



## **Werkprogramma Advisering 2019**

### **Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ)**

Den Haag, 17 december 2018

## Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding</b> .....	3
<b>2</b>	<b>Hoofdpijnen, ontwikkelingen en aandachtspunten</b> .....	4
2.1	Ontwikkelingen in de sanctietoepassing en jeugdbescherming .....	4
2.2	Gevangeniswezen.....	5
2.3	Forensische zorg .....	6
2.4	Jeugd .....	8
<b>3</b>	<b>Adviezen</b> .....	10
3.1	Adviezen op eigen initiatief.....	10
3.2	Adviezen gevraagd door ministerie van JenV en/of VWS.....	11

# 1 Inleiding

De Afdeling advisering van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (hierna: RSJ) stelt jaarlijks een werkprogramma op waarin de onderwerpen zijn opgenomen waarover de RSJ voornemens is te adviseren. Vanuit zijn taak om bij te dragen aan beleid en wetgeving op het terrein van de sanctietoepassing en jeugdbescherming, adviseert de RSJ de ministeries van Justitie en Veiligheid (JenV) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en hun uitvoeringsorganisaties zowel op verzoek als op eigen initiatief. Het multidisciplinaire karakter van de RSJ (de leden zijn afkomstig uit verschillende disciplines en maatschappelijke domeinen), maakt het mogelijk in samenhang te adviseren vanuit meerdere perspectieven.

Het werkprogramma komt tot stand op basis van inbreng van binnen en buiten de RSJ. De raadsleden, de ministeries van JenV en VWS en diverse organisaties in de strategische omgeving zijn bevraagd over actuele ontwikkelingen die van belang zijn voor advisering door de RSJ.

Dit werkprogramma is het resultaat van een integrale afweging. Hierbij is onder meer rekening gehouden met de maatschappelijke relevantie, urgentie en timing van adviezen, de balans tussen gevraagde en ongevraagde adviezen, de verschillende domeinen en de beschikbare capaciteit (van leden en adviseurs). Er is ruimte gelaten om in te kunnen spelen op actuele ontwikkelingen. Het werkprogramma is geen statisch document; nieuwe ontwikkelingen en inzichten kunnen aanleiding vormen tot bijstelling. Over de uitvoering van het werkprogramma vinden per domein periodieke overleggen plaats met vaste contactpersonen op de departementen.

De RSJ is voornemens om bij de uitvoering van het werkprogramma, waar relevant en mogelijk, samen te werken met andere adviesorganen en universiteiten of hogescholen. Zo zal de RSJ in 2019 samen met de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS) een advies op het terrein van jeugdbescherming uitbrengen.

Hieronder volgt eerst een schets op hoofdlijnen van de ontwikkelingen op het terrein van de strafrechtelijke sanctietoepassing en de jeugdbescherming en de wijze waarop de RSJ deze beziet (hoofdstuk 2). Ook wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de ontwikkelingen en aandachtspunten binnen de afzonderlijke domeinen (gevangeniswezen, forensische zorg en jeugd). Daarna volgen de onderwerpen waarover de RSJ in 2019 voornemens is op eigen initiatief te adviseren en de onderwerpen waarover de RSJ naar verwachting gevraagd zal worden te adviseren (hoofdstuk 3).

## 2 Hoofdpijnen, ontwikkelingen en aandachtspunten

### 2.1 Ontwikkelingen in de sanctietoepassing en jeugdbescherming

In de sanctietoepassing en jeugdbescherming zijn de afgelopen jaren verschillende transitieën in gang gezet die in de praktijk nog niet hun definitieve beslag hebben gekregen. Zo heeft de decentralisatie van jeugd- en zorgtaken naar gemeenten in de praktijk voor grote veranderingen gezorgd. Tegelijkertijd spelen gemeenten een steeds grotere rol als het gaat om het veiligheidsbeleid.

Alhoewel de criminaliteit en in het verlengde daarvan de gevangenis capaciteit steeds verder afneemt, constateren we een verdichting van de problematiek van justitiabelen. Deze problematiek wordt zwaarder en complexer. Ook weten we inmiddels dat een aanzienlijk deel van de justitiabelen licht verstandelijk beperkt is en/of kampt met (zware) psychische- en verslavingsproblematiek. Daarnaast hebben justitiabelen diverse culturele achtergronden. Ruim 40% van de gedetineerden is niet in Nederland geboren. Het is een uitdaging om justitiabelen op een goede manier te re-integreren in de samenleving en jeugdigen te helpen zich te ontwikkelen tot evenwichtige volwassenen die volwaardig meedoen in de samenleving.

