



Raad voor
Strafrechtstoepassing
en Jeugdbescherming



Adviesprogramma 2024

Inhoud

- 3 Introductie
- 4 Advies op eigen initiatief
- 5 Adviezen gevraagd door het ministerie van Justitie en Veiligheid
- 10 Verwachte consultaties wet- en regelgeving
- 10 Thema's die de RSJ met extra belangstelling gaat volgen

Introductie

Dit adviesprogramma geeft inzicht in de onderwerpen waar de Afdeling advisering van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (hierna: de RSJ) in 2024 mee aan de slag gaat.

De RSJ adviseert de bewindspersonen van het ministerie van Justitie en Veiligheid en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport desgevraagd of op eigen initiatief over de toepassing en uitvoering van beleid en wet- en regelgeving met betrekking tot de strafrechtstoepassing en het jeugddomein.

Gedurende het hele jaar is de RSJ alert op ontwikkelingen die aanleiding kunnen geven om over te adviseren. Werkbezoeken aan (jeugd) instellingen, (periodieke) overleggen met het ministerie van Justitie en Veiligheid, het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, adviesraden, toezichthouders en de uitvoeringspraktijk vormen daarbij belangrijke informatiebronnen. Ook spelen signalen uit het beklag- (commissies van toezicht) en beroepsrecht (beroepscommissie van de RSJ) een belangrijke rol.

Bij het samenstellen van het adviesprogramma wordt onder andere rekening gehouden met de maatschappelijke relevantie en timing van adviesonderwerpen en de beschikbare capaciteit. Wanneer de actualiteit daar aanleiding toe geeft kunnen gedurende 2024 nieuwe onderwerpen – desgevraagd of op eigen initiatief – aan het adviesprogramma worden toegevoegd. Op de [website](#) van de RSJ zal steeds een actueel overzicht van alle lopende adviestrajecten te vinden zijn.



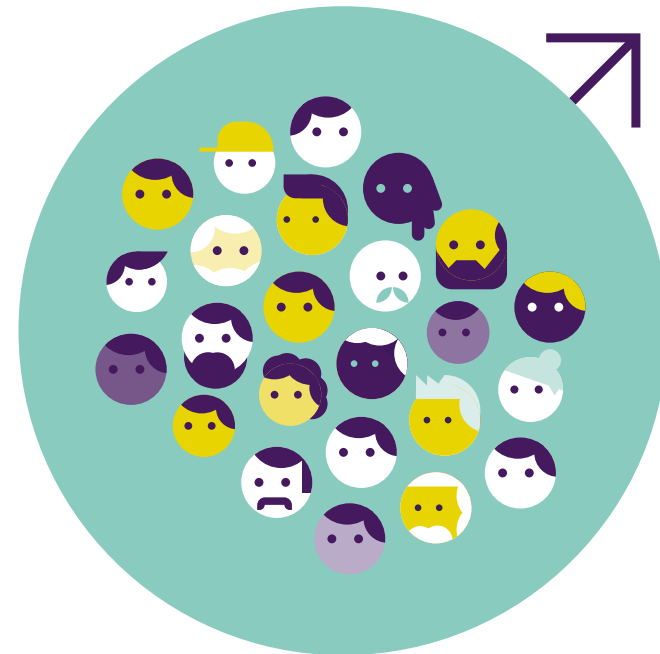
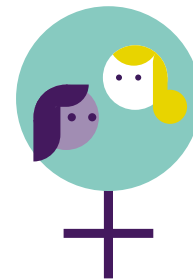
Advies op eigen initiatief



Positie van vrouwen en meisjes binnen de strafrechtstoepassing

Vrouwen en meisjes vormen een bijzondere categorie binnen justitiële inrichtingen. Zij vormen een minderheid,¹ waardoor het justitiële systeem mogelijk minder op hen is ingericht. Bij de vormgeving van beleid zijn mannen en jongens het uitgangspunt, bijvoorbeeld als het gaat om het aanbod van het dagprogramma, beveiliging en praktische zaken. Vrouwen en meisjes hebben andere behoeften en kwetsbaarheden dan mannen en jongens. Daarnaast is er vaak sprake van andere problematiek, en laten vrouwen en meisjes binnen de justitieketen over het algemeen een andere delictgeschiedenis zien dan mannen en jongens. Ook vragen onderwerpen als zwangerschap en moederschap² om extra voorzieningen en mogelijkheden.

