



Raad voor
Strafrechtstoepassing
en Jeugdbescherming

· · Adviesprogramma 2022

Den Haag, 11 november 2021



Inhoud

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



Introductie

Dit adviesprogramma geeft inzicht in de onderwerpen waarmee de Afdeling advisering van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) zich in 2022 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

Racisme en discriminatie in detentie

(loopt door vanuit adviesprogramma 2021)

De onderwerpen diversiteit, inclusiviteit, racisme en discriminatie spelen momenteel een grote rol in het maatschappelijk debat. Gedetineerden bevinden zich in een bijzondere situatie waarin zij – meer dan buiten een inrichting – van anderen afhankelijk zijn.

De RSJ ziet het als zijn taak om, los van de mate waarin racisme en discriminatie in detentie voorkomen, de situatie omtrent deze onderwerpen binnen de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) te agenderen. Daarom zal de RSJ op eigen initiatief een advies uitbrengen over racisme en discriminatie in de detentiepraktijk. Het advies richt zich in het bijzonder op de bejegening van gedetineerden. Daarbij betreft de RSJ ook het leef- en werkklimaat in de penitentiaire inrichtingen: hoe wordt door gedetineerden en personeel omgegaan met racisme en discriminatie?

Het advies wordt in de eerste helft van 2022 afgerond en gepubliceerd.

Interlandelijke adoptie

De commissie onderzoek interlandelijke adoptie heeft de feitelijke gang van zaken rondom interlandelijke adopties onderzocht en de rol en verantwoordelijkheid van de Nederlandse overheid daarbij.¹ Het rapport bevat drie aanbevelingen: Erken dat de overheid is tekortgeschoten in het tegengaan van adoptiemisstanden (1), Schort interlandelijke adoptie voorlopig op (2), Draag zorg voor een onafhankelijk landelijk Expertisecentrum (3). De minister voor Rechtsbescherming heeft deze aanbevelingen overgenomen en geeft in zijn beleidsreactie op het rapport aan dat een fundamentele herbezinning op interlandelijke adoptie nodig is. Dit sluit ook aan bij het advies van de RSJ uit 2016, waarin de RSJ adviseert om een diepgaande discussie te voeren over de toekomst van interlandelijke adoptie.²

De minister voor Rechtsbescherming verkent op dit moment of een publiekrechtelijk alternatief denkbaar is voor het huidige adoptie-systeem. Het nieuwe kabinet zal een besluit nemen over een al dan niet in te voeren (publiekrechtelijk) alternatief stelsel voor interlandelijke adoptie. Tot die tijd zal interlandelijke adoptie worden opgeschort. De RSJ zal de ontwikkelingen nauwgezet volgen en mede afhankelijk van de besluitvorming adviseren.

¹ Rapport onderzoek interlandelijke adoptie, 8 februari 2021.

² RSJ *Advies Bezinning op interlandelijke adoptie* 2016.



Bejegening en resocialisatie van gedetineerden in zware beveiligingsregimes

Vanwege de ervaren toenemende ondermijnende criminaliteit en de verharding van de georganiseerde misdaad is er vanuit het Ministerie JenV en DJI aandacht voor veiligheid in detentie. Dit uit zich in een uitbreiding van zware beveiligingsregimes,³ de strafbaarstelling van het binnenbrengen van verboden voorwerpen in de penitentiaire inrichting⁴ en -zo valt te verwachten – terughoudendheid bij het toekennen van vrijheden (verlof, voorwaardelijke invrijheidstelling) onder de Wet Straffen en Beschermen. De behoefte aan strengere maatregelen in detentie valt ook af te leiden uit enkele verkiezingsprogramma's.⁵

Ook in de zware beveiligingsregimes is resocialisatie het uitgangspunt en hebben gedetineerden recht op een goede bejegening. Gezien de (enorme) impact die een zwaar beveiligingsregime heeft op de autonomie van een justitiabele is het in het bijzonder van belang dat er aandacht is voor resocialisatie en goede bejegening. De vraag is op welke manier resocialisatie en de terugkeer naar de samenleving momenteel wordt vormgegeven en in hoeverre er mogelijkheden zijn voor verbetering.⁶

Complexe echtscheidingsproblematiek in de jeugdbescherming

Bij een groot deel van de gezinnen die de Gecertificeerde Instellingen begeleidt, is sprake van (complexe) echtscheidingsproblematiek. Dit heeft een enorme impact op de uitvoering van de jeugdbescherming. Jeugdzorg Nederland ziet dit als belangrijk thema en heeft dit als suggestie voor het adviesprogramma meegegeven. De RSJ is voornemens een advies uit te brengen waarin de volgende drie vragen centraal staan: Welke invloed heeft de grote instroom van gezinnen verwickelt in complexe scheidingen op de uitvoering van de jeugdbescherming? Zijn de getroffen maatregelen effectief? Welke alternatieven zijn beschikbaar om ouders en kinderen te helpen een complexe scheiding te voorkomen of op te lossen?