Door meer persoons- en contextgericht te werken binnen netwerkverbanden en aandacht te hebben voor de levensloop en het waarborgen van continuïteit, wordt gepoogd de muren tussen de verschillende domeinen zoveel mogelijk te slechten. De RSJ constateert echter dat de overgang tussen de verschillende systemen nog steeds een knelpunt vormt voor continuïteit van zorg voor (ex-)justitiabelen en jeugdigen en daarom aandacht behoeft. Hierbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan de overgang tussen het gevangeniswezen en de forensische zorg, tussen het justitiële en vrijwillige kader, tussen forensische en reguliere ggz-zorg, maar ook tussen voorzieningen voor jeugdigen en (jong)volwassenen. De reclassering vormt een belangrijke schakel bij de verbinding tussen de verschillende domeinen. Daarom heeft de RSJ er eerder<sup>1</sup> voor gepleit het reclasseringswerk voor gedetineerden te versterken en tegelijkertijd de rol van de reclassering bij de tenuitvoerlegging van sancties in de samenleving te verbreden.

Daarnaast staat de uitvoering van strafrechtelijke sancties steeds meer onder maatschappelijke druk. Dit heeft niet alleen geleid tot aanscherping in de uitvoering van sancties, maar ook tot meer aandacht voor het slachtoffer en herstelbemiddeling. De RSJ acht het van belang dat er balans is in de doelen van de strafrechtelijke sanctietoepassing en pleit voor meer aandacht en verankering van herstelgerichtheid in de sanctie-uitvoering. De RSJ organiseert daarom in 2019 een congres over herstelgerichtheid van de sanctie-uitvoering. Met herstelgerichtheid doelt de RSJ op het waar mogelijk ongedaan maken of tegemoet komen aan leed en schade die het slachtoffer, zijn omgeving en/of de samenleving door het delict hebben ondervonden. Daar hoort naast herstelrecht ook bij, dat de samenleving zich bereid toont de re-integratie van de justitiabele in de maatschappij mogelijk te maken. Strafrechtelijke sanctietoepassing moet in verbinding staan met de samenleving en perspectief bieden.

De Wet Terugkeer en vreemdelingenbewaring zal naar verwachting in 2019 in werking treden. Deze nieuwe wet introduceert een bestuursrechtelijk kader voor vreemdelingenbewaring. Reeds in 2014 heeft de RSJ een advies over het

---

<sup>1</sup> *Advies Reclassering in een veranderende omgeving, Implicaties van 'Visie op strafrechtelijke sanctietoepassing' voor het reclasseringswerk, RSJ, 30 mei 2017.*

conceptwetsvoorstel uitgebracht.<sup>2</sup> Alhoewel de RSJ het streven naar een humane tenuitvoerlegging van vreemdelingenbewaring toejuicht, heeft de RSJ ook een aantal kritische kanttekeningen geplaatst. Daarnaast krijgt de Afdeling rechtspraak van de RSJ er met de inwerkingtreding van deze wet een taak bij, namelijk de beroepsrechtspraak met betrekking tot de tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring.

Ook volgt de RSJ het onderwerp (de rechtspositie van) vreemdelingen in de strafrechtsketen (VRIS). De RSJ constateert dat er in de praktijk knelpunten zijn met betrekking tot gedetineerden, tbs-gestelden en personen die onder toezicht zijn gesteld van de reclassering, die geen rechtmatig verblijf in Nederland hebben.

## 2.2 Gevangeniswezen

Het gevangeniswezen heeft al enige jaren te maken met een teruglopende instroom. De terugloop heeft geleid tot de sluiting van inrichtingen. Door de personele krapte op de werkvloer, inkrimping van het dagprogramma en het gebruik van meerpersoonscellen constateert inrichtingspersoneel al jaren dat er te weinig tijd is voor één-op-één contacten met gedetineerden.

Re-integratie in de maatschappij na detentie is en blijft een ingewikkeld proces waar veel haken en ogen aan zitten. In het RSJ-advies uit juli 2017 zijn onder meer knelpunten rondom re-integratie aan de orde gesteld.<sup>3</sup> Het kabinet heeft dit ter harte genomen, zo blijkt onder andere uit de recent uitgebracht visie van het kabinet op het gevangeniswezen. Hierin zijn diverse ambities op dit punt geformuleerd.

In reactie op deze ontwikkelingen heeft Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) van het departement van Justitie en Veiligheid bovendien het programma 'DJI in verbinding' ontwikkeld. Een van de speerpunten van dat programma is het realiseren van een nauwere samenwerking van de inrichtingen met netwerkpartners zoals gemeenten, zorginstellingen en reclassering. Op die manier wil DJI meer een aanpak-op-maat bieden aan justitiabelen. Dit sluit aan op de al enige jaren geleden in gang gezette persoonsgerichte benadering. Andere speerpunten in "DJI in verbinding" zijn het streven naar een verdere differentiatie tussen zorg en beveiliging en het verbeteren van informatiegestuurd werken binnen DJI. Als een justitiabele in een inrichting binnenkomt, wil DJI samen met netwerkpartners bekijken wat er over deze persoon bekend is en hoe diegene het beste voorbereid kan worden op re-integratie. Kan hulp en zorg 'dichterbij huis' worden geboden, en wat hebben de betrokken netwerkpartners daar dan voor nodig.

