden op de arbeidsmarkt in het land van herkomst. Daarnaast kan het leren van de Engelse taal bijdragen aan een succesvolle herintegratie in het land van herkomst. Hoewel niet duidelijk is of dit daadwerkelijk bijdraagt aan vrijwillige terugkeer naar het land van herkomst (in de praktijk is gebleken dat dit een weerbarstig proces is), is de RSJ van mening dat in de JJI daadwerkelijk geïnvesteerd dient te worden in de voorbereiding op een terugkeer in de maatschappij, ook als dit een andere maatschappij is dan de Nederlandse.

De begeleiding van amv's (en jongvolwassen vreemdelingen) die slechts korte tijd in de JJI verblijven zou volgens de RSJ vooral gericht moeten zijn op continuïteit in de begeleiding van deze jeugdigen voor, tijdens en na verblijf in de JJI en op het voorkomen van vervolgschade. Bij plaatsing van een vreemdeling in de JJI hebben het COA en Nidos de verantwoordelijkheid relevante informatie over de vreemdeling over te dragen aan de JJI. De JJI moet belangrijke aandachtspunten in het perspectiefplan van de amv opnemen (bij een verblijf van minimaal drie weken) en na afloop van de

<sup>122</sup> Zie onder andere art. 40 jo 2 IVRK en art. 12 lid 5 EU-richtlijn 2016/800 over procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklagde zijn in een strafprocedure.

<sup>123</sup> In het geval van amv's bestaat er recht op opvang op een COA- of Nidos-locatie totdat zij achttien jaar worden. Jongvolwassen vreemdelingen zonder een verblijfsvergunning hebben alleen recht op opvang op grond van een lopende asielpcedure.



detentie overdragen aan de mentor van de amv bij het COA of de PON. Als er geen perspectief is op verblijfsrecht in Nederland, moet het perspectiefplan meer dan nu het geval is afgestemd worden op een toekomst in het land van herkomst. De RSJ beveelt aan bij het maken van een perspectiefplan in te zetten op een goede overdracht en ketensamenwerking.

#### *6.2.4 Registreer ook vreemdelingrechtelijke informatie*

De RSJ adviseert de registratie van kenmerken van de groep minderjarige en jongvolwassen vreemdelingen in JJI's te verbeteren. De cijfers die de RSJ van DJI heeft ontvangen geven op onderdelen onvoldoende inzicht. Zo is onduidelijk hoeveel alleenstaande en niet-alleenstaande minderjarige vreemdelingen in de JJI's instromen, verblijven en uitstromen, omdat alleen de leeftijd en vreemdelingenstatus worden geregistreerd en niet of zij alleenstaand (niet-begeleid) zijn. Ook geven de cijfers over de verblijfsstatus van vreemdelingen in JJI's onvoldoende inzicht in het daadwerkelijk aantal vreemdelingen in JJI's dat (op termijn) geen perspectief heeft op een verblijfsvergunning.

Ook al betreft het een kleine groep jongeren binnen de JJI's (zo'n 10%), een betere registratie van bovengenoemde gegevens is volgens de RSJ absoluut noodzakelijk. Een betere registratie vereist betere samenwerking tussen DJI en de vreemdelingenketen.

#### **Aanbevelingen**

1. Bevorder dat bij vreemdelingen – net als bij Nederlandse jongeren – alternatieve afdoeningen en alternatieven voor vrijheidsbeneming (voorlopige hechtenis en jeugddetentie) worden toegepast, ook voor vreemdelingen die geen rechtmatig verblijf hebben. Ontwikkel alternatieven voor vrijheidsbeneming die aansluiten bij de specifieke omstandigheden van amv's en jongvolwassen vreemdelingen.
2. Wijs één (R)JJI aan voor centrale plaatsing van minderjarige en jongvolwassen vreemdelingen. Plaats vreemdelingen met voorlopige hechtenis en jeugddetentie in een aparte groep. Houd vreemdelingen met een PIJ-maatregel gescheiden van deze groep op grond van zorgbehoefte en duur van verblijf. Houd bij plaatsing in een groep rekening met de leeftijd en het ontwikkelingsniveau van de vreemdeling. Maak daarnaast onderscheid tussen vreemdelingen met en zonder perspectief op (duurzaam) verblijf in Nederland als de bezetting van de groepen dit toelaat.
3. Hanteer voor afdelingen waar vreemdelingen worden geplaatst dezelfde kwaliteitseisen voor het personeel en de bezetting (groepsleiders, psychiater) als voor het personeel op reguliere groepen.

4. Zorg binnen de JJI voor de groep vreemdelingen die niet in Nederland mag blijven voor onderwijs gericht op het leren van de Engelse taal en op arbeidstoeleiding (korte vakgerichte opleidingen, gericht op mogelijkheden op de arbeidsmarkt in het land van herkomst). Pas hiertoe de onderwijsregelgeving en het Reglement justitiële jeugdinrichtingen aan. Zorg voor continuïteit in onderwijs en arbeidstoeleiding vóór, tijdens en na detentie.
5. Betrek altijd de voogd en de COA-mentor bij het opstellen van het perspectiefplan voor de amv en draag het plan na afloop van de detentie over aan de COA-mentor en/of voogd van de vreemdeling. Draag het perspectiefplan voor de jongvolwassen vreemdeling die teruggaat naar een COA-locatie over aan het COA. Besteed in het perspectiefplan aandacht aan onderwijs/arbeidstoeleiding en zorg.
6. Zorg voor verbetering van de registratie van de groep minderjarige en jongvolwassen vreemdelingen in JJI's om ketensamenwerking te bevorderen en overdracht van het dossier werkbaar te maken. Maak een onderscheid tussen begeleide en niet-begeleide/alleenstaande minderjarige vreemdelingen en voeg informatie over het verblijfsrecht toe.