De positie van vrouwen en meisjes is vaak onderbelicht in publicaties en onderzoeken met betrekking tot de justitieketen.³ Vanuit de Dienst Justitiële Inrichtingen (hierna: DJI) zijn recent verschillende trajecten⁴ gestart met betrekking tot de positie van vrouwen. De RSJ wil, in aanvulling op deze trajecten, in 2024 aandacht besteden aan de specifieke behoeften van vrouwen en meisjes en de beschikbaarheid van voorzieningen voor hen in het gevangeniswezen, de forensische zorg en Justitiële Jeugdinrichtingen.



¹ 7,5% van de populatie volwassen gedetineerden die jaarlijks instroomt is vrouw. Zie: [Vrouwen in detentie | Justitiabelen | dji.nl](#).
Ongeveer 7% van de terbeschikkinggestelden is vrouw, en bij de overige forensische zorg is dit ongeveer 10%. Zie: V. de Vogel e.a., *Behandelen van vrouwen: Een vak apart?*, KFZ 2023, p. 7.

In 2022 vormden meisjes 3% van de jeugdigen in een Justitiële Jeugdinrichting. Zie: DJI, *Infographic Justitiële Jeugdinrichtingen*, mei 2023.

² Ongeveer 70% van de gedetineerde vrouwen is moeder van ten minste één minderjarig kind. Zie: [Vrouwen in detentie | Justitiabelen | dji.nl](#)

³ Publicaties die op dit thema zijn verschenen: V. de Vogel e.a., *Behandelen van vrouwen: Een vak apart?*, KFZ 2023; M.G.C.J. Beerthuizen, *Meisjescriminaliteit*, Een onderzoek naar de kenmerken en risicofactoren van delinquente meisjes en jongvolwassen vrouwen in algemene, politie- en justitiële populaties, Den Haag: WODC & VU 2023; A-M. Slotboom, C. Bijleveld, S. Day & A. van Giezen, *Gedetineerde vrouwen in Nederland, Over import- en deprivatiefactoren bij detentieschade*, Den Haag: WODC 2008.

⁴ *Kamerstukken II 2022/23*, 24587, nr. 898.

Nog te verwachten advies op eigen initiatief

De RSJ rondt begin 2024 een advies af dat zich richt op het belang van duurzame verbindingen en betekenisvolle contacten van gedetineerden met de buitenwereld. Klik [hier](#) voor meer informatie over dit adviestraject.

Adviezen gevraagd door het ministerie van Justitie en Veiligheid



Benutten mogelijkheden elektronisch toezicht

Eerder is door de RSJ gepleit voor het vaker inzetten van alternatieven voor korte detenties, zodat detentieschade wordt voorkomen en re-integratie wordt bevorderd. Daarbij is de inzet van elektronische detentie benoemd.⁵ Aangezien er momenteel (nog) geen wettelijke mogelijkheden zijn om elektronische detentie als hoofdstraf of executiemodaliteit op te leggen, komt de vraag op of de toepassing van elektronisch toezicht, zoals dat momenteel kan worden uitgeoefend op de naleving van bijzondere voorwaarden (zoals een locatiegebod), hier mogelijkheden biedt.

In dit advies wordt bekeken in hoeverre, binnen de huidige (juridische) kaders, elektronisch toezicht bij zowel jongeren als volwassenen vaker, of op een andere manier toegepast kan worden en of dit wenselijk en zinvol is. Het gaat hierbij zowel over de voorkant (bijvoorbeeld in het kader van schorsing van de voorlopige hechtenis) als de achterkant (de tenuitvoerlegging) van de strafrechtketen. Nagegaan wordt of er specifieke doelgroepen zijn die hier geschikt voor zijn en hoe elektronisch toezicht en bijzondere voorwaarden het beste kunnen worden gecombineerd met begeleiding, dagbesteding en zorg. Dit met het oog op een optimale re-integratie en rekening houdend met de belangen van slachtoffers.