In het gevangeniswezen is soms een spanning te constateren tussen hetgeen in regelgeving is vastgelegd en de consequenties of uitvoerbaarheid daarvan in de praktijk. Bovendien zijn er recente ontwikkelingen die spanning in de hand kunnen werken. Bijvoorbeeld de tendens om in de sanctietoepassing meer maatwerk te leveren, dat wil zeggen: op de persoon afgestemde sancties en interventies. Naast voordelen leidt dat mogelijk tot het ervaren van rechtsongelijkheid en daarmee tot spanning. De RSJ wil zich in de komende tijd een beeld vormen van de bedoelde spanningsproblematiek en hierover meerdere adviezen uitbrengen als onderdeel van een "Programma Spanning".

---

<sup>2</sup> *Advies Conceptwetsvoorstel terugkeer en vreemdelingenbewaring*, RSJ, 20 februari 2014.

<sup>3</sup> *Advies Van detineren naar re-integreren*, RSJ, 13 juli 2017.

In het afgelopen jaar heeft de RSJ een aantal belangrijke adviezen op het terrein van het gevangeniswezen uitgebracht. Het betreft onder andere adviezen over het concept-wetsvoorstel inzake wijziging van de detentiefasering en de voorwaardelijke invrijheidstelling<sup>4</sup>, gedetineerden met psychische problemen<sup>5</sup>, een juridische basis voor gegevensuitwisseling i.v.m. re-integratie van gedetineerden<sup>6</sup>, verruiming van criteria voor plaatsing in de Extra Beveiligde Inrichting (EBI)<sup>7</sup> en de kabinetsvisie op het gevangeniswezen<sup>8</sup>. De RSJ zal zich in 2019 voor wat betreft het domein gevangeniswezen beperken tot het bovengenoemde 'spanningsadvies' en een of meer gevraagde adviezen.

### 2.3 Forensische zorg

De psychiatrische zorg aan justitiabelen bevindt zich op dit moment in een moeizame overgangsfase. In de afgelopen tien jaar is beleidsmatig (en financieel) fors geïnvesteerd in zowel het tbs-stelsel (naar aanleiding van de parlementaire commissie tbs en diverse verbeter- en kwaliteitstrajecten) als in de overige forensische zorg (OFZ) buiten en binnen detentie (via de stelselwijziging forensische zorg in combinatie met wet- en regelgeving, zoals de Wet Voorwaardelijke Sancties maar ook via de vorming van de Penitentiair psychiatrische centra (PPC)). Dit heeft geleid tot positieve resultaten zoals een verbeterde toegang van justitiabelen met psychiatrische problematiek tot de forensische zorg en een sterkere forensische oriëntatie bij behandelaren. Maar juist in de recente periode hebben diverse onderzoeken<sup>9</sup> aangetoond dat er nog veel knelpunten zijn. De sector heeft te maken met een verzwaring van de doelgroep, financiële druk, een structureel personeelstekort en een hoge werk- en regeldruk. Daarnaast is de overgang van de forensische zorg naar de reguliere zorg, ofwel de continuïteit van zorg, een blijvend aandachtspunt. De problemen zijn vooral voelbaar bij fpk's en fpa's en zetten de kwaliteit van zorg en de veiligheid van patiënten en medewerkers onder druk. Ook de RSJ bracht deze problemen onder de aandacht van de minister<sup>10</sup>. De verschillende rapporten leidden tot het (versneld) afsluiten van een nieuwe Meerjarenovereenkomst 2018-2021, waarin het ministerie van Justitie en Veiligheid, GGZ Nederland en andere veldpartijen afspraken hebben gemaakt om de kwaliteit en veiligheid in de forensische zorg weer op peil te brengen.<sup>11</sup>

De problematiek van gedetineerden met psychiatrische problematiek (binnen zowel de PPC's als de reguliere afdelingen in het gevangeniswezen) is grotendeels met bovenstaande vergelijkbaar (bezuinigingen, personele schaarste, complexe patiënten, bureaucratie en ver doorgevoerde regelgeving, problemen met uitstroom). Ook hierover

---

<sup>4</sup> *Advies inzake detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling*, RSJ, 12 juni 2018.

<sup>5</sup> *Advies Gedetineerden met psychische problematiek*, RSJ, 20 juni 2018.

<sup>6</sup> *Advies wijziging Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens*, RSJ, 22 februari 2018.

<sup>7</sup> *Advies Uitbreiding criteria voor plaatsing op de EBI*, RSJ, 23 augustus 2018.

<sup>8</sup> *Advies uitvoering gevangenisstraffen, Reactie op de kabinetsvisie 'Recht doen, kansen bieden'*, RSJ, 23 augustus 2018.

<sup>9</sup> *Forensische zorgen. Onderzoek naar kwaliteit en veiligheid in de forensische zorg*, Andersson Elffers Felix, 14 mei 2018 en verschillende inspectierapporten.

<sup>10</sup> *Advies Ontwikkelingen en knelpunten bij forensisch psychiatrische klinieken en afdelingen*, RSJ, 29 maart 2018.