#### 6.2.5 *Maak deelname aan het verlofprogramma mogelijk voor vreemdelingen met een PIJ-maatregel zonder rechtmatig verblijf*

Als een vreemdeling geen perspectief heeft om in Nederland te mogen verblijven en dit ook in de toekomst niet te verwachten valt, acht het OM de PIJ-maatregel niet in het belang van de ontwikkeling van de jeugdige verdachte. Om die reden vordert het OM in strafzaken van deze jeugdige verdachten *in beginsel* geen PIJ-maatregel. Verschillende gesprekspartners van de RSJ hebben de indruk dat het OM en kinderrechters in de praktijk – afhankelijk van de individuele omstandigheden van het geval – wisselend omgaan met het vorderen en opleggen van een PIJ-maatregel bij vreemdelingen. De RvdK kijkt naar de uitvoerbaarheid van de maatregel in relatie tot het verblijfsrecht, het pedagogisch doel en het belang van het kind in het individuele geval. Indien de behandeling noodzakelijk is en er geen alternatieven voorhanden zijn, adviseert de RvdK de PIJ-maatregel, ongeacht het recht op verblijf. Voor vreemdelingen met verblijfsrecht kan oplegging van een PIJ-maatregel mogelijk tot gevolg hebben dat het verblijfsrecht ingetrokken wordt.

Op grond van internationaal en Europees recht wordt bij de individuele beoordeling in het jeugdstrafrecht gekeken naar specifieke behoeften, kwetsbaarheden en ontwikkelingsniveau van kinderen, om een zo gunstig mogelijke ontwikkeling te bevorderen.



De RSJ meent dan ook dat niet de verblijfsstatus van de vreemdeling maar de problematiek en zorgbehoeften van de jongere leidend moeten zijn bij de keuze voor het al dan niet opleggen van een PIJ-maatregel. Ook is de behandelmaatregel soms nodig in verband met de veiligheid van anderen en de maatschappij.

Een belangrijke voorwaarde hierbij is dat vreemdelingen die een PIJ-maatregel krijgen opgelegd en geen rechtmatig verblijf hebben of het risico lopen dat hun verblijfsrecht wordt ingetrokken, moeten kunnen resocialiseren. Zij moeten net als andere jongeren met een PIJ-maatregel stapsgewijs met verlof kunnen gaan en een toekomstperspectief hebben om naar toe te werken, zodat de maatregel succesvol kan worden uitgevoerd en afgerond. Net als bij volwassen vreemdelingen met een tbs-maatregel is dit de enige mogelijkheid om de patstelling tussen strafrecht en vreemdelingenrecht te doorbreken.

De herintegratieondersteuning in natura voor vreemdelingen met een aflopende PIJ-maatregel die niet in Nederland mogen blijven kan ingezet worden voor huisvesting en voortzetting van noodzakelijke zorg in het land van herkomst voor een bepaalde periode. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om een half jaar ambulante zorg en medicatie.

### **Aanbevelingen**

7. Zorg dat het ontbreken van of de kans op het verliezen van het verblijfsrecht niet in de weg staat aan het vorderen en opleggen van een PIJ-maatregel als dit de meest passende sanctie is in het belang van de ontwikkeling van de minderjarige of de jongvolwassene.
8. Zorg er vervolgens voor dat de vreemdeling met een PIJ-maatregel zonder rechtmatig verblijf aan het verlofprogramma kan deelnemen zodat de JJI de behandeling kan afronden. Pas wet- en regelgeving hierop aan.
9. Ondersteun, voor een bepaalde periode, de terugkeer van vreemdelingen met een PIJ-maatregel met huisvesting, zorg en medicatie in het land van herkomst, analoog aan de werkwijze voor vreemdelingen met tbs die niet in Nederland mogen blijven.



### 6.3 Samenwerking en continuïteit in de begeleiding van vreemdelingen in JJI's

In deze paragraaf gaat de RSJ in op de derde en vierde subvraag:

*Subvraag 3: Wat vraagt de specifieke aanpak voor deze groep in de onderlinge samenwerking tussen de JJI's en de vreemdelingenketen?*

*Subvraag 4: Uitstroom: hoe wordt de continuïteit in de begeleiding en behandeling van deze (minderjarige) vreemdelingen gewaarborgd na het verlaten van de JJI?*

#### 6.3.1 Verbeter de ketensamenwerking

Op dit moment is naar mening van de RSJ de continuïteit in de begeleiding en behandeling van amv's en jongvolwassen vreemdelingen onvoldoende. Betere ketensamenwerking is nodig. Hierbij zijn de (te) grootschalige COA-opvang en de werkbelasting van COA-mentoren en Nidos-voogden punten van zorg (zie ook paragraaf 6.4).

De voorlopige hechtenis en jeugddetentie van amv's en jongvolwassen vreemdelingen in de JJI is meestal maar van korte duur. De RSJ acht het daarom van groot belang dat de begeleiding van deze vreemdelingen na hun detentie wordt gecontinueerd. Hiervoor is goede samenwerking tussen de ketenpartners in het strafrecht, jeugdrecht en vreemdelingenrecht noodzakelijk. De RSJ constateert dat tussen bepaalde (onderdelen) van organisaties, op kleinere schaal goede voorbeelden zijn van samenwerkingsafspraken maar dat betere en meer structurele samenwerking met alle JJI's nodig is.

De informatie-uitwisseling tussen JJI's en de vreemdelingenketen (IND en DT&V) is een belangrijk aandachtspunt. De JJI wordt niet (automatisch) door de IND ingelicht over veranderingen in de verblijfsstatus van de vreemdeling en kan deze niet zelf raadplegen. Dat maakt het lastig een perspectiefplan op te stellen.

