



**Raad** voor  
Strafrechtstoepassing  
en Jeugdbescherming



# Adviesprogramma 2023

# Inhoud

- 3    Introductie
- 4    Adviezen op eigen initiatief
- 5    Adviezen gevraagd door het ministerie van Justitie en Veiligheid
- 8    Adviezen gestart onder het adviesprogramma 2022, afronding in 2023
- 9    Verwachte consultaties wet- en regelgeving
- 9    Thema's die de RSJ met extra belangstelling gaat volgen
- 10   Thema's die de RSJ met extra belangstelling gaat volgen

# Introductie

Dit adviesprogramma geeft inzicht in de onderwerpen waarmee de Afdeling advisering van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) zich in 2023 zal bezighouden.

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 op het terrein van de strafrechtstoepassing en het jeugddomein.

Het adviesprogramma komt tot stand op basis van inbreng van binnen en buiten de RSJ. Gedurende het hele jaar is de RSJ alert op ontwikkelingen in beleid en wet- en regelgeving die aanleiding kunnen geven om over te adviseren. Werkbezoeken, (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. Dit jaar heeft de RSJ bovendien een verzoek op de website geplaatst om bij een breder publiek suggesties voor het adviesprogramma 2023 op te halen.

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 van de RSJ (gevangeniswezen, jeugd, forensische zorg en reclassering/sociaal domein) en de beschikbare capaciteit.

In de loop van het jaar kunnen nieuwe onderwerpen – op aanvraag of op eigen initiatief – aan het adviesprogramma worden toegevoegd wanneer de actualiteit daar aanleiding toe geeft. [Op de website](#) van de RSJ zal steeds een actueel overzicht van alle lopende adviestrajecten te vinden zijn.





*Domein gevangeniswezen*

## De buitenwereld naar binnen

Voor een goede terugkeer naar de samenleving is het van belang dat gedetineerden een goed contact hebben met hun steunende sociale netwerk. De mogelijkheden om vanuit detentie een goed contact te onderhouden met familie en vrienden zijn echter beperkt.<sup>1</sup> Het belang hiervan wordt mogelijk onderschat. In een advies wil de RSJ aandacht vragen voor het belang van het betrekken van de buitenwereld bij de detentie(voortgang). Dit heeft niet alleen betrekking op het sociale netwerk van de gedetineerde, zoals partner en kinderen, maar ook op het contact met maatschappelijke organisaties en de inzet van vrijwilligers. De RSJ wil daarbij ook inzet van digitale mogelijkheden betrekken zoals het gebruik van e-mail en beeldbellen.

<sup>1</sup> Een uur per week. Zie: artikel 38 lid 1 Penitentiaire beginselenwet (Pbw). Ook lukt het niet altijd om een gedetineerde regionaal te plaatsen waardoor het voor de naasten lastig kan zijn om de gedetineerde te bezoeken.

*Domein Jeugd*

## Toekomst jeugdbescherming

In het programma Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming wordt het eerder ontwikkelde toekomstscenario<sup>2</sup> in de praktijk verder beproefd en uitgewerkt. De RSJ heeft eerder aandacht gevraagd voor vier essentiële punten die in de uitwerking van het toekomstscenario meer aandacht verdienen. Eén van de aanbevelingen is dat duidelijker moet worden hoe de, in het scenario voorgestelde, structuurwijzigingen bijdragen aan het oplossen van het gebrek aan tijdige en passende hulp aan kinderen en ouders. De RSJ zal waar nodig op specifieke thema's gevraagd of ongevraagd advies uitbrengen. In het bijzonder daar waar het gaat om de versterking van de rechtspositie en rechtsbescherming van kinderen en hun ouders en om de organisatie van de jeugdbescherming en jeugdreclassering.

<sup>2</sup> Raadpleeg het toekomstscenario kind- en gezinsbescherming via [deze link](#).



# Adviezen gevraagd door het ministerie van Justitie en Veiligheid



*Domein gevangeniswezen, forensische zorg en jeugd*

## Omgang met (een stoornis in) middelengebruik binnen vrijheidsbeneming

Middelengebruik en aan middelengebruik gebonden stoornissen komen veel voor, zowel binnen de forensische zorg, het gevangeniswezen als in de Justitiële Jeugdinrichtingen. Dit leidt tot ongewenste handel en bijbehorende conflicten. Wanneer een justitiabele meer vrijheden krijgt toegekend, kan hij of zij ook 'buiten' met middelen worden geconfronteerd.

