



**Raad** voor  
Strafrechtstoepassing  
en Jeugdbescherming

# · · Adviesprogramma 2021

Den Haag, 11 november 2020



## Inhoud

	<b>Introductie</b>	<b>3</b>
<b>1</b>	<b>Adviezen op eigen initiatief</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Adviezen gevraagd door JenV en/of VWS</b>	<b>7</b>
<b>3</b>	<b>Onderwerpen die de RSJ met extra belangstelling gaat volgen</b>	<b>9</b>



## Introductie

Dit adviesprogramma geeft inzicht in de onderwerpen waarmee de Afdeling advisering van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) zich in 2021 zal bezighouden.

De RSJ adviseert de bewindspersonen van Justitie en Veiligheid (JenV) en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) desgevraagd of op eigen initiatief over de toepassing en uitvoering van beleid en regelgeving op het terrein van de strafrechtstoepassing en het jeugd domein. De Afdeling advisering is verantwoordelijk voor het samenstellen en uitvoeren van het adviesprogramma.

Het adviesprogramma komt tot stand op basis van inbreng binnen en buiten de RSJ. Gedurende het hele jaar is de RSJ alert op ontwikkelingen in beleid en regelgeving die aanleiding kunnen geven om over te adviseren. Werkbezoeken, periodieke overleggen met stakeholders, jaarverslagen van commissies van toezicht en signaleringen in de rechtspraak van de RSJ vormen daarbij belangrijke informatiebronnen.

Bij het samenstellen van het adviesprogramma wordt onder andere rekening gehouden met de maatschappelijke relevantie en timing van adviesonderwerpen, de balans tussen gevraagde en ongevraagde adviezen, de verschillende domeinen (jeugd, gevangeniswezen, reclassering en forensische zorg) en de beschikbare capaciteit.

In de loop van het jaar kunnen nieuwe onderwerpen – op aanvraag 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.



## 1 Adviezen op eigen initiatief

### Risicotaxatie en strafrechtstoepassing

(loopt door vanuit adviesprogramma 2020)

Bij het nemen van strafrechtelijke beslissingen over verlof, overplaatsing of behandeling wordt in toenemende mate aandacht besteed aan het inschatten van het recidiverisico en de veiligheid van de samenleving. Bij die beslissingen spelen risicotaxatie-instrumenten een steeds grotere rol. De RSJ acht het van belang om stil te staan bij de fundamentele aspecten van deze ontwikkeling.

In het advies komt aan de orde op welke wijze en bij welke beslissingen risicotaxatie-instrumenten worden ingezet in de domeinen gevangeniswezen, forensische zorg, reclassering en jeugd, en wat hiervan de rechtspositionele en ethische implicaties zijn. Het advies wordt toegespitst op risicotaxatie in de *tenuitvoerlegging* van straffen en maatregelen. Risicotaxatie met het oog op de straftoemeting blijft buiten beschouwing.

Het advies wordt in de eerste helft van 2021 afgerond en gepubliceerd.

### Gedragsverandering kortgestraften

(loopt door vanuit adviesprogramma 2020)

Een belangrijk knelpunt bij de re-integratie van gedetineerden is dat een aanzienlijk deel van het aantal gedetineerden dat jaarlijks uitstroomt uit een penitentiaire inrichting niet met het nazorgbeleid wordt bereikt. Dit betreft vooral gedetineerden met onvoorwaardelijke gevangenisstraffen van minder dan vier weken.

In de kabinetsvisie 'Recht doen, kansen bieden' zijn plannen aangekondigd om de re-integratie te verbeteren en daarmee recidive te verminderen door in te zetten op gedragsverandering.<sup>1</sup> De plannen gericht op kortgestraften omvatten onder meer een verbetering van procesgang rondom kortgestraften door een betere samenwerking tussen ketenpartners, meer aandacht voor persoonlijkheids- of gedragsproblematiek en de inrichting van lokale kleinschalige voorzieningen. Daarnaast zullen er ook diverse pilots plaatsvinden.

De RSJ ziet het als een uitdaging om, in aanvulling op de kabinetsplannen, te zoeken naar haalbare (verdere) mogelijkheden om gedragsverandering/recidivevermindering bij kortgestraften tot stand te brengen. Om gedrag te veranderen is immers tijd en oefening nodig, zeker bij personen met meerdere problemen en een beperkt supportsysteem, en die tijd is er in beginsel niet door de korte duur van de vrijheidsbeneming.

<sup>1</sup> Rapport 'Recht doen, kansen bieden. Naar effectievere gevangenisstraffen', Ministerie van Justitie en Veiligheid, 18 juni 2018.



In dit advies wordt nagegaan wat realistische mogelijkheden zijn tijdens en met name na detentie, en waar ketenpartners kunnen acteren. De RSJ gaat nadenken over alternatieven en komt met voorstellen in het geval alternatieven voor detentie niet realistisch lijken (of zijn).