Verder is er weinig samenwerking in de keten om vrijwillige terugkeer naar het land van herkomst te bevorderen. De RSJ adviseert die samenwerking te intensiveren.

Hoewel de periode in detentie over het algemeen kort is, kan het verblijf in de JJI een aangrijpingspunt zijn om een integraal plan voor de jongere te maken, of hiermee te starten, voor zijn verdere verblijf in Nederland of elders. Daarnaast is een goede ketensamenwerking van belang om eventuele vervolgschade zo veel mogelijk te beperken. Een amv zou bij een korte detentie (maximaal zes weken) niet al na veertien dagen bij het COA uitgeschreven moeten worden om te voorkomen dat de amv na detentie van opvanglocatie, mentor en voogd moet veranderen. Ook voor jongvolwassen vreemdelingen is het wenselijk dat zij terugkeren naar dezelfde locatie waar zij eerder verbleven (in het geval zij nog in procedure zijn en recht op opvang hebben). De RSJ adviseert de uitschrijvingstermijn te verruimen naar zes weken. Die termijn sluit aan bij de gemiddelde duur van voorlopige hechtenis.



### **Aanbevelingen**

10. Zorg voor continuïteit in de begeleiding van alle amv's en jongvolwassen vreemdelingen die in JJI's verblijven, vóór, tijdens en na afloop van hun verblijf in de JJI. Maak hiertoe afspraken tussen de JJI's en de keten over (verdere) structurele samenwerking en informatie-uitwisseling. Stimuleer – voorafgaand aan, tijdens en na het verblijf in de JJI – vrijwillige terugkeer en investeer in het toekomstperspectief van amv's en jongvolwassen vreemdelingen die hier niet mogen blijven.
11. Voorkom vervolgschade na detentie zo veel als mogelijk en zorg ervoor dat vreemdelingen niet al na korte tijd (voor de amv na veertien dagen) worden uitgeschreven bij het COA, maar verruim die termijn naar bijvoorbeeld zes weken.

## **6.4 Overige bevindingen: zorgen over opvang, begeleiding en behandeling van amv's en jongvolwassen vreemdelingen**

De RSJ heeft in de gesprekken die in het kader van de totstandkoming van dit advies zijn gevoerd, verschillende signalen ontvangen die er op wijzen dat de opvang, begeleiding en behandeling van voor amv's en jongvolwassen vreemdelingen tekort schiet. Dit geldt niet alleen voor de relatief kleine groep die in een JJI terecht komt, maar voor alle amv's en jongvolwassen vreemdelingen die de overheid opvangt. Hoewel deze laatste groep buiten het bestek van dit advies valt, vindt de RSJ het belangrijk vanuit het oogpunt van jeugdbescherming zijn bevindingen en zorgen te delen.

De RSJ heeft zorgen over de opvang van amv's bij het COA, in de procesopvanglocatie in Ter Apel, de procesopvanglocaties elders in het land en de kleinschalige woonvoorzieningen (kwv's). Verschillende gesprekspartners waaronder COA-medewerkers geven aan dat zij amv's onvoldoende dagstructuur en begeleiding kunnen bieden. De opvang bij het COA is grootschalig en de overgang van de JJI naar de COA-opvang is volgens de gesprekspartners groot. Een goede begeleiding en dagstructuur zijn in het belang van het welzijn, de ontwikkeling en de veiligheid van amv's. Hierdoor worden jongeren ook ondersteund en gestimuleerd om te werken aan een positief toekomstperspectief.

In 2022 hebben ook de Inspecties Justitie en Veiligheid en Gezondheidszorg en Jeugd hun zorgen geuit over de opvang en begeleiding van amv's bij het COA. In de overvolle opvanglocaties is de begeleiding onvoldoende en kunnen de veiligheid, gezondheid en het welzijn van amv's niet meer gewaarborgd worden. Amv's verblijven te lang in het aanmeldcentrum en stromen niet voldoende door naar kleinschalige opvanglocaties. De voogden van Nidos kunnen nauwelijks begeleiding bieden omdat de



caseload te groot is. In de opvang is een gebrek aan psychosociale ondersteuning en begeleiding en ontbreekt het aan veiligheid en structuur voor kinderen.<sup>124</sup>

Ook de RSJ vraagt aandacht voor de kwaliteit van de opvang van minderjarige vreemdelingen. Bij de opvang van amv's moet de overheid rekening houden met het belang van het kind zoals verwoord in het IVRK en het EU-Handvest voor de Grondrechten van de EU. Ook de Opvangrichtlijn en de Terugkeerrichtlijn bevatten bepalingen ter bescherming van amv's. De overheid moet zorgen voor een gezonde ontwikkeling van kinderen en ontwikkelingsschade voorkomen. Dat geldt ook voor vluchtelingenkinderen, ongeacht hun status.

Ten tweede heeft de RSJ van diverse gesprekspartners vernomen dat het hulpverleningsaanbod voor amv's en jongvolwassen vreemdelingen niet aansluit bij hun zorgbehoefte en/of niet goed toegankelijk is vanwege tekorten/wachlijsten. Het gaat zowel om (jeugd)hulp binnen het justitieel als het vrijwillig kader, bij gecertificeerde instellingen voor jeugdhulp en de (jeugd)GGZ.