⁵ RSJ, *Korte detenties nader bekeken. Minder korte detenties en meer betekenisvolle alternatieven*, Den Haag: RSJ 2021, p. 5, 24-27 & 32.

Technologische innovaties binnen de forensische zorg

In de forensische zorg wordt steeds meer gebruik gemaakt van nieuwe vormen van technologie. Voorbeelden van toepassingen zijn de bodyscan om bij terugkeer van verlof te controleren op het binnenbrengen van verboden goederen, het gebruik van apps bij risicotaxatie, de inzet van *virtual reality* bij het oefenen met verlof en het dragen van een *wearable* waarmee de stress van patiënten wordt gemonitord. Ook wordt verwacht dat sociale robots binnen afzienbare tijd specifieke taken binnen de behandeling kunnen ondersteunen of zelfs overnemen. De inzet van deze technologieën kan zowel een behandelgoal als een veiligheidsdoel dienen. Ook wordt gezocht naar mogelijkheden voor een lastenvermindering van het personeel.

De inzet van nieuwe vormen van technologie roept verschillende ethische en rechtspositionele vraagstukken op. Bijvoorbeeld over de omgang van de met deze technieken verzamelde informatie. Een ander voorbeeld is de vraag of het voor de patiënt mogelijk is om medewerking aan behandeling of toezicht, waarin technologie wordt ingezet, te weigeren. Tegelijkertijd kunnen deze technologieën de patiënt kansen bieden zelf meer regie te hebben over het eigen behandelproces en nieuwe mogelijkheden geven voor het risicomanagement. Daarbij loopt wetgeving vaak achter op de ontwikkeling en introductie van nieuwe technologieën.

Aan de RSJ wordt gevraagd een kader te schetsen met betrekking tot rechtspositionele en ethische afwegingen bij de inzet van nieuwe vormen van technologie in de forensische zorg en daarbij ook experimenteerbepaling(en) voor wetgeving te betrekken.



Veiligheidsrisico's bij ouders in scheidingszaken

Bij ouderconflicten na scheiding zijn er verschillende belangen die door de rechter moeten worden afgewogen om, in de vaak complexe situaties, tot een beslissing te komen over gezag- en omgangskwesties. Wanneer sprake is van een verleden met en/of een risico op huiselijk geweld en kindermishandeling, brengt dit een hoge mate van complexiteit met zich mee. De vraag is of, en zo ja op welke wijze, de aandacht voor veiligheidsrisico's bij ouders, bijvoorbeeld door (ex-) partnergeweld, in scheidingszaken versterkt moet worden. En welke rol spelen de verschillende betrokken organisaties in de keten daarbij?



Meerouderschap- en gezag

In de samenleving groeien kinderen steeds vaker op in een meeroudergezin. Dat wil zeggen dat meer dan twee personen het kind samen verzorgen en opvoeden. Volgens de Nederlandse wet kunnen maximaal twee personen juridisch ouder van een kind zijn en kunnen maximaal twee personen het gezag uitoefenen. In de praktijk kan dit tot problemen leiden. Invoering van een wettelijke regeling voor meerouderschap en -gezag is echter complex.⁶ Om een weloverwogen afweging te kunnen maken aangaande meerouderschap en -gezag, is het van belang een actualisering te maken van de visie op het belang van het kind in deze kwestie en de meningen van kinderen zelf daarin mee te nemen.⁷ De RSJ wordt gevraagd advies uit te brengen over hoe in een regeling voor meerouderschap en -gezag het belang van het kind zo goed mogelijk kan worden geborgd, bij verschillende doelgroepen.