<sup>11</sup> *Meerjarenovereenkomst Forensische Zorg 2018-2021*, 13 juli 2018.

heeft de RSJ recent een advies<sup>12</sup> uitgebracht. Daarnaast heeft de Inspectie Justitie en Veiligheid recent zorgen over de situatie binnen detentie geuit.<sup>13</sup>

De behandelduur in de tbs (op basis van uitstroomcijfers) is de afgelopen jaren door velerlei inspanningen afgenomen. Door onder meer in te zetten op het herstellen van het vertrouwen van verdachten en hun advocaten in de maatregel, was de verwachting dat het aantal opleggingen van de tbs-maatregel weer zou toenemen. Deze verwachting is echter (nog) niet uitgekomen. De ervaren problematiek van de weigerende observandi is, mede door incidenten, nog steeds actueel. Met de inwerkingtreding op 1 januari 2019 van de Wet forensische zorg (Wfz) kan de commissie weigerende observandi<sup>14</sup> advies uitbrengen over de bruikbaarheid van medische gegevens uit het verleden van verdachten die weigeren mee te werken aan psychologisch onderzoek in het kader van het strafproces.<sup>15</sup> Ook loopt er een pilot in het Pieter Baan Centrum (PBC) waarbij een andere omgeving of afdelingsmilieu de observandus prikkelt meer van zichzelf te laten zien en is de maximale termijn dat een verdachte in het PBC geobserveerd kan worden verlengd. Naast deze bestaande maatregelen heeft de minister een pakket van aanvullende maatregelen aangekondigd.<sup>16</sup> Uit onderzoek is gebleken dat rechters en officieren van justitie niet altijd gebruik maken van de ruimte die de wet biedt voor het vorderen en het opleggen van de tbs-maatregel aan weigerende observandi. Belangrijke maatregelen betreffen daarom een wetswijziging waarbij de eisen aan het opleggen van de tbs-maatregel worden verduidelijkt en het verbeteren van de kennis en expertise bij rechters, officieren van justitie en gedragsdeskundigen.<sup>17</sup> Bij de discussie rondom de weigerende observandi zijn voor de RSJ informatie-uitwisseling en privacy belangrijke aandachtspunten. In het verlengde van de weigerende observandi speelt de bredere discussie rondom de (proportionaliteit van de) tbs-maatregel.

Naast de grote groep die (sneller dan voorheen) uit de tbs is gestroomd, bestaat er een groep (naar schatting 150-200 patiënten) die vanwege voortdurend recidiverisico zeer lange tijd in de tbs verblijft en langdurig zorg nodig heeft. Klinieken ervaren met betrekking tot deze groep, die deels in (wisselende) behandelafdelingen en deels in de Langdurig Forensisch Psychiatrische Zorg (LFPZ) verblijft, zowel problemen in hun eigen taakstelling als een gebrek aan goede vervolgvoorzieningen. TBS Nederland heeft deze problemen bij de RSJ onder de aandacht gebracht en de RSJ ziet aanleiding om dit jaar een advies over dit onderwerp uit te brengen.

In 2019 zal na een lang en complex wetgevingsproces, waarin de RSJ op verschillende momenten adviseerde<sup>18</sup>, de Wfz in werking treden. In 2020 volgen de Wet verplichte ggz (Wvvggz) en de Wet Zorg en Dwang (WZD). De RSJ zal de implementatie van deze zorgwetten volgen en indien gevraagd adviseren over aangekondigde vervolgwetgeving

---

<sup>12</sup> *Advies Gedetineerden met psychische problematiek*, RSJ, 20 juni 2018.

<sup>13</sup> *Uit Balans. Een onderzoek naar de kwaliteit van de taakuitvoering in zes locaties binnen het Gevangeniswezen*, Inspectie Justitie en Veiligheid, 2018.

<sup>14</sup> De RSJ brengt op verzoek van het ministerie van JenV naar verwachting begin 2019 advies uit over het Besluit commissie persoonsgegevens weigerende observandi.

<sup>15</sup> *Kamerstukken II 2017/18*, 33 628, 29 452, 32. (Brief aan de Tweede Kamer over o.a. de veiligheid en kwaliteit in de forensische zorg, 19 juni 2018.)

<sup>16</sup> *Kamerstukken II 2018/19*, 29 452, 229. (Brief aan de Tweede Kamer over de aanpak van de problematiek van de weigerende observandi, 8 oktober 2018.)

<sup>17</sup> *Kamerstukken II 2018/19*, 29 452, 229. (Brief aan de Tweede Kamer over de aanpak van de problematiek van de weigerende observandi, 8 oktober 2018.)

<sup>18</sup> Meest recent: *Advies Besluit Forensische Zorg in samenhang met de Besluiten Verplichte ggz en Zorg en Dwang*, RSJ, 15 februari 2018.

zoals de tweede tranche forensische zorg waarmee beoogd wordt de interne rechtsposities in de gedwongen zorg verder te harmoniseren.