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.

De absolute benadering in een strafrechtelijk kader met betrekking tot middelengebruik staat soms op gespannen voet met de behandeling van een stoornis in middelengebruik. Vanuit behandelooptpunt kan het wenselijk zijn om middelengebruik te betrekken in de behandeling, met name als het gebruik niet in relatie staat tot toekomstig delictgevaar.

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 muren'.



# Adviezen gevraagd door het ministerie van Justitie en Veiligheid



Domein gevangeniswezen

## Vormgeving levenslange gevangenisstraf

Het onderwerp levenslanggestraften is actueel en staat hoog op de politieke agenda. In het advies [Levenslang herzien](#) (2022) adviseert de RSJ dat een rechterlijke toets de voorkeur verdient boven een procedure op basis van gratie. In de beleidsreactie op dit advies stelt de minister voor Rechtsbescherming dat een regeling voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.-regeling) voor levenslanggestraften, met daarbij de rechter als beslissende autoriteit, het meest aangewezen alternatief is voor het huidige beoordelingssysteem. Daarnaast zoekt de Minister een antwoord op de vraag hoe de levenslange gevangenisstraf het best vormgegeven kan worden tot aan het moment van toepassing van de v.i.-regeling. De Minister zal, naast het Adviescollege levenslanggestraften, de RSJ vragen hierover te adviseren.

# Adviezen gevraagd door het ministerie van Justitie en Veiligheid



*Domein jeugd*

## Ontwikkeling meer buitenstrafrechtelijke afdoeningen

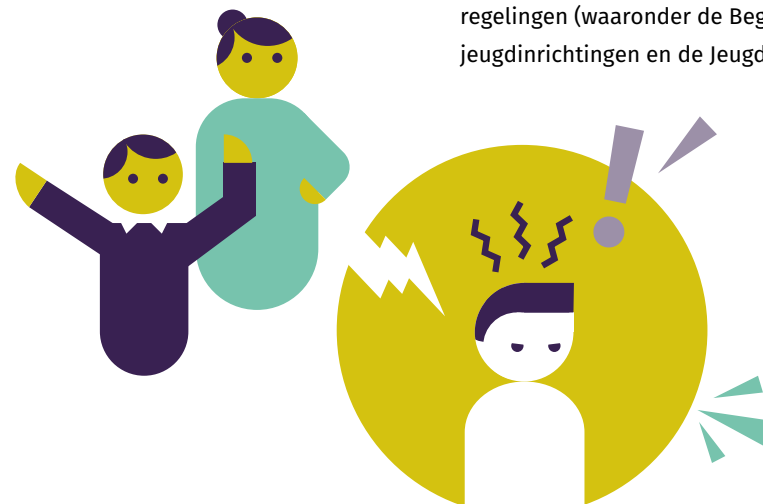
De afgelopen jaren is een beweging zichtbaar richting meer buitenstrafrechtelijke afdoeningen.<sup>3</sup> Zo wordt momenteel gewerkt aan de landelijke invoering van de politiereprimande voor jongeren en worden jongeren regelmatig verwezen naar Halt. Ook in publicaties van de Verenigde Naties (VN) is een voorkeur voor een dergelijke afdoening zichtbaar.<sup>4</sup> 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, hoe hier in de toekomst mee om kan worden gegaan.



## Uitdagingen complexe doelgroep jeugdstrafrecht

De jeugdstrafrechtketen kent een complexe groep jongeren met een combinatie van verschillende ernstige problemen: agressie, psychische problemen, verstandelijke beperkingen, verslaving, school- en leerproblemen. Deze groep is groter geworden. Uit het veld komen signalen dat (sommige) jongeren moeilijker te behandelen/begeleiden zijn en dat ze vaak niet gemotiveerd zijn. De vraag is of de verschillende juridische kaders daar nog goed op ingericht zijn.

In hoeverre behoeven de juridische kaders/rechtspositionele regelingen (waaronder de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en de Jeugdwet) aanpassing?



<sup>3</sup> Raadpleeg de Monitor Jeugdcriminaliteit van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum via [deze link](#).  
<sup>4</sup> VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 24 on children's rights in the child justice system*, 18 september 2019.

# Adviezen gestart onder het adviesprogramma 2022, afronding in 2023



*Advies op eigen initiatief*

## Complexe echtscheidingsproblematiek

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.