Tot slot wil de RSJ aandacht vragen voor jongvolwassen vreemdelingen (18–23 jaar). Jongvolwassen vreemdelingen, waaronder ex-amv's, kunnen zich niet beroepen op de bescherming van het IVRK, ook al hebben zij te maken met dezelfde complexe problemen als amv's. De overgang van minderjarigheid naar meerderjarigheid is ingrijpend en verloopt bij vreemdelingen abrupt. Deze vreemdelingen komen met het bereiken van de leeftijd van achttien jaar op straat te staan, zonder onderdak, middelen van bestaan, onderwijs en gezondheidszorg.<sup>125</sup> In regelgeving en beleid bestaat steeds meer de tendens ook jongvolwassenen in beginsel te behandelen als minderjarigen, omdat de neurologische ontwikkeling van het brein met het bereiken van de leeftijd van achttien jaar nog niet voltooid is en doorloopt tot ongeveer 23 jaar. Zo loopt in de Jeugdwet de hulp en begeleiding door tot 23 jaar. Andere voorbeelden zijn de regeling voor verlengde pleegzorg en het adolescentenstrafrecht.<sup>126</sup> In het adolescentenstrafrecht wordt er onder omstandigheden van uitgegaan dat bepaald (strafbaar) gedrag van jongvolwassenen niet in dezelfde mate aan hen toegerekend kan worden als aan volwassenen.<sup>127</sup>

<sup>124</sup> Inspectie Justitie en Veiligheid en Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, *Signaalbrief Kinderen in de asielopvang*, Den Haag: Inspecties 16 juni 2022; Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, *Brief uitkomst onderzoek alleenstaande minderjarige vreemdelingen COA-opvanglocatie Ter Apel*, Den Haag: Inspectie Gezondheidszorg en jeugd 9 september 2022.

<sup>125</sup> In onderzoek wordt gepleit voor verhoging van de maximum leeftijdsgrens naar 21 jaar voor opvang van ex-amv's, Kulu Glasgow 2021, p. 97.

<sup>126</sup> De strafrechter kan onder bepaalde voorwaarden het jeugdstrafrecht toepassen op adolescenten van 18-23 jaar.

<sup>127</sup> Ook in het vreemdelingenrecht wordt rekening gehouden met de ontwikkelingsfase waarin jongvolwassenen zich bevinden. In een informatiebericht van de IND wordt aangegeven dat bij bepaalde beslissingen over vreemdelingen het belang van het kind meegewogen dient te worden. Als er sprake is van criminele antecedenten, kan bij beslissingen over een jongvolwassen vreemdeling onder andere meespelen: een veroordeling volgens het adolescentenstrafrecht, de mate van volwassenheid en zelfredzaamheid en de investering gedaan in de jeugdige door het opleggen van een PIJ-maatregel, IB 2022/83 Bijlage Toelichting belang van het kind, p. 20-21.



Vreemdelingen, waaronder jongvolwassen vreemdelingen maar ook amv's, die niet in Nederland mogen blijven, vertrekken vaak met onbekende bestemming. Zij verdwijnen in de illegaliteit in Nederland of reizen door naar een ander EU-land.<sup>128</sup> Met name de vreemdelingen die kampen met verslaving en/of psychische problemen kunnen een risico vormen voor de veiligheid in de samenleving.

In het vreemdelingenrecht moet de overheid op grond van de EU-Opvangrichtlijn en de Terugkeerrichtlijn, rekening houden met de speciale behoeften van kwetsbare personen.<sup>129</sup> Dat zijn onder andere (volwassen) asielzoekers met een psychische stoornis of een handicap.

De RSJ is zich ervan bewust dat – net zoals bij de JJI's – bij zowel de asielopvang als de jeugdzorg en (jeugd)GGZ momenteel grote problemen bestaan op het gebied van personeel en capaciteit en dat hier veel aandacht voor is. Desondanks ziet de RSJ het als zijn taak om bovengenoemde zorgen ook in dit advies onder de aandacht te brengen.

<sup>128</sup> Het WODC doet momenteel onderzoek naar een groep amv's die rondreist in Europa zonder geldig verblijfsrecht. Het gaat vooral om jongeren die weinig kans maken op verblijfsvergunning asiel (omdat ze bijvoorbeeld uit zogenoemde 'veilige landen van herkomst' komen) en met een onbekende bestemming uit de opvang vertrekken (zogenaamde mob-jongeren). In dit onderzoek komen onder andere de volgende vragen aan de orde: wat zijn de kenmerken en drijfveren van amv's die zonder verblijfsrecht in Europa rondreizen? Welke (multi)problematiek speelt bij deze groep? Hoe gaan andere Europese landen met deze jongeren om?, te vinden op: [www.wodc.nl/onderzoek-in-uitvoering](http://www.wodc.nl/onderzoek-in-uitvoering) (laatst geraadpleegd op 15 september 2022).

<sup>129</sup> Art. 21 van Opvangrichtlijn 2013/33/EU en art. 14, lid 1 onder d Terugkeerrichtlijn 2008/115/EU.





## Bijlage 1 Opvang amv's en jongvolwassen vreemdelingen

### B1.1 Opvang amv's<sup>130</sup>

Een amv van vijftien jaar en ouder (of een jongere van dertien/veertien jaar die niet in een opvanggezin is geplaatst) die asiel aanvraagt wordt bij aankomst opgevangen in de procesopvanglocatie voor amv's (pol amv) in Ter Apel en stroomt daarna door naar een procesopvanglocatie voor amv's elders in het land.<sup>131</sup> Nidos wordt binnen enkele dagen benoemd als voogd in het tijdelijke gezag over de amv.<sup>132</sup>

Een groot deel van de amv's in de COA-opvang wacht op een definitieve beslissing op hun asielaanvraag. Een klein deel van de amv's heeft al een (definitieve) negatieve beslissing gekregen; zij zijn meestal afkomstig uit 'veilige landen van herkomst', zoals Marokko en Tunesië. Bij een negatieve beslissing op de asielaanvraag of een doorverwijzing naar de verlengde asielprocedure wordt de amv ondergebracht in een kleinschalige woonvoorziening (kwv)<sup>133</sup> van het COA waar hij mag blijven tot hij achttien jaar wordt. Amv's die geen asiel aanvragen kunnen in beginsel ook bij het COA opgevangen worden totdat zij de leeftijd van achttien jaar bereiken. (Potentiële) slachtoffers van mensenhandel en mensensmokkel worden apart opgevangen in de Beschermd Opvang.