## 2.4 Jeugd

De tussenevaluatie van de Jeugdwet laat zien dat de veranderingen sinds de invoering van de Jeugdwet vooral te kenmerken zijn als transitie.<sup>19</sup> De inhoudelijke verandering, die gericht is op het realiseren van de (transformatie)doelen van de wet, moet grotendeels nog vorm krijgen.

Sommige ontwikkelingen bewegen op dit moment van de transformatiedoelen van de Jeugdwet af. Zo wordt bijvoorbeeld in de praktijk meer regeldruk ervaren, waardoor er niet meer maar minder ruimte voor de professional ontstaat. Ondanks nieuwe alternatieven is er (in ieder geval tot en met 2017<sup>20</sup>) een toename van het aantal gesloten plaatsingen in de Jeugdzorg<sup>plus</sup> waar te nemen. Ook is nog geen sprake van een verminderd beroep op de specialistische jeugdhulp en is nog niet zichtbaar ingezet op preventie.

Een belangrijk zorgpunt betreft de toegang tot de jeugdhulp. Uit de tussenevaluatie komt naar voren dat de meest kwetsbare gezinnen niet hun weg weten te vinden naar de juiste hulp. Dit is zorgelijk omdat dit juist de gezinnen zijn die jeugdhulp hard nodig hebben. Een ander belangrijk aandachtspunt is de rechtsbescherming van betrokkenen bij de huidige inzet van drang in de praktijk. In deze praktijk wordt aan kwetsbare kinderen en gezinnen vrijwillig maar niet altijd vrijblijvend hulp geboden en worden zij in sommige gevallen in hun vrijheid beperkt, zonder dat daarvoor een wettelijke legitimatie nodig lijkt te zijn. Daarmee is de rechtspositie van kwetsbare mensen in het geding. Dit speelt al enkele jaren en er is nog steeds geen verbetering opgetreden. Dat maakt deze kwestie urgent en relevant.<sup>21</sup> In 2018 is de RSJ in samenwerking met de RVS gestart met een advies over dit onderwerp, dat zal verschijnen in 2019.

In de praktijk worden de huidige mogelijkheden voor de continuïteit van zorg voor kwetsbare jongeren (vanaf hun achttiende) nog niet optimaal benut.<sup>22</sup> Daarbij zou meer over de grenzen van de Jeugdwet heen verbinding moeten worden gezocht met andere domeinen zoals het onderwijs. Verder komt de beweging naar meer gezinsgerichte opvang nog onvoldoende van de grond en lukt het in de praktijk nog onvoldoende om binnen het gedwongen kader tijdig passende hulp te organiseren.

Met het actieprogramma 'Zorg voor de Jeugd' wil het Rijk samen met gemeenten, aanbieders en cliëntorganisaties samen werken om de jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering merkbaar en meetbaar beter te maken voor kinderen, jongeren en gezinnen zodat ze op tijd passende hulp ontvangen.<sup>23</sup> Het ministerie van VWS heeft aangegeven medio 2019 een adviesvraag te willen opstellen in relatie tot acties uit het programma Zorg voor de Jeugd.

---

<sup>19</sup> *Eerste Evaluatie Jeugdwet*, ZonMW, januari 2018.

<sup>20</sup> Het aantal jongeren dat wordt geplaatst in instellingen voor gesloten jeugdzorg, de JeugdzorgPlus, is in de eerste helft van 2018 gedaald in vergelijking met het eerste half jaar van 2017. Dat blijkt uit de halfjaarlijkse [Plaatsingsgegevens JeugdzorgPlus](#), van Jeugdzorg Nederland, [www.jeugdzorgnederland.nl](http://www.jeugdzorgnederland.nl).

<sup>21</sup> *Tussenevaluatie Wet herziening kinderschermingsmaatregelen*, juli 2018.

<sup>22</sup> *Tussen droom en daad: op weg naar een volwassen jeugdstelsel - Vierde Jaarrapportage* Transitie Autoriteit Jeugd, maart 2018.

<sup>23</sup> *Actieprogramma Zorg voor de Jeugd*, Ministeries VWS en J en V, april 2018.



Komend jaar zal de RSJ zich ook toeleggen op het thema gesloten jeugdhulp. De ontwikkeling dat steeds meer jongeren in de gesloten jeugdhulp terecht komen baart zorgen. Vanuit verschillende hoeken klinken zorgen over de kwetsbare (rechts)positie van deze jongeren en over de kwaliteit van de geboden zorg, ook na het verlaten van de instelling. De RSJ wil deze zorgen nader onderzoeken en meedenken over verbeteringen.

De RSJ volgt nauwlettend de ontwikkelingen rondom de verkenning invulling vrijheidsbeneming justitiële jeugd (VIV JJ), waaronder het vervolg op de pilots van de kleinschalige lokale voorzieningen. Hiermee samenhangend wordt een conceptwetsvoorstel voorbereid dat als doel heeft de rechtspositie van jeugdigen in de gesloten jeugdhulp te harmoniseren met die van jeugdigen in justitiële jeugdinrichtingen (JJI's). De RSJ zal geconsulteerd worden over dit wetsvoorstel.