⁶ Eerder is een regeling deelgezag opgesteld, waarover de RSJ heeft geadviseerd. Deze regeling heeft nog geen vervolg gekregen. RSJ, *Voorontwerp Wet Deelgezag*, Den Haag: RSJ 2020.

⁷ Zie ook: A. Wolfsen e.a., *Kind en ouders in de 21ste eeuw*, Den Haag: Staatscommissie Herijking ouderschap 2016.



Middelengebruik in de forensische zorg

Middelengebruik en aan middelengebruik gebonden stoornissen komen veel voor in de forensische zorg. Stoornissen in middelengebruik zijn moeilijk te behandelen en gaan doorgaans gepaard met perioden van terugval van de patiënt. Een knelpunt bij de (verslavings)behandeling in een strafrechtelijk kader is dat overtredingen van gestelde voorwaarden niet zonder consequenties zijn. Hierbij valt te denken aan het intrekken van verkregen vrijheden (verlof) of (terug)plaatsing naar een hoger beveiligingsniveau. Dit terwijl het vanuit behandelooptpunt in sommige gevallen wenselijk kan zijn om middelengebruik te betrekken in de behandeling, met name als het gebruik niet in relatie staat tot toekomstig delictgevaar. Deze beheersdoelen en zorg- en behandeldoelen kunnen elkaar hinderen.

De vraag is hoe meer balans kan worden gebracht in een adequate behandeling van de stoornis in middelengebruik, de rechtspositie van de justitiabele en een goed verloop van de resocialisatie, met oog voor de veiligheid van de samenleving en een veilig klimaat binnen de instellingen.

Door- en uitstroom van jongvolwassenen na een PIJ-maatregel⁸

Al enkele jaren worstelen de Justitiële Jeugdinrichtingen (hierna: JJI's) met de door- en uitstroom van jeugdigen met een PIJ-maatregel (Plaatsing in een Inrichting voor Jeugdigen). Het betreft een kleine groep jeugdigen, met vaak een ingewikkelde combinatie van problematiek, waaronder: psychiatrische problemen en agressie al dan niet samengaan met een licht verstandelijke beperking, of bijvoorbeeld jeugdigen met een blijvend hoog recidiverisico. Deze jeugdigen hebben vaak een combinatie van zorg en

⁸ Dit adviesonderwerp betreft de concrete invulling van het onderwerp 'Uitdagingen complexe doelgroep jeugdstrafrecht', dat was opgenomen in het Adviesprogramma 2023.



beveiliging nodig. Het is voor de JJI's lastig om een vervolglek in de reguliere geestelijke gezondheidszorg of binnen het sociaal domein te vinden, met als gevolg dat een jeugdige soms langer in een JJI moet verblijven. Het gaat om 'jeugdigen' in de zin van de Jeugdwet, maar deze jeugdigen zijn vrijwel altijd meerderjarig op het moment dat een vervolglek gevonden moet worden. Als deze jongvolwassenen niet de zorg en begeleiding krijgen die zij nodig hebben, kan dit leiden tot risico's voor hun ontwikkeling en de veiligheid van de samenleving.

In het advies over dit thema zal de RSJ onder andere ingaan op de knelpunten die bestaan ten aanzien van de resocialisatie, re-integratie en door- en uitstroom van jongvolwassenen met een PIJ-maatregel, de toepasselijke wettelijke kaders en de bevoegdheden en verantwoordelijkheden die daaruit voortvloeien en de ketensamenwerking. Daarbij zal de RSJ in het advies mogelijke oplossingsrichtingen formuleren.

Ontwikkeling meer buitenstrafrechtelijke afdoeningen voor jeugdigen

De afgelopen jaren is een beweging zichtbaar richting meer buitenstrafrechtelijke afdoeningen in het jeugdstrafrecht.⁹ Zo wordt momenteel gewerkt aan de landelijke invoering van de politiereprimande voor jeugdigen en worden jeugdigen regelmatig verwezen naar Halt. Ook in publicaties van de Verenigde Naties is een voorkeur voor dergelijke afdoeningen zichtbaar.¹⁰

De vraag is wat de redenen zijn voor deze ontwikkeling, welke grenzen eraan zitten en of dit een ontwikkeling is die aangejaagd dan wel ontmoedigd moet worden. De RSJ wordt gevraagd op dit vraagstuk te reflecteren, en in het bijzonder op hoe hier in de toekomst mee om kan worden gegaan.