Wat zijn alternatieven voor jeugdbeschermingsmaatregelen om complexe scheidingen te voorkomen of op te lossen?

*Advies gevraagd door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*

## Vrijheidsbeperking in een open residentiële instelling voor jeugdhulp

Jeugdigen in de open residentiële jeugdhulp krijgen te maken met vrijheidsbeperkende maatregelen, zonder dat hier een wettelijke basis voor is.

Wat adviseert de RSJ hierover?

*Adviezen gevraagd door het ministerie van Justitie en Veiligheid*

## Uitvoerbaarheid toezicht op geharde groep reclasseringscliënten

De reclassering worstelt met een groep cliënten die een hoog risico vormt voor de eigen medewerkers en het publiek, doordat er sprake is van bijvoorbeeld ernstige agressieproblematiek, lidmaatschap van een criminele organisatie of een reële kans op liquidatie. Bij deze cliënten is het reclasseringswerk nadrukkelijker gericht op veiligheid en controle dan op begeleiding en hulp. Hoe moet de reclassering omgaan met deze groep cliënten?

## Inzet ervaringsdeskundigen binnen het reclasseringswerk

Er wordt geëxperimenteerd met de inzet van ervaringsdeskundigen binnen het reclasseringswerk. Dit roept de volgende vragen op: in hoeverre is de inzet van ervaringsdeskundigen in het reclasseringswerk van toegevoegde waarde en hoe zou de inzet eruit moeten zien?

Raadpleeg [hier](#) het RSJ-adviesprogramma 2022.



# Verwachte consultaties wet- en regelgeving

## Ministerie van Justitie en Veiligheid:

- ▶ Spoedaanpassing Penitentiaire beginselenwet met betrekking tot de Extra Beveiligde Inrichting
- ▶ Wetsvoorstel herbeoordeling levenslanggestraften (v.i.-regeling)
- ▶ Wetswijziging strafbaarstelling onttrekking aan vrijheidsbeneming
- ▶ Wetsvoorstel herziening vrijheidsbenemende jeugdsancties (Wijziging Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen)
- ▶ Besluit uitbreiding Halt-feiten
- ▶ Herziening Wet opneming buitenlandse kinderen ter adoptie
- ▶ Wetsvoorstel verbetering rechtsbescherming rond kinderbeschermingsmaatregelen

## Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport:

- ▶ Besluit rechtspositie gesloten jeugdhulp
- ▶ Wetsvoorstel evaluatie Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg/Wet zorg en dwang

# Thema's die de RSJ met extra belangstelling gaat volgen



Naast de eerdergenoemde adviesonderwerpen, heeft de RSJ enkele thema's **gesignaleerd die bijzondere aandacht verdienen. Deze thema's zal de RSJ in 2023 met extra belangstelling volgen, en hier mogelijk in de toekomst over adviseren.**

## *Domein gevangeniswezen*

### Het beklag- en beroepsrecht

Het grote aantal klachten en beroepen binnen het gevangeniswezen is zorgelijk. De aantallen kunnen niet tijdig worden verwerkt en vormen feitelijk een bedreiging voor de effectiviteit van het beklag- en beroepsrecht en de rechtspositie van gedetineerden. Naar aanleiding van het RSJ-advies [Spanning in detentie](#) zijn er beleidsontwikkelingen in gang gezet. De RSJ zal de ontwikkeling van het beklag- en beroepsrecht en het gebruik ervan nauwgezet blijven volgen.

### ISD-maatregel

In 2007 heeft de RSJ [geadviseerd](#) over de 'Inrichting voor stelselmatige daders' (ISD-maatregel). De RSJ zal zich in 2023 verder oriënteren op dit onderwerp en bezien of er aanleiding bestaat tot een vervolg op dit advies.

# Thema's die de RSJ met extra belangstelling gaat volgen



## Disciplinair straffen en afzonderen in (vreemdelingen)detentie

De RSJ heeft in 2022 het advies [Disciplinair straffen en afzonderen in detentie](#) uitgebracht. De situatie in vreemdelingendetentie viel niet binnen de reikwijdte van dit advies. De thema's uit dit advies (disciplinair straffen en afzonderen) raken echter ook de vreemdelingendetentie, zo blijkt uit verschillende signalen.<sup>5</sup> In 2023 zal de RSJ de betreffende thema's blijven volgen, ook met betrekking tot vreemdelingendetentie.