Het adviesrapport 'Bezinning op internationale adoptie' uit 2016<sup>24</sup> heeft veel impact gehad en de discussie rondom internationale adoptie aangezwengeld. In navolging op dit advies zal de RSJ de ontwikkelingen op het gebied van internationale adoptie nauwlettend blijven volgen. Dat geldt ook voor andere ontwikkelingen op het terrein van het jeugd- en familierecht die gevoelige, maatschappelijk-ethische dilemma's raken. Bij relevante wetswijzigingen zal de RSJ advies uitbrengen.

---

<sup>24</sup> *Advies Bezinning op internationale adoptie*, RSJ, 14 oktober 2016.

## 3 Adviezen

### 3.1 Adviezen op eigen initiatief

#### 1. Spanning tussen rechtspositie van justitiabelen en detentiepraktijk

*(loopt door vanuit 2018)*

In de tenuitvoerlegging van sancties is soms een spanning te constateren tussen hetgeen in regelgeving is vastgelegd en de consequenties of uitvoerbaarheid daarvan in de praktijk. De beroepsrechtspraak van de RSJ wordt veelvuldig geconfronteerd met voorbeelden hiervan. Ook zijn er recente ontwikkelingen die spanning in de hand kunnen werken. Bijvoorbeeld de tendens om in de sanctietoepassing meer maatwerk te leveren, dat wil zeggen: op de persoon afgestemde sancties en interventies. Naast voordelen leidt dat mogelijk tot een gevoel van rechtsongelijkheid en daarmee tot spanning. Hetzelfde geldt voor pilots die op diverse locaties plaats vinden. Denk aan experimenten met zelfredzaamheid waardoor sommige gedetineerden privileges genieten die anderen niet hebben.

De RSJ wil zich een beeld vormen van de bedoelde spanningsproblematiek in de verschillende domeinen (jeugd, gevangeniswezen, tbs) en hierover meerdere adviezen uitbrengen als onderdeel van een "Programma Spanning". Vragen die hierin aan de orde zullen komen, zijn bijvoorbeeld: welke spanning is er, op welke terreinen, kan deze worden vermeden, wat is daarvoor nodig, hoe is flexibiliteit in de praktijk te realiseren met waarborgen voor de rechtspositie?

Een eerste adviestraject zal zich afspelen op het terrein van het gevangeniswezen. In een later stadium komen ook de forensische zorg en het jeugdveld aan bod. Samenwerking wordt gezocht met de praktijk en met de Afdeling rechtspraak van de RSJ.

#### 2. Drang in de jeugdhulp

*(loopt door vanuit 2018)*

Vanuit de praktijk en de wetenschap is kritiek geuit op de wijze waarop 'drang' in de praktijk van de vrijwillige jeugdhulp wordt ingezet.<sup>25</sup> Er lijkt behoefte te zijn aan een duurzaam perspectief op drang (ook wel preventieve jeugdbescherming genoemd). De term drang is een complex en breed begrip, het is dus de vraag welke vorm van drang wenselijk is.<sup>26</sup> In de praktijk zijn vergaande gevallen genoemd zoals geforceerde uithuisplaatsingen, gedwongen urinecontroles en contactverbod met ouders.<sup>27</sup> In samenwerking met de Raad voor de Volksgezondheid en Samenleving zal de RSJ een richtinggevend advies over drang opstellen.

---

<sup>25</sup> *Rapport Eerste evaluatie jeugdwet. Na transitie nu de transformatie*, Den Haag: januari 2018; *Is er nog een plekje vrij?* Gemeentelijke kinderombudsman, Rotterdam, 26 februari 2018. Onderzoek van de gemeentelijke kinderombudsman naar de toepassing van drang in de Rotterdamse jeugdhulpverlening en naar het besluitvormingsproces aan het Jeugdbeschermingsplein Rotterdam Rijnmond.

<sup>26</sup> Zie blog Van Montfoort, *Stop met drang*, 12 juni 2018: <https://www.vanmontfoort.nl/maatregel-5-stop-met-drang/>.

<sup>27</sup> *Is er nog een plekje vrij?*, Gemeentelijke kinderombudsman Rotterdam, 26 februari 2018.

### **3. Kwetsbare (rechts)positie jongeren in de gesloten jeugdhulp**

De afgelopen jaren is het aantal jongeren dat in een JeugdzorgPlus instelling wordt geplaatst gestegen. Ook klinken er vanuit de wetenschap en praktijk verschillende zorgelijke geluiden door over de kwetsbare positie van deze jongeren en de kwaliteit van zorg voor deze groep. De RSJ wil deze zorgen nader onderzoeken en meedenken over verbeteringen. Hierbij zal ook aandacht besteed worden aan het streven naar continuïteit van onderwijs tijdens een gesloten plaatsing.