Nidos zorgt voor de reguliere opvang van amv's die een verblijfsvergunning asiel hebben gekregen en in Nederland mogen blijven. Daarnaast zorgt Nidos ervoor dat vijftien-minners en bijzonder kwetsbare amv's die asiel aanvragen, tijdens hun procedure in een opvanggezin ondergebracht worden. Ook is Nidos betrokken bij de ondertoezichtstelling van minderjarige vreemdelingen.

#### *Opvang in de PON: intensieve cultuursensitieve begeleiding voor amv's*

Uit onderzoek bij het COA blijkt dat in 2021 in 1.945 gevallen een vreemdeling in de amv-opvang betrokken is geweest bij een incident,<sup>134</sup> op een totaal van 7.980 incidenten. In dat jaar was een vreemdeling in de amv-opvang in 580 gevallen verdachte van een misdrijf op een totaal aantal misdrijven van 3.990.<sup>135</sup>

Amv's die veel overlast en criminaliteit veroorzaken in de reguliere opvang kunnen op PON-locaties geplaatst worden. Omdat er geen gespecialiseerde interculturele jeugdzorg beschikbaar was, is Nidos in februari 2019 gestart met een pilot voor de opvang van deze groep. Hiermee werd beoogd de reguliere amv-opvang te ontlasten. In de PON worden minderjarige vreemdelingen in kleinschalige opvanglocaties

<sup>130</sup> COA, Alleenstaande jongeren, te vinden op: [www.coa.nl](http://www.coa.nl) (laatst geraadpleegd op 15 september 2022).

<sup>131</sup> Een pol amv is bestemd voor maximaal 80 amv's.

<sup>132</sup> Op grond van art. 1:253r BW

<sup>133</sup> Hier verblijven zestien tot twintig amv's. In de meeste gevallen zijn er twee amv-medewerkers aanwezig tijdens een dienst.

<sup>134</sup> Onder een incident / overlast wordt verstaan: agressie en geweld (fysiek, verbaal, non-verbaal), verbale suïcidedreigingen en zelfdestructieve acties. In deze rapportage uit 2022 zijn overtredingen van de COA-huisregels en suïcides niet meer meegenomen (in tegenstelling tot de jaren hiervoor).

<sup>135</sup> S.M. Noyon e.a., *Incidenten en misdrijven door COA-bewoners 2017-2021*, den Haag: WODC, 2022, p. 26, 32 en 38.



intensief begeleid in een open setting (vier tot zes jongeren van vijftien tot achttien jaar, in een huis in een woonwijk). Het grootste deel van deze groep heeft geen perspectief op rechtmatig verblijf in Nederland. De opvang en begeleiding van de jongeren is gericht op het stabiliseren, het bieden van een dagstructuur en het voorbereiden van deze jongeren op een toekomst die meestal is gelegen in het land van herkomst. Het onderwijs sluit niet goed aan bij de behoefte en het toekomstperspectief van deze jongeren.<sup>136</sup> Er is onvoldoende ruimte voor praktijkonderwijs op maat, gericht op een toekomst in het land van herkomst. De PON-medewerkers pleiten ervoor meer te investeren in het toekomstperspectief van de jongeren door het aanleren van praktische vaardigheden via een stage bij een Arabisch sprekende ondernemer, bijvoorbeeld een kapper, monteur, slager, timmerman, loodgieter. Een vorm van ondersteuning in natura voor herintegratie of een subsidie voor een stageplaats bij een ondernemer kan daarbij helpen.<sup>137</sup> In 2021 zijn in totaal 25 pupillen opgevangen op een PON-locatie.<sup>138</sup> Het aantal PON-plaatsen is inmiddels uitgebreid naar 16 plaatsen.

#### *Bescherming (alleenstaande) minderjarige vreemdelingen*

Het jeugd(straf)recht en het vreemdelingenrecht zijn rechtsgebieden met grote verschillen in uitgangspunten, normen en perspectieven met betrekking tot minderjarigen. De belangen waarmee rekening gehouden dient te worden, verschillen dan ook tussen beide rechtsgebieden. In het jeugd(straf)recht staan de opvoeding en ontwikkeling van de jongere centraal. In het vreemdelingenrecht staan vooral publieke belangen centraal, onder andere economische en openbare orde belangen.<sup>139</sup> Als het gaat om amv's dienen overheidsorganisaties, ook in het vreemdelingenrecht, op grond van artikel 3 IVRK en artikel 24 EU-Handvest voor de Grondrechten, bij maatregelen betreffende kinderen steeds rekening te houden met het belang van het kind.<sup>140</sup> Dat geldt ook voor vluchtelingenkinderen, ongeacht hun status.<sup>141</sup> Kinderen hebben onder meer recht op leven en een veilige en duurzame ontwikkeling, op alternatieve zorg bij het ontbreken van ouderlijke zorg, op gezondheidszorg en onderwijs.<sup>142</sup> Ook in de Europese Opvangrichtlijn zijn bepalingen opgenomen ter bescherming van minderjarige vreemdelingen in het algemeen en amv's in het bijzonder. Bij het beoordelen van het belang van het kind moet rekening worden gehouden met onder andere het welzijn en de sociale ontwikkeling en met de veiligheid van de

<sup>136</sup> Dit is ook het geval voor vreemdelingen in de reguliere opvang bij het COA.