Vergrijzing in detentie

Parallel aan vergrijzing in de samenleving neemt ook het aantal en ouderen dat in aanraking komt met justitie toe. Tussen 2015 en 2019 is het aantal gedetineerden van 50-59 jaar met 25% gestegen. Het aantal gedetineerden van 60 en ouder steeg in

³ Naast de Extra Beveiligde Inrichting (EBI) in Vught (18 plaatsen) komt er een extra EBI in Vlissingen met 30 plaatsen. Daarnaast worden er voorbereidingen getroffen voor een extra Afdeling Intensief Toezicht (AIT) in PI Alphen aan de Rijn (naast de huidige AIT in PI Krimpen en PI Leeuwarden). Een AIT heeft ruimte voor 10 tot 15 gedetineerden. Ook is de Terroristenafdeling (TA) in PI Zwolle uitgebreid met extra capaciteit voor vrouwen.

⁴ Wet strafbaarstelling van het in justitiële inrichtingen binnenbrengen van verboden voorwerpen, *Stb.* 2019, 200.

⁵ Zoals geïsoleerde opsluiting van zware drugscriminelen (VVD), en maatregelen om contrabande tegen te gaan (VVD, SGP).

⁶ Inspectie Justitie en Veiligheid heeft in 2019 een onderzoek gedaan naar de TA. Dit jaar zal er een vervolgonderzoek plaatsvinden. Verwachting is dat dit onderzoek begin 2022 wordt gepubliceerd.



dezelfde periode met 39%.⁷ Dit betekent ook dat de voorzieningen zich moeten aanpassen aan deze veranderde doelgroep.

Oudere gedetineerden worden in Nederland bijvoorbeeld niet apart geplaatst in tegenstelling tot oudere gedetineerden in het buitenland die geplaatst worden in speciale voor hen bestemde afdelingen of zelfs gevangenissen. Een ander knelpunt betreft arbeid. Wanneer een 67-plusser niet deelneemt aan arbeid wordt hij veelal ingesloten.

Het probleem van vergrijzing geldt niet alleen voor het gevangeniswezen, maar ook voor de forensische zorg. In een advies kan de RSJ de vraag belichten of de voorzieningen voldoen en in hoeverre aanpassingen nodig zijn.

Knelpunten gemaximeerde tbs

Bij personen aan wie door de rechter een 'gemaximeerde tbs' is opgelegd, dient die behandeling inclusief resocialisatie binnen vier jaar te zijn doorlopen. Het is moeilijk om deze specifieke doelgroep te motiveren om mee te werken aan de behandeling, aangezien de maatregel 'hoe dan ook' na vier jaar eindigt. Eén van de werkzame elementen van de tbs met dwangverpleging is dat deze dwangverpleging blijft voortduren, zolang het niet beter gaat met de persoon in kwestie. Bij de gemaximeerde tbs is deze druk er niet, hetgeen tot een gebrek aan motivatie leidt. Bovendien is er bij de doelgroep van de gemaximeerde tbs vaak sprake van hardnekkige problematiek (o.m. stalking). Zonder 'stok achter de deur' blijkt het vaak niet mogelijk om deze doelgroep te behandelen.⁸

Bovenstaande knelpunten worden door het ministerie van Justitie en Veiligheid opgepakt via twee wegen: het stimuleren van de inzet van de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel (GVM-maatregel), en het uitstippelen van het behandeltraject bij aanvang van de maatregel (trajectindicatie), zodat er ook na afloop van de termijn van vier jaar een zorgplan ligt.⁹

Voor de RSJ spelen er verschillende vragen bij dit onderwerp, onder meer: Is een einddatum voor tbs met dwangverpleging werkbaar, en zo ja, voor welke situaties?, en Welke eventuele alternatieven zijn er voor de gemaximeerde tbs?

⁷ GW in getal 2015-2019, Divisie GW/VB, divisie-onderdeel Gevangeniswezen nader belicht, mei 2020.

⁸ Inspectie Justitie en Veiligheid, Geen kant meer op kunnen – Een onderzoek naar de knelpunten en dilemma's in de resocialisatie van tbs-gestelden, Den Haag: Inspectie Justitie en Veiligheid 2020, p. 51; Deze knelpunten zijn bevestigd en besproken tijdens het jaarlijks overleg tussen de RSJ en TBS-Nederland, op 1 juli 2021.

⁹ Kamerbrief, *Voortgang forensische zorg*, 3 december 2020, p. 7-8; Kamerbrief, *Voortgang forensische zorg*, 12 mei 2021, p. 7-8.



2 Adviezen gevraagd door JenV en/of VWS

2.1 Gevraagde beleidsadviezen

Vreemdelingen in de Justitiële Jeugdinrichtingen

De uitvoeringspraktijk van DJI ervaart dat het aanbod van de Justitiële Jeugdinrichtingen (JJI) niet goed aansluit bij een specifieke groep vreemdelingen, onder meer vanwege hun complexe problematiek, waaronder PTSS en verslaving. Het gaat hier om jongeren en jongvolwassenen. Terugkeer naar het land van herkomst staat op gespannen voet met het pedagogisch leefklimaat in de JJI waarin resocialisatie en perspectief richting de Nederlandse samenleving centraal staan. Dit roept de vraag op wat de meest passende aanpak (o.a. huisvesting en behandeling) is voor deze groep jongeren. Hoe kan het aanbod voor vreemdelingen beter aansluiten bij hun toekomstperspectief, dat veelal terugkeer naar het land van herkomst is? Hoe ziet 'vrijheidsbeneming op maat' er voor deze specifieke groep uit?