⁹ Zie voor de Monitor Jeugdcriminaliteit van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum: [Monitor jeugdcriminaliteit | WODC - Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum](#).

¹⁰ VN-Kinderrechtencomité, General Comment No. 24 on children's rights in the child justice system, 18 september 2019.



Nog te verwachten gevraagde adviezen

De RSJ rondt eind 2023 en begin 2024 twee adviezen af op het terrein van de reclassering, die door het ministerie van Justitie en Veiligheid zijn gevraagd. Het ene advies gaat over de inzet van ervaringsdeskundigen binnen het reclasseringswerk (eind 2023 verwacht). Het andere advies gaat over de uitvoerbaarheid van het reclasseringstoezicht op cliënten met een hoog veiligheidsrisico (begin 2024 verwacht). Klik [hier](#) voor meer informatie over deze adviestrajecten.

Verwachte consultaties wet- en regelgeving

Consultaties vanuit het ministerie van Justitie en Veiligheid:

- Wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de strafbaarstelling van onttrekking aan vrijheidsbeneming en elektronisch toezicht
- Wetsvoorstel met betrekking tot een alternatieve herbeoordeling bij levenslanggestraften
- Wijziging Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden, Regeling toelating en weigering bezoek en beperking telefooncontacten penitentiaire inrichtingen en Model huisregels in verband met vastleggen Afdeling Intensief Toezicht en toezichtsmaatregelen
- Wetsvoorstel tot aanpassing van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen
- Wetsvoorstel tot aanpassing van de Kinderbeschermingswetgeving
- Herziening Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie
- Verzamelwet Justitie en Veiligheid (onder andere: wetstechnische aanpassing van de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden)

Consultatie vanuit het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport:

- Wetsvoorstel tot aanpassing van de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg en de Wet zorg en dwang (dit mogelijk in combinatie met een aanpassing van artikel 2.3 Wet forensische zorg, vanuit het ministerie van Justitie en Veiligheid, of dit onderdeel volgt later via een apart traject)

Thema's die de RSJ met extra belangstelling gaat volgen



Naast de eerdergenoemde adviesonderwerpen, heeft de RSJ enkele thema's geïdentificeerd die bijzondere aandacht verdienen. In 2024 gaat de RSJ met betrekking tot onderstaande onderwerpen na in hoeverre het haalbaar en relevant is om hier in de komende één à twee jaar over te adviseren.

Combinatievonnissen met een jarenlange gevangenisstraf

De maatregel tbs met verpleging kan worden opgelegd in combinatie met een gevangenisstraf. Dit kan een jarenlange gevangenisstraf betreffen. In het advies *Langdurig in de tbs* (2020) adviseerde de RSJ om de tbs-behandeling na een derde deel van de gevangenisstraf te laten aanvangen. Sinds de inwerkingtreding van de Wet Straffen en Beschermen (juli 2021) start de tbs-behandeling op zijn vroegst twee jaar voor het einde van de opgelegde gevangenisstraf.

Het afgelopen jaar is in de politiek gesproken over het heroverwegen van een regeling waardoor in het geval van een combinatievonnis eerder kan worden gestart met de tbs-behandeling.¹¹ Dit met de argumentatie dat een tbs-behandeling minder lang zou duren wanneer de tijd in detentie korter is. Zo gaf de minister voor Rechtsbescherming aan dat hij – in het licht van het vraagstuk van de capaciteit in de tbs – wilde verkennen of een dergelijke regeling opnieuw ingevoerd kon worden.¹²

De RSJ zal dit thema in 2024 nauwgezet volgen en zich oriënteren op advisering over dit onderwerp.