<sup>137</sup> J. van Wijk, *2<sup>e</sup> Evaluatie Perspectief Opvang Nidos (PON). Pilot opvang overlastgevende amv*, Hoopoe Migration Research, juni 2021, 8.2 Aanbevelingen, [www.nidos.nl](http://www.nidos.nl). Werkbezoek PON Almere 10 mei 2022.

<sup>138</sup> Jaarverslag Nidos 2021, p. 28. De PON Almere heeft acht plaatsen verdeeld over drie huizen die met elkaar verbonden zijn, vijf plaatsen zijn bezet, Werkbezoek PON Almere, 10 mei 2022.

<sup>139</sup> E. Nissen & I. Sportel, 'Een ondertoezichtstelling in een jasje van tijdelijke voogdij. Botsingen tussen jeugdrecht en vreemdelingenrecht', *A&MR* 2022, p. 100-110.

<sup>140</sup> Zie ook: Informatiebericht (IB) 2022/83, Bijlage toelichting belang van het kind, Den Haag: IND 2022.

<sup>141</sup> Art. 3 jo 22 IVRK.

<sup>142</sup> Artt. 6, 20, 24, 28 en 29 IVRK.



minderjarige. Amv's krijgen een voogd toegewezen en worden gescheiden van volwassen vreemdelingen opgevangen.<sup>143</sup>

#### *Zorgplicht voor adequate opvang amv's bij terugkeer*

De Europese Terugkeerrichtlijn geeft aan dat overheidsinstellingen rekening moeten houden met het belang van het kind in het kader van diens welzijn en (sociale) ontwikkeling en met de speciale behoeften van niet begeleide minderjarige vreemdelingen.<sup>144</sup> Als de asielaanvraag wordt afgewezen dient de overheid eerst onderzoek in gang te zetten naar adequate opvang voor de amv in het land van herkomst voordat een terugkeerbesluit<sup>145</sup> wordt genomen.<sup>146</sup> In de Nederlandse praktijk gebeurde dit tot voor kort niet. In de loop van 2022 is het opvang- en terugkeerbeleid voor amv's gewijzigd, naar aanleiding van jurisprudentie over de uitleg van artikel 10 van de Terugkeerrichtlijn over het onderzoek naar adequate opvang.<sup>147</sup> Hierdoor wordt de amv die asiel aanvraagt beter beschermd. Volgens de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State mag de IND de asielaanvraag wel afwijzen in het geval het onderzoek naar adequate opvang nog niet volledig is afgerond, maar moet de overheid (in casu de DT&V) het aanvullend onderzoek daarna dan wel voortvarend afronden om de amv niet onnodig lang in onzekerheid te laten. Volgens het aangepaste beleid gaat de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid voor dit onderzoek nu uit van een termijn van een jaar na afloop van de asielprocedure. In het geval de vreemdeling zelf niet meewerkt aan het onderzoek kan deze termijn met een jaar verlengd worden.

Ook het amv-buitenschuldbeleid is gewijzigd. Nu toetst de IND bij afwijzing van de asielaanvraag meteen ambtshalve aan het amv-buitenschuld beleid, ongeacht de leeftijd van de amv en ook al is de amv inmiddels meerderjarig. De amv kan een verblijfsvergunning krijgen als hij kan aantonen dat hij buiten zijn schuld niet kan terugkeren naar het land van herkomst of eerder verblijft.<sup>148</sup> Het is de RSJ niet duidelijk of en zo ja, in welke mate criminele antecedenten tegengeworpen kunnen worden.

Als gevolg van het nieuwe beleid is een aantal terugkeerbesluiten ingetrokken. Het is nog onduidelijk of de betreffende amv's in een later stadium alsnog een terugkeerbesluit krijgen.

<sup>143</sup> Artt. 23, lid 2 en 24, leden 1 en 2 Opvangrichtlijn 2013/33/EU.

<sup>144</sup> Artt. 5 en 14 lid 1 onder d Terugkeerrichtlijn 2008/115/EU.

<sup>145</sup> Een terugkeerbesluit is een administratieve of rechterlijke beslissing of handeling waarbij wordt vastgesteld dat het verblijf van een onderdaan van een derde land onrechtmatig is of onrechtmatig wordt verklaard én een terugkeerverplichting wordt opgelegd of vastgesteld, Begrippen Immigratie- en Naturalisatiedienst <https://www.ensie.nl/immigratie-en-naturalisatiedienst/inreisverbod>

<sup>146</sup> Art. 10 Terugkeerrichtlijn.

<sup>147</sup> Vc 2000 B8/6.1 over beleid adequate opvang amv's; IB 2022/74 Beslissen op amv-zaken na Afdelingsuitspraken van 8 juni 2022, Den Haag: IND 2022; *Kamerstukken II 2021/22*, 29344, nr. 152, brief van 14 juli 2022. HvJEU 14 januari 2021, TQ tegen Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, C-441/19; ABRvS 8 juni 2022, zaken 202101991/1 (Guinee), 202103934/1 (Marokko), 202104665/1 (Tsjetsjenië),

<sup>148</sup> Onder de voorwaarden: amv werkt mee aan terugkeer (geloofwaardig vaststellen nationaliteit en identiteit, verkrijgen laissez-passer, opsporen familie) en er is geen adequate opvang in het land van herkomst (of eerder verblijf), Vc 2000, B8/6.2.1.