### *Domein jeugd*

## Overgang zorg 18-/18+

Al langere tijd bestaan er zorgen over de continuering van zorg, opvang of begeleiding voor jongeren van minderjarigheid naar volwassenheid. De RSJ signaleert deze zorgen voor wat betreft jongeren die te maken krijgen met verschillende maatregelen van overheidswege. In 2023 wil de RSJ beter zicht krijgen op de bestaande problematiek.

## Ontwikkelingen Justitiële Jeugdinstellingen

De Dienst Justitiële Inrichtingen loopt tegen capaciteitsgrenzen aan. Zowel in het aantal plekken als wat betreft personeel. Momenteel wordt via een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) beoogd om beleidsvarianten in beeld te brengen die gericht zijn op een meer toekomstbestendige en beheersbare aanpak van jeugdcriminaliteit. Doel hiervan is dat toekomstige ontwikkelingen, zoals nieuwe criminaliteitsfenomenen en schommelingen in capaciteitsbehoefte, goed opgevangen kunnen worden. Dit onderzoek richt zich in het bijzonder op de populatie in Justitiële Jeugdinstellingen (JJI's). Hier is al jaren sprake van een daling van jeugdcriminaliteit in zijn totaliteit, maar een toenemende complexiteit bij een kleine groep. Er bestaat een *mismatch* tussen een relatief kleine groep 'jonge jongens' en een (complexere wordende) groep adolescenten in de JJI's met betrekking tot de benodigde zorg, begeleiding en onderwijs. De RSJ is benieuwd naar de beleidsvarianten die naar aanleiding van het IBO in beeld worden gebracht.

<sup>5</sup> Met betrekking tot afzondering in vreemdelingendetentie zijn onder meer verschenen: een [rapport van de Nationale Ombudsman](#) en gezamenlijke rapporten van Amnesty International, Dokters van de Wereld en het Meldpunt Vreemdelingendetentie van Stichting Los uit [2015](#) en [2020](#), met een [aansluitende brief](#) aan de Tweede Kamer.

# Thema's die de RSJ met extra belangstelling gaat volgen



*Domein Forensische zorg*

## Gemaximeerde tbs

Op het adviesprogramma van 2022 stond een adviestraject op eigen initiatief van de RSJ geagendeerd over de gemaximeerde terbeschikkingstelling (tbs). Inmiddels is besloten de ontwikkelingen omtrent de gemaximeerde tbs nauwgezet te volgen, in plaats van op korte termijn te adviseren. Reden hiervoor is een mogelijk landelijke implementatie naar aanleiding van een pilot waarin knelpunten omtrent de gemaximeerde tbs zijn aangepakt. Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum evalueert de pilot in 2023.<sup>6</sup>

De RSJ beziet op een later tijdstip of de hierboven genoemde ontwikkelingen aanleiding geven om dit onderwerp alsnog als adviesonderwerp te agenderen.

## Verscheidenheid aan titels en wettelijke kaders in de forensische zorg

De verscheidenheid aan (strafrechtelijke) titels en wettelijke kaders binnen de verschillende accommodaties voor forensische zorg leidt tot knelpunten en vragen in de praktijk. Voor de RSJ vormt dit aanleiding om dit onderwerp met

extra belangstelling te volgen, en waar nodig onder de aandacht te brengen bij het ministerie van Justitie en Veiligheid en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

