



Samenvatting

Advies: Vreemdelingen in Justitiële Jeuginrichtingen

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming

De Afdeling advisering van de Raad voor Strafrechtstoepassing jeugdbescherming (hierna: de RSJ) heeft op verzoek van de minister voor Rechtsbescherming een advies uitgebracht over vreemdelingen in Justitiële Jeuginrichtingen (JJI's). De RSJ doet in dit advies aanbevelingen om te komen tot een (beter) passende aanpak voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) en jongvolwassen vreemdelingen in JJI's, die recht doet aan de doelen van het jeugdstrafrecht.

Aanleiding

Aanleiding voor de adviesvraag zijn knelpunten die de JJI's in de praktijk ervaren bij de begeleiding, behandeling en resocialisatie van vreemdelingen die in JJI's verblijven. De problemen die de JJI's ervaren spelen met name bij alleenstaande minderjarige en jongvolwassen vreemdelingen die geen rechtmatig verblijf in Nederland (meer) hebben of bij wie intrekking van het verblijfsrecht door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) dreigt. Verschillende factoren zoals de complexiteit van de problematiek (waaronder verslaving en posttraumatische stressstoornis (PTSS)), de taalbarrière, het gebrek aan perspectief op (duurzaam) rechtmatig verblijf in Nederland en de vaak korte verblijfsduur in de JJI voor een deel van deze groep vreemdelingen, spelen hierbij een rol.

Bevindingen

De afgelopen vijf jaar (2017 - 2021) lag het aandeel vreemdelingen dat bij de JJI's instroomde tussen de 10,2% en 15,1% van de totale instroom. Zij verblijven in een JJI op grond van voorlopige hechtenis, jeugddetentie of een maatregel Plaatsing in een Inrichting voor Jeugdigen (PIJ). Op peildatum 30 september 2021 verbleven in totaal 49 vreemdelingen in de JJI's, waarvan 21 vreemdelingen met een PIJ-maatregel. Deze 49 vreemdelingen vormden ongeveer 10% van de totale populatie in JJI's op dat moment. Vreemdelingen worden in verschillende JJI's geplaatst. Voor amv's is er een speciale groep in RJJJ Den Hey-Acker. In beginsel worden alle amv's in de amv-afdeling van