*B1.2 Opvang jongvolwassen vreemdelingen*

Jongvolwassen vreemdelingen van 18-23 jaar die uitstromen uit de JJI worden, als zij daar op grond van lopende asielprocedures nog recht op hebben, in de reguliere opvang voor volwassenen (azc) geplaatst. Zij worden niet (meer) begeleid door een mentor of voogd. Jongvolwassen vreemdelingen die uitgeprocedeerd zijn en geen verblijfsrecht (meer) hebben worden niet meer opgevangen bij het COA.



## Lijst van geraadpleegde deskundigen

Drs. G. (Gazali) Akan	GZ-psycholoog, RJJJ, locatie De Hartelborgt
M. (Mohamed) Akbiyache	Jeugdbeschermer PON, Stichting Nidos
M.J.M. (Michelle) Alkemade MSc	Senior Accountmanager Jeugd, Dienst Justitiële Inrichtingen, Ministerie van Justitie en Veiligheid
M.C.P. (Marie-Chr.) Alting von Geusau LL.M	Juridisch medewerker Kinderrechten en Migratie, Defence for Children
J.E. (Juliette) Ampt MSc	Adviseur Beleid, Dienst Justitiële Inrichtingen
Mr. A.A. (Rianne) de Back	Landelijke jeugdofficier van Justitie, Openbaar Ministerie, arrondissementsparket Amsterdam
M. (Mustafa) Bal	Senior groepsleider groep 2, RJJJ, locatie Den Hey-Acker
M.J.P. (Marlou) Bastiaansen	Inspecteur, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd
Drs. M.E. (Mirjam) Blaak	Directeur-bestuurder, Stichting Defence for Children International Nederland – ECPAT Nederland
J. (Jessie) Bouman MSc	Psycholoog, gedragswetenschapper JJI Lelystad
S. (Simone) Brandt	Jeugdbeschermer, Stichting Nidos
M. (Madelon) Bruins Slot	AMV Medewerker, Centraal Orgaan opvang asielzoekers
F.M.E. (Fraukje) van Capelleveen	Adjunct-manager AMV, Centraal Orgaan opvang asielzoekers



Mr. C.E.S. (Ciara) Clerx	Coördinerend Specialistisch Adviseur, Immigratie- en Naturalisatiedienst
O.F. (Otmar) Delpeche	Mentor AMV, Centraal Orgaan opvang asielzoekers
Directielid	Directielid / GZ-psycholoog, FC Teylingereind
R. (Renske) van Donselaar	Manager Primair Proces, RJJJ, locatie Den Hey-Acker
G. (Gul) Erten-Altun	Adjunct-manager Bijzondere Opvang, Centraal Orgaan opvang asielzoekers
F. (Fatima) Essayah	Manager Bijzondere Opvang, Centraal Orgaan opvang asielzoekers
E. (Elsbeth) Faber	Hoofd juridische zaken en communicatie, Stichting Nidos
Dr. S.S.A.A. (Selene) Fagel	Senior inspecteur, Inspectie Veiligheid en Justitie
E.M. (Evelien) de Feijter-Arnold Msc	Accountmanager jeugd en programma adviseur, Divisie Forzo/JJJ, Dienst Justitiële Inrichtingen
Drs. A.P.M. (Anja) Frowijn	Senior beleidsadviseur, Raad voor de Kinderbescherming
Drs. I. (Ilja) van der Gaag	Orthopedagoog, Koraal Onderwijs
J. (Joske) Geraedts MSc	Beleidsadviseur, Centraal Orgaan opvang asielzoekers
L.N. (Lisa) Gonzalez MSc	(Senior) beleidsmedewerker Jeugdcriminaliteit, directie Jeugd, Familie en aanpak Criminaliteit, Ministerie van Justitie en Veiligheid
Mr. M.D. (Rieke) Gremmen	Jurist en landelijke aandachtshouder vreemdelingen, Raad voor de Kinderbescherming



M.H.L. (Martin) Hemmer	Voorzitter CvT RJJJ, locatie Den Hey-Acker, werkzaam bij AKD NV.
Mr. L. (Laura) van den Heuvel	Senior beleidsadviseur, Kinderombudsman
Mr. E.E.A. (Ellen) van Kalveen	Senior-rechter, voorzitter Expertgroep Jeugdrechters, Rechtbank Midden-Nederland
Prof. dr. mr. (Margrite) M.E. Kalverboer	Kinderombudsman
Drs. N.C. (Nicolette) Key	GZ-psycholoog, RJJJ, locatie Den Hey-Acker
Ir. T. (Tanno) Klijn	Directeur-bestuurder, Stichting Nidos
Mr. S.K. (Sylvie) Lanning	Adjunct-officier, Openbaar Ministerie arrondissementsparket Midden-Nederland
H.A.N. (Hanneke) Louwerse MSc	Orthopedagoog, gedragskundige Bijzondere opvang, Centraal Orgaan opvang asielzoekers
L. (Leonie) Ludden	Accountmedewerker Bureau Opvang, Stichting Nidos
N. (Nadia) Magdache	Secretaris bijzondere opvang Zuid en Midden-Zuid/beleidsadviseur Centraal Orgaan opvang asielzoekers
Mr. C.E.M. (Carine) Marsé	Rechter, Rechtbank Zeeland-West-Brabant
Medewerker DMB	Beleidsmedewerker, Directie Migratiebeleid, Ministerie van Justitie en Veiligheid
Medewerker DMB	Senior beleidsmedewerker, Directie Migratiebeleid, Ministerie van Justitie en Veiligheid