Het advies wordt naar verwachting in de eerste helft van 2021 afgerond en gepubliceerd.

### Minderjarige vreemdelingen in de JJI

De uitvoeringspraktijk van DJI ervaart dat het aanbod van de Justitiële Jeugdinrichtingen (JJI) niet goed aansluit bij een specifieke, complexe groep minderjarige vreemdelingen. Het perspectief is voor deze jongeren wezenlijk anders. Zij hebben geen zicht op re-integratie in de Nederlandse samenleving. Dit roept de vraag op wat de meest passende aanpak (o.a. huisvesting en behandeling) is voor deze groep jongeren. Hoe ziet 'vrijheidsbeneming op maat' er voor deze specifieke groep uit? Welke alternatieven zijn er mogelijk voor de groep minderjarige vreemdelingen met strafrechtelijke titel?

De RSJ overweegt een combinatie met het gevraagde advies van VWS (zie paragraaf 2.1) over de gedwongen jeugdhulp aan alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Het thema wordt in dat geval verbreed naar 'Minderjarige vreemdelingen in geslotenheid'.

### Levenslanggestraften

Het aantal levenslanggestraften is de afgelopen decennia aanzienlijk gestegen.<sup>2</sup> Rond 2014 is het beleid aangescherpt vanuit de gedachte dat levenslang ook echt levenslang moet zijn. Omdat het Europese Hof van de Rechten van de Mens en de Hoge Raad oordeelden dat dit in strijd is met de mensenrechten, is het beleid in 2016 aangepast en is onder meer het Adviescollege Levenslanggestraften ingesteld.<sup>3</sup> Diverse gratieverzoeken zijn de laatste jaren echter afgewezen, ook na een positief advies van de rechter.<sup>4</sup> Tevens zijn diverse verzoeken om verlof en/of re-integratie activiteiten te starten, ook wanneer het Adviescollege Levenslanggestraften positief heeft geadviseerd, door de Minister afgewezen.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> In de periode van 1970 tot 2000 werd levenslang zo'n 10 keer opgelegd. Sinds 2000 zijn er 25 levenslange gevangenisstraffen onherroepelijk geworden. Zie: W.F. van Hattum, 'Straffen met meer dan 20 jaar', Sancties 2020/74.

<sup>3</sup> EHRM 26 april 2016, appl. no. 10511/10; ECLI:NL:HR:2016:1325.

<sup>4</sup> Zie bijvoorbeeld de zaak Y. Op 30 september 2020 heeft de voorzieningenrechter Den Haag opnieuw geoordeeld dat de afwijzing van een gratieverzoek van een levenslanggestrafte onrechtmatig is. De rechter vindt de beslissing onvoldoende draagkrachtig en onvoldoende gemotiveerd. Eerder kwam de rechter al tweemaal tot hetzelfde oordeel in de zaak Y./Staat. Zie: ECLI:NL:RBDHA:2020:9525. Sinds 1986 is eenmaal gratie verleend aan iemand die terminaal ziek was en thuis mocht sterven.

<sup>5</sup> Deze adviezen zijn uitgebracht over drie levenslanggestraften, soms meerdere keren per gestrafte. Op dit moment nemen drie levenslanggestraften deel aan re-integratie activiteiten. Deze waren reeds gestart voor oprichting van het Adviescollege Levenslanggestraften.



De RSJ heeft vragen bij de manier waarop op dit moment door de Minister invulling wordt gegeven aan het beleid. Het huidige beleid lijkt in de praktijk weinig of geen perspectief te bieden. Hierdoor kan de uitvoering van het beleid worden opgevat als in strijd met het verbod op een inhumane (onmenselijke) behandeling en bestraffing.<sup>6</sup> De RSJ gaat in een advies nader in op (de invulling van) het huidige beleid en doet voorstellen voor aanpassingen.

### Racisme en discriminatie in de detentiepraktijk

Mogelijk stelt de RSJ in 2021 een advies op over racisme en discriminatie in de inrichtingen van DJI. Aan de hand van een inmiddels opgestarte eerste verkenning wordt later dit jaar besloten of, en zo ja in welke vorm een advies over dit thema wordt uitgebracht.

<sup>6</sup> Zo staat in een advies van het Gerechtshof Den Haag van 25 mei 2020 in de zaak C. dat eiser door toedoen van de Staat en gelet op de opstelling van het Openbaar Ministerie verkeert in een situatie die de facto uitzichtloos is en dat er een zodanig gebrek aan perspectief op vrijlating is, dat de verdere effectuering van de levenslange gevangenisstraf als inhumain in de zin van artikel 3 EVRM moet worden gekwalificeerd. Zie: ECLI:NL:RBDHA:2020:5554.