### **4. Tbs-gestelden met langdurig recidiverisico**

Nadat de behandelduur in de tbs jarenlang is toegenomen, is de afgelopen jaren ingezet op het verkorten van de behandelduur. Er is echter een groep tbs-gestelden van ongeveer 200 personen die geen tot nauwelijks zicht hebben op uitstroom. Deze groep moet vanwege voortdurend recidiverisico zeer lange tijd in de tbs verblijven en heeft langdurig zorg nodig. Zowel de behandelvoorzieningen als de langdurige forensisch psychiatrische zorg (LFPZ, ook wel 'longstay' genoemd) voldoen volgens TBS Nederland voor deze groep niet. Ook wordt door TBS Nederland het gebrek aan goede vervolgvorzieningen als groot probleem ervaren. Daarnaast leidt het feit dat er gestuurd wordt op bijvoorbeeld doorlooptijden volgens de klinieken tot perverse prikkels. Het idee is om mogelijke knelpunten in kaart te brengen en eventueel aanbevelingen te doen voor verbeteringen. Vragen die hierbij aan de orde kunnen komen zijn:

- Hoe groot is deze populatie, wat zijn de kenmerken en in hoeverre zijn deze kenmerken bij aanvang van de behandeling aanwezig?
- Hoe zien de huidige trajecten eruit? Wat gaat goed en tegen welke problemen en knelpunten loopt men aan? (o.a. geen geschikte plekken in de GGZ, perverse prikkels bij taakstelling en financiering)
- In hoeverre sluit de behandelvoorziening LFPZ aan bij de problematiek en zorg- en beveiligingsbehoefte van de genoemde doelgroep?
- Wat leveren 15+-zorgconferenties op?
- Welke andere trajecten en voorzieningen zouden voor deze groep het meest wenselijk zijn?
- Welke aanbevelingen kan de RSJ geven op het gebied van zorginnovatie en financiering om de huidige knelpunten op te lossen?

## **3.2 Adviezen gevraagd door ministerie van JenV en/of VWS**

### **1. Alternatieve locaties ophouding en inverzekeringstelling minderjarige verdachten**

Minderjarige verdachten kunnen bij de ophouding voor verhoor en inverzekeringstelling (IVS) tijdelijk in een (reguliere) politiecel geplaatst worden. Een reguliere politiecel is echter geen kindvriendelijke omgeving. Volgens artikel 57 lid 1 jo 493 lid 3 WSV mag de inverzekeringstelling van een minderjarige verdachte op een alternatieve locatie ten uitvoer worden gelegd. De vragen zijn: welke mogelijkheden zijn er om een minderjarige

verdachte op een andere locatie dan een reguliere politiecel te laten verblijven/overnachten in het kader van ophouding en in verzekeringstelling en wat zijn daarbij de (juridische en organisatorische) verantwoordelijkheden en consequenties? Is een kindvriendelijke politiecel een alternatief en zo ja, aan welke eisen moet deze dan voldoen?

## **2. Adviesvragen in relatie tot programma Zorg voor de Jeugd**

VWS heeft aangegeven medio 2019 een adviesvraag te willen opstellen in relatie tot acties uit het programma Zorg voor de Jeugd. Het programma betreft onder andere kleinschalige alternatieven voor gesloten jeugdhulp, terugdringen gebruik vrijheidsbeperkende maatregelen en stoppen met separatie.

## **3. Wetsvoorstel harmonisatie rechtspositie jeugdigen in gesloten jeugdinstellingen**

Het kabinet Rutte-II heeft in het standpunt op de wetsevaluatie "Gedwongen zorg" van ZonMw aangekondigd dat er een rechtspositiewet gesloten jeugdinstellingen komt. Dit wetsvoorstel heeft als doel de rechtspositie van jeugdigen in de gesloten jeugdhulp te harmoniseren met die van jeugdigen in justitiële jeugdinrichtingen (JJI's).

## **4. Besluit tenuitvoerlegging jeugdstraffen in kleinschalige voorzieningen / lokale voorzieningen**

De inhoud en tijdsplanning van dit besluit hangen af van nadere beleid- en besluitvorming met betrekking tot het systeem van vrijheidsbeneming van justitiële jeugd (zie de brief van 11 juli 2018, ter aanbieding van het eindrapport vrijheidsbeneming justitiële jeugd).

## **5. Besluit tenuitvoerlegging vrijheidsstraffen, vrijheidsbenemende maatregelen en rechtspositie jeugdigen BES**

Op grond van artikel 79v Wetboek van Strafrecht BES moet er een algemene maatregel van bestuur komen die nadere regels bevat over de tenuitvoerlegging van jeugdsancties. Voor de daarin vervatte regels vormen de voorschriften uit de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen het uitgangspunt.

## **6. Besluit commissie persoonsgegevens weigerende observandi**

Met de inwerkingtreding op 1 januari 2019 van de Wet forensische zorg (Wfz) kan de commissie weigerende observandi advies uitbrengen over de bruikbaarheid van medische gegevens uit het verleden van verdachten die weigeren mee te werken aan psychologisch onderzoek in het kader van het strafproces. In het besluit is de procedure voor de werkwijze van de commissie opgenomen.