¹¹ Eerder bestond een dergelijke regeling in de vorm van de 'Fokkensregeling'. Op basis daarvan was het mogelijk om de tbs-behandeling te laten aanvangen na een derde deel van de gevangenisstraf. In 2010 is deze regeling afgeschaft. Daar komt bij dat de voorwaardelijke invrijheidsstelling sinds de inwerkingtreding van de Wet Straffen en Beschermen maximaal de laatste twee jaar van de gevangenisstraf betreft. Dit maakt dat een tbs-behandeling maximaal bij aanvang van de laatste twee jaar van gevangenisstraf kan starten. Bij lange gevangenisstraffen leidt dit tot een (nog) latere aanvang van de tbs-behandeling.

¹² Commissiedebat Gevangeniswezen & TBS, 8 februari 2023. Klik [hier](#) om dit debat terug te kijken.



Wisselwerking tussen verschillende stelsels in de forensische zorg

Vanuit het ministerie van Justitie en Veiligheid vindt een toekomstverkenning plaats met betrekking tot de forensische zorg, waarbij ook naar knelpunten in de brede zorgketen wordt gekeken. Binnen deze toekomstverkenning wordt rekening gehouden met een toenemend personeelstekort. Een en ander leidt tot belangrijke vragen over hoe hier in de toekomst mee om te gaan.

Dit betreft mogelijk ook vragen over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het ministerie van Justitie en Veiligheid en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, aangezien beide ministeries verantwoordelijkheden hebben in de (aansluiting met) forensische zorg. Deze ministeries kennen andere wettelijke kaders en zo een ander stelsel voor de te verlenen zorg. De verschillen tussen beide stelsels brengen knelpunten voor de praktijk met zich mee. In de zogeheten hybride forensische instellingen verblijven mensen op justitiële titel en zorgtitel door elkaar. Maar ook in 'sec' tbs-klinieken (Forensisch Psychiatrische Centra, hierna: FPC's) verblijven mensen met en zonder justitiële titel.¹³ Mede met het oog op het nijpende capaciteitsgebrek in de FPC's kan de vraag worden gesteld of personen zonder justitiële titel hier op de juiste plek zitten. Deze wisselwerking speelt ook aan de andere kant: voor forensische patiënten is het moeilijk een langdurige zorgplek te vinden na afloop van hun justitiële titel. Daarnaast kan in de reguliere geestelijke gezondheidszorg behoefte bestaan aan meer 'forensische scherpte'.