## 2 Adviezen gevraagd door JenV en/of VWS

### 2.1 Gevraagde beleidsadviezen

#### Toekomstscenario jeugdbescherming

In de Kamerbrief 'Perspectief voor de Jeugd'<sup>7</sup> wordt geschetst dat de huidige inrichting van de jeugdbeschermingsketen<sup>8</sup> complex is en dat de werkwijzen van de betrokken organisaties niet goed op elkaar aansluiten. Hierdoor krijgen ouders en kinderen te maken met veel verschillende instanties en professionals die achter elkaar zijn georganiseerd. Dit was de aanleiding voor de ministeries van JenV en VWS en de VNG om een gezamenlijke opdracht te geven aan een kwartiermaker met projectgroep om een scenario te schetsen voor een nieuw jeugd- en gezinsbeschermingsnetwerk.<sup>9</sup> De vraag ligt daarin voor hoe de jeugdbescherming eenvoudiger en efficiënter kan worden georganiseerd zodat kinderen en gezinnen op het juiste moment de noodzakelijke hulp en steun ontvangen. Het toekomstscenario wordt in december 2020 verwacht. De RSJ kan in 2021 een adviesaanvraag verwachten op dit thema. Een nadere uitwerking van de adviesaanvraag volgt.

#### Gedwongen jeugdhulp aan alleenstaande minderjarige vreemdelingen

In de praktijk blijkt dat een deel van de alleenstaande minderjarige vreemdelingen in de knel zit, omdat de asielopvang voor hen ontoereikend is, het aanbod van de reguliere jeugdhulp niet op hen aansluit en ook het aanbod gesloten jeugdhulp niet passend en/of niet tijdig beschikbaar is. Hierdoor kan de veiligheid van de jongere, of die van zijn omgeving, niet meer gegarandeerd worden. Recente casuïstiek bevestigt dit. Daar bleken ook verschillen van inzicht over de wenselijkheid van gedwongen zorg. De definitieve adviesaanvraag wordt door het ministerie van VWS opgesteld na een evaluatie van deze recente casuïstiek.

De RSJ zal nader verkennen of dit thema kan worden gecombineerd met het adviesthema over de minderjarige vreemdelingen in de JJI (zie paragraaf 1).

### 2.2 Verwachte consultaties wet- en regelgeving

Verwacht wordt dat onderstaande wetsvoorstellen, ministeriële regelingen en Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB) ter consultatie aan de RSJ zullen worden voorgelegd.

#### *Domein jeugd*

- Wetsvoorstel wijziging Wet opneming buitenlandse kinderen ter adoptie
- Normenkader interlandelijke adoptie
- Wet wijziging PIJ-maatregel

<sup>7</sup> Kamerbrief 'Perspectief voor de jeugd', 20 maart 2020.

<sup>8</sup> Denk hierbij aan de inrichting van de keten met onder meer de Lokale teams, Veilig Thuis, de Gecertificeerde Instellingen, de Raad voor de Kinderbescherming en de rechtspraak.

<sup>9</sup> <https://voordejeugd.nl/projecten/kwartiermakersfase-effectieve-jeugd-en-gezinsbescherming>.



- AMvB Afstammingsregister i.v.m. Wet kind, draagmoederschap en afstamming
- Wetgeving inzake vernieuwing en vereenvoudiging jeugdbeschermingsketen
- Voorstel van wet om jeugdhulp onder de Wet kwaliteit klachten en geschillen in de zorg te brengen
- Lagere regelgeving naar aanleiding van het wetsvoorstel verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen

*Domein gevangeniswezen*

- Ministeriële regeling tot wijziging van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden en de Regeling tijdelijk verlaten inrichting
- Ministeriële regeling toezicht op contact van gedetineerden met de buitenwereld
- Ministeriële regeling Wet Straffen en Beschermen
- Onttrekking aan justitieel toezicht en vrijheidsbeneming
- Wijziging Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden in verband met de terroristenafdelingen
- Wijziging Gratiwet in verband met levenslange gevangenisstraf

*Overig en/of domein overstijgend*

- Voorstel van Wet tot wijziging van verscheidene wetten in verband met een technische aanpassing van het inzagerecht en van enige andere wetten in verband met het creëren van grondslagen ten behoeve van gegevensverwerking in de zorg en het sociaal domein





### 3 Onderwerpen die de RSJ met extra belangstelling gaat volgen

Naast de eerder genoemde adviesonderwerpen, ziet de RSJ ontwikkelingen die bijzondere aandacht verdienen. Deze zal de RSJ in 2021 met extra belangstelling blijven volgen. Het gaat om de ontwikkelingen rondom de volgende onderwerpen:

- Uitvoering van straffen en maatregelen in relatie tot corona
- Knelpunten na uitstroom JJI/PIJ, Jeugdzorg<sup>Plus</sup> en Jeugd-ggz
- Sanctiekaart/disciplinair straffen
- Reclassering en gemeenten: aanvullende of conflicterende verantwoordelijkheden?
- Detentiefasering
- Gevolgen Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen
- Technologie en strafrechtstoepassing