*Domein overstijgend*

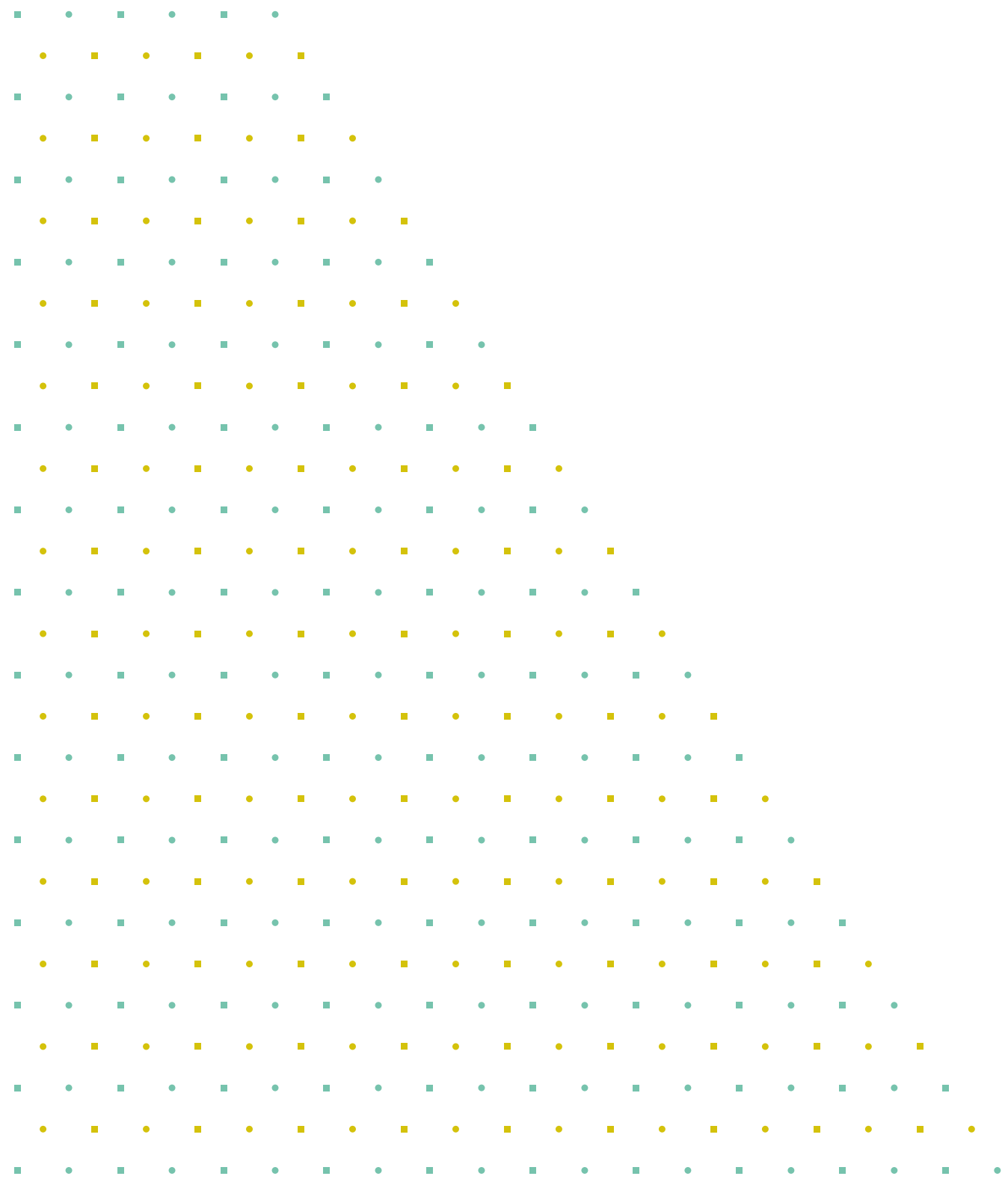
## Geestelijke verzorging

Naar aanleiding van een beleidsvoornemen<sup>7</sup> om particuliere instellingen voor forensische zorg, wat betreft geestelijke verzorging, onder te brengen in het justitiemodel, is de RSJ de geestelijke verzorging via werkbezoeken explicieter gaan volgen. Dit heeft geleid tot meer fundamentele vragen, die ook het gevangeniswezen en jeugddomein betreffen.

De beleving van levensbeschouwing individualiseert steeds meer, dwars door de grenzen van bestaande religies en levensovertuigingen heen. Vragen die, los van een specifieke religie of levensovertuiging, bij justitiabelen spelen zijn bijvoorbeeld: 'Kan ik mijzelf vergeven?' En, 'heb ik nog een plek in de samenleving na wat ik heb gedaan?' Dit leidt tot meer fundamentele vraagstukken over de bestaande behoefte aan (objectief: hoeveel uur, en subjectief: welke vorm), en inrichting van, geestelijke verzorging.

<sup>6</sup> Zie hierover de Kamerbrief [Voortgang forensische zorg](#) van 9 juni 2022.

<sup>7</sup> Deze beleidsvoornemens zijn opnieuw beoordeeld, hetgeen tot de conclusie heeft geleid dat een uniforme lijn zich niet goed verhoudt tot hetgeen al is geregeld in Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg en de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden. Zie hiervoor de Kamerbrief [Voortgang forensische zorg](#) van 9 juni 2022.



**Raad** voor  
Strafrechtstoepassing  
en Jeugdbescherming