Drs. M. (Mariken) Müller	Gedragwetenschapper en verslavingsdeskundige, Stichting Nidos
J.C.A. (Jan) Murk	Directeur Opvang, Stichting Nidos
F. (Ferry) Nachtegeller	Senior adviseur Dienst Terugkeer en Vertrek, Ministerie van Justitie en Veiligheid
E.J.W. (Ellen) Nissen LL.M	Onderzoeker, Centrum voor Migratierecht, Radboud Universiteit
M. (Michel) Oomen	Afdelingshoofd groep 2 (amv), RJJJ, locatie Den Hey-Acker
L. (Lisa) van de Pol	Projectassistent, Internationale Organisatie voor Migratie
Drs. T.A. (Tamara) Pultrum	Directeur Zorg en Behandeling a.i./GZ- psycholoog JJI Lelystad
Prof. mr. P.R. (Peter) Rodrigues	Hoogleraar Immigratierecht, Europa Instituut, Universiteit Leiden
I. (Ibrahim) Salama	Manager PON, Stichting Nidos
Mr. M. (Meike) Scheepstra	Strategisch managementadviseur beleid Divisie Forzo/Jeugd, Dienst Justitiële Inrichtingen
Mr. P. (Patricia) Scholtes	Advocaat bij Advocatenkantoor Vuuren en Lagerweij
H.A.C. (Dirk) Selten	Medewerker behandelen en ontwikkelen Contactpersoon 'belang van het kind', Immigratie- en Naturalisatiedienst
Prof. dr. M. (Monika) Smit	Bijzonder hoogleraar psychosociale zorg voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen, Rijksuniversiteit Groningen, Orthopedagogiek





Dr. I.D.A. (Iris) Sportel	Universitair docent rechtssociologie, instituut voor rechtssociologie/centrum voor migratierecht, Radboud Universiteit Nijmegen
A. (Astrid) Veen	Coördinerend beleidsmedewerker Ministerie van Justitie en Veiligheid
K. (Klaas) van der Veen	Manager Intensieve Begeleidingslocatie HTL Hoogeveen, Centraal Orgaan opvang asielzoekers
M. (Monique) Veldhuis	Adviseur beleid Jeugdreclassering, Jeugdzorg Nederland
J. (Jeske) Vermeer	Lid CvB / Intern begeleider, Het Ginneken College, RJI, locatie Den Hey-Acker
J. (Janneke) van Wely	Beleidsadviseur PIJ/ASR, Reclassering Nederland
Mr. S. (Sibel) Yildiz	Ketenmarinier, Ministerie van Veiligheid en Justitie, afdeling DRM
R.M. (Renske) Zacht	GZ-psycholoog, manager Opvoeding en Behandeling, RJI, locatie Den Hey- Acker
Mr. Y. (Yvon) Zwetsloot	Jurist, Stichting Nidos



## Lijst van geraadpleegde stukken

Amv in detentie 2022

"Amv in detentie - samenwerking tussen Den Hey-Acker, COA, Nidos en Raad voor de Kinderbescherming", Den Haag 2022.

DJI 2018

DJI, *Informatieblad Onderwijs in de Justitiële Jeugdinrichtingen*, Den Haag: DJI 2018.

Gremmen 2022/63

M.D. Gremmen, 'De rol van de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) in het vreemdelingenrecht: deel 2', *FJR* 2022/63.

Gremmen 2022/43

M.D. Gremmen, 'De rol van de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) in het vreemdelingenrecht: deel 1', *FJR* 2022/43.

IND 2022/83

IND, *Informatiebericht 2022/83 Belang van het kind. Bijlage met toelichting*, Den Haag: IND 2022.

IND 2022/74

IND, *Informatiebericht 2022/74 Beslissen op amv-zaken na Afdelingsuitspraken van 8 juni 2022*, Den Haag: IND 2022.

Inspectie Justitie en Veiligheid 2021

Inspectie Justitie en Veiligheid, *Vervolgonderzoek naar de aanpak van overlastgevende asielzoekers*, Den Haag: Inspectie Justitie en Veiligheid 2021.

Kruize & Gruter 2022

P. Kruize & P. Gruter, *Incidenten en misdrijven op en rond COA-locaties*, Den Haag: WODC 2022.

Kulu Glasgow e.a. 2021

I. Kulu Glasgow e.a., *Een onzekere toekomst. Kwalitatief onderzoek naar de ervaringen van afgewezen (ex-)alleenstaande minderjarige vreemdelingen en opvangouders met toekomstgerichte begeleiding: Knelpunten en mogelijke oplossingen*, Den Haag: WODC 2021.

Kulu Glasgow e.a. 2020

I. Kulu Glasgow e.a., *Toekomstgerichte begeleiding en vrijwillige terugkeer van afgewezen alleenstaande minderjarige vreemdelingen*, Den Haag: WODC 2020.



Nidos 2022

Nidos, *Jaarverslag Nidos 2021*, Utrecht : Nidos 2022.

Nissen & Sportel 2022

E. Nissen & I. Sportel, 'Een ondertoezichtstelling in een jasje van tijdelijke voogdij. Botsingen tussen jeugdrecht en vreemdelingenrecht', *A&MR* 2022, p. 100-110.

Nissen & Sportel 2021

E. Nissen & I.D.A. Sportel, *Jeugd(beschermings)recht en vreemdelingenrecht: een juridisch-empirische analyse*, Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen 2021.

Noyon e.a. 2022

S.M. Noyon e.a., *Incidenten en misdrijven door COA-bewoners 2017-2021*, Den Haag: WODC 2022.

RSJ 2021

RSJ, *Vreemdelingen in de tbs. Impasse door botsende rechtssystemen*, Den Haag: RSJ 2021.

Wijk 2021

Joris van Wijk, *2e Evaluatie Perspectief Opvang Nidos (PON). Pilot opvang overlastgevende amv*, Hoopoe Migration Research, 2021 (nidos.nl onder 'opvang').