## **7. Tweede tranche forensische zorg**

De tweede tranche forensische zorg betreft de harmonisatie van de interne rechtsposities van personen die gedwongen zorg ontvangen. Dit zal in etappes gebeuren. Als eerste wordt de Bvt gewijzigd en in dat wetsvoorstel worden o.a. toezeggingen uit de beleidsreactie op de 3<sup>e</sup> evaluatie van de Bvt van januari 2017 verwerkt.

## **8. Reparatielwet forensische zorg**

De Reparatielwet forensische zorg zal met name technische reparaties bevatten, maar ook wordt bezien in hoeverre de aansluiting met overige (zorg)wetgeving goed geregeld is.

## **9. Wijziging tenuitvoerlegging levenslange gevangenisstraf**

*In 2017* is de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf fundamenteel gewijzigd (o.a. toets door Adviescollege Levenslanggestraften na 25 jaar detentie). In dit kader is een wijziging van de Gratielwet aangekondigd.

## **10. Wijziging Regeling SPOG i.v.m. veranderingen in het TA-regime**

Stapsgewijs worden kleine wijzigingen op de terroristenafdelingen (TA's) doorgevoerd; het betreft onder andere een verlenging van het dagprogramma en experimenten met arbeid in de TA's. Dit leidt tot wijzigingen in de Regeling Selectie Plaatsing en Overplaatsing Gedetineerden (SPOG), die ter consultatie worden voorgelegd aan de RSJ.

## **11. Regeling toezicht op contact gedetineerden met de buitenwereld**

Naar aanleiding van het contact van een gedetineerde met een landelijke krant wordt de regelgeving omtrent dergelijke contacten en de mogelijkheid om daar toezicht op te houden, nader bekeken. Een en ander wordt uitgewerkt in een regeling waarover onder meer de RSJ wordt geconsulteerd.

## **12. Invoeringswet Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen**

Met deze Invoeringswet worden wijzigingen in verschillende wetten geregeld waaronder:

- De verduidelijking van artikel 37a lid 1 Wetboek van Strafrecht (oplegging maatregel tbs met dwangverpleging). Dit betreft een van de maatregelen in het kader van de aanpak van weigerende observandi.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> *Kamerstukken II 2018/19*, 29 452, 229 (Brief aan de Tweede Kamer over de aanpak van de problematiek van de weigerende observandi, 8 oktober 2018).

- De aansluiting tussen de Wet forensische zorg en de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen.
- Het stroomlijnen van de maatregel plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (artikel 77s Wetboek van Strafrecht, PIJ-maatregel).

De verwachting is dat deze wet per 1 januari 2020 wordt ingevoerd.

### **13. Besluit herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen**

Met dit uitvoeringsbesluit worden andere besluiten in het kader van de herziening van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen aangepast (m.u.v. die in het jeugdstrafrecht). Het gaat om de tenuitvoerlegging van geldstraffen, maatregelen, vrijheidsbenemende sancties, justitiële voorwaarden en taakstraffen. Ook regelingen die medebepalend zijn voor de tenuitvoerlegging, zoals de betekeningsvoorschriften, maken onderdeel uit van het wijzigingsbesluit. Waarschijnlijk wordt (de adviesaanvraag voor) dit uitvoeringsbesluit vooraf gegaan door de Invoeringswet (zie hiervoor).

### **14. Uitvoeringsbesluit Verzamelwetsvoorstel Penitentiair recht ("Veegwet")**

Over het conceptwetsvoorstel 'Herziening Pbw, Bvt en Bjj i.v.m. het vervoer, medisch klachtrecht, enz.' is in 2013 door de RSJ geadviseerd. In de daaropvolgende jaren zijn onderwerpen bij dit wetsvoorstel geveegd die reeds eerder in regelingen of (concept)wetsvoorstellen zijn neergelegd, onder andere voorstellen over detentiefasering. Sommige van deze voorstellen zijn inmiddels uit de Veegwet gelicht en opgenomen in nieuwe (concept)wetgeving (bijvoorbeeld Conceptwetsvoorstel Detentiefasering en VI). Na parlementaire behandeling van de Veegwet wordt het uitvoeringsbesluit nader uitgewerkt en ter consultatie aangeboden.

### **15. Uitvoeringsbesluit detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling (VI)**

Spoedig na de behandeling van het wetsvoorstel detentiefasering en VI (waarover de RSJ in 2018 heeft geadviseerd) in de Tweede Kamer, zal het bijbehorende uitvoeringsbesluit in consultatie gaan.

### **16. Besluit technische wijzigingen penitentiair recht en geestelijke verzorging**

Met het besluit krijgen de algemeen erkende wereldgodsdiensten en het humanisme een zelfde positie waar het gaat om het verlenen van geestelijke verzorging tijdens detentie. Daarnaast zal het besluit enkele technische wijzigingen bevatten.