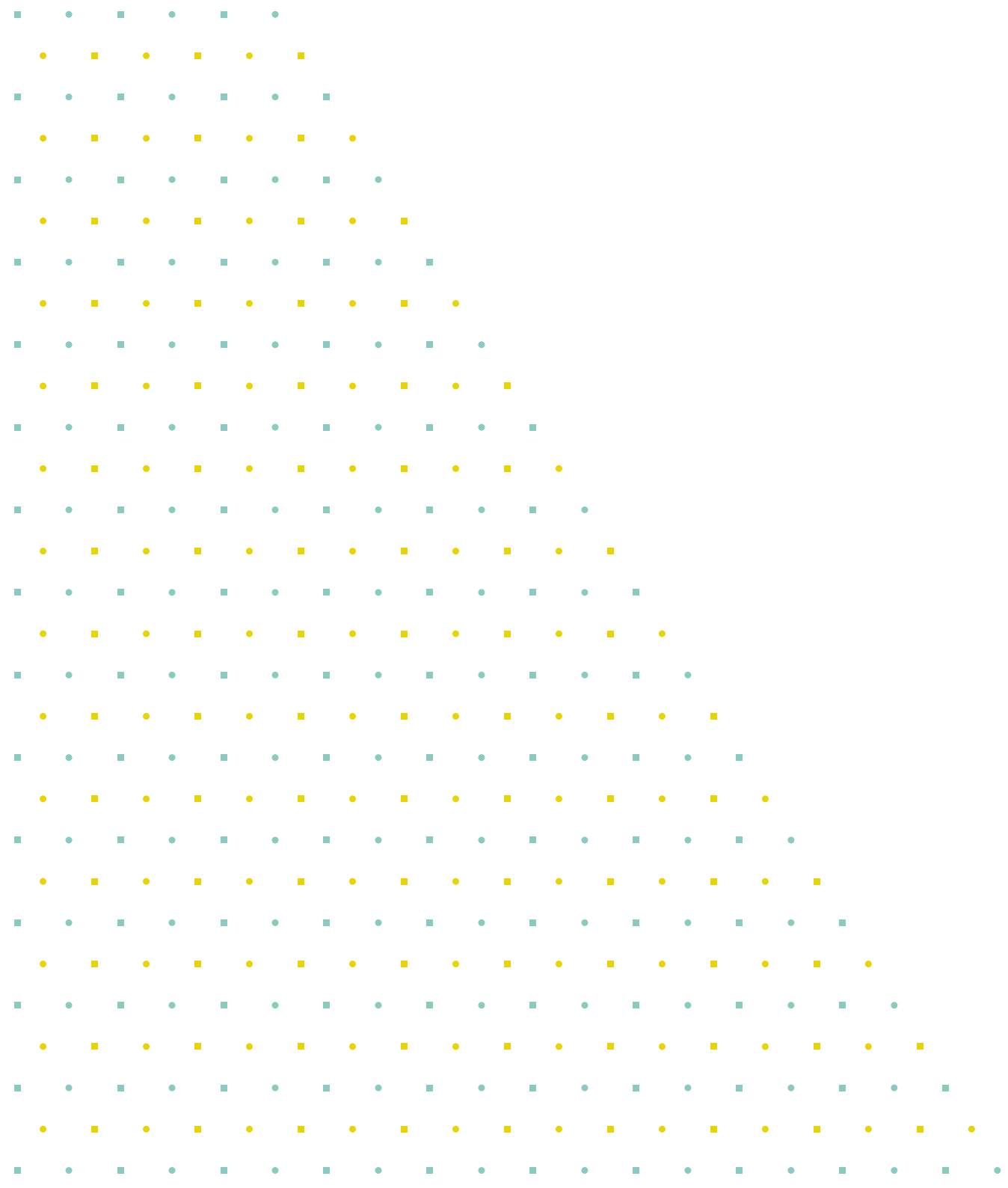
De RSJ wil in 2024 beter zicht krijgen op bovengenoemde vraagstukken, met name met het oog op de toekomst van de forensische zorg, en zal bekijken of een advies hierover in de rede ligt.

¹³ Zie onder andere: B. Haan, 'Hoe kan iemand zonder veroordeling al tien jaar in een tbs-kliniek zitten?', NRC 16 juni 2023.

Overgang 18-/18+

Voor jeugdigen die te maken hebben (gehad) met een jeugdbeschermingsmaatregel, uit huis zijn geplaatst en/of in aanraking zijn gekomen met het jeugdstrafrecht is de overgang van het jeugd- naar het volwassenendomein, wanneer zij achttien jaar worden, doorgaans niet eenvoudig. Al langere tijd bestaan zorgen rondom de continuering van (na)zorg, opvang, begeleiding van en toezicht op jeugdigen die achttien jaar worden. De Jeugdwet, het jeugdstrafrechtelijk kader en wetgeving voor volwassenen (bijvoorbeeld de Wet langdurige zorg en de Wet maatschappelijke ondersteuning) lijken niet goed op elkaar afgestemd. Relevante vragen gaan over waar jeugdigen en jongvolwassenen recht op hebben, wat zij nodig hebben en hoe zij daar zelf tegenaan kijken en wie verantwoordelijk is voor het bieden van de best passende hulp.

In 2024 oriënteert de RSJ zich nader op dit onderwerp, ook in relatie tot gevraagde adviezen die aan deze thematiek raken.



Raad voor
Strafrechtstoepassing
en Jeugdbescherming