Complexe echtscheidingsproblematiek

In de praktijk legt complexe scheidingsproblematiek een enorme druk op de uitvoering van de jeugdbescherming. Naar schatting lijkt 60 % van de zaken die bij de jeugdbescherming terecht komt met scheidingsproblematiek te maken te hebben. Het is de vraag of een kindbeschermingsmaatregel in dit soort gevallen het goede middel is. En de vraag is welke alternatieven er zijn. Zo kunnen gezinsbehandelingen (is anders dan hulp bieden) een goed alternatief zijn. Vraag daarbij is of ouders tot behandeling te motiveren zijn of dat daar ook enige mate van drang of dwang nodig is en wie deze kosten vergoedt. Ook is het goed om te kijken naar de initiatieven waarmee thans geëxperimenteerd wordt, zoals de specialist contactverlies, de gezinsvertegenwoordiger en de gezinsadvocaat. Het lijkt erop dat een andere benadering bij de start van een scheiding tot ander gedrag bij ouders gaat leiden.

Toekomst jeugdbescherming

Verschillende knelpunten in de uitvoering van de jeugdbescherming vormden de aanleiding voor de ontwikkeling van het toekomstscenario kind- en gezinsbescherming. Dit toekomstscenario is in 2020 ontwikkeld in opdracht van het Rijk en de VNG en schetst een nieuwe organisatie van de jeugdbescherming. Afhankelijk van verdere besluitvorming over het toekomstscenario, kan de RSJ adviesvragen verwachten over thema's verbonden aan het toekomstscenario. Denk bijvoorbeeld aan de verbinding met het jeugdstrafrecht.

Vrijheidsbeperking in een open residentiële instelling voor jeugdhulp

Mede door de breed gedeelde wens dat minder jeugdigen in de gesloten jeugdhulp worden geplaatst komt de vraag op of er mogelijkheden zijn om in een open residentiële instelling voor jeugdhulp (tijdelijk) lichte vormen van vrijheidsbeperking toe te mogen passen om te voorkomen dat kwetsbare jeugdigen in de gesloten



jeugdhulp geplaatst moeten worden, en zo niet, of het wenselijk is dat die mogelijkheden er komen. Het gaat dan vooral om jeugdigen die bescherming nodig hebben tegen invloeden van buitenaf die hun ontwikkeling in de weg staan. VWS wil in overleg met veldpartijen en IGJ op basis van een expertmeeting komen tot een breed gedragen adviesvraag.

Uitvoerbaarheid toezicht op geharde groep reclasseringscliënten

De reclassering worstelt met de groep geharde criminelen, waar men in het kader van toezicht eigenlijk weinig mee kan. Dit houdt verband met hun inbedding in zware criminaliteit, in combinatie met zeer beperkte motivatie. Ook het waarborgen van de veiligheid van medewerkers (en andere cliënten) is een belangrijke factor hierbij. Hoe om te gaan met deze doelgroep geharde criminelen?

Inzet ervaringsdeskundigen

Er wordt op dit moment geëxperimenteerd met de inzet van ervaringsdeskundigen binnen het reclasseringswerk. Deze experimenten roepen vragen op, van principiële karakter en over de randvoorwaarden. Internationaal onderzoek laat zien dat de inzet van ervaringsdeskundigen niet per definitie productief is. De vraag is derhalve: in hoeverre is de inzet van ervaringsdeskundigen van toegevoegde waarde binnen het reclasseringswerk?

2.2 Verwachte consultaties wet- en regelgeving

Verwacht wordt dat onderstaande concept regelgeving ter consultatie aan de RSJ zal worden voorgelegd.

- Ministeriële regeling Diverse regelingen in verband met Wet Terugkeer en Vreemdelingenbewaring
- Wetsvoorstel Onttrekking aan justitieel toezicht en vrijheidsbeneming
- Ministeriële regeling Detentie- en Re-integratieplan
- Besluit Rechtspositie gesloten jeugdhulp



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 2022 met extra belangstelling blijven volgen. Het gaat om de ontwikkelingen rondom de volgende onderwerpen:

- Knelpunten bij de uitvoering van het zelfmeldbeleid
- Implementatie en borging van de Wet Straffen en Beschermen
- Introductie van de geformaliseerde bemiddeling in het gevangeniswezen ('Veegwet')
- Maatregel van preventieve detentie
- Artikel 2.3 Wet forensische zorg
- Integraal perspectief op complexe problematiek jongeren
- Kleinschalige Voorzieningen Justitiële Jeugd
- Reclassering en bestuursrechtelijke sancties en maatregelen
- Eenheid in verscheidenheid (afstemming over reclasseringsdiensten en benutting specifieke krachten van de afzonderlijke 3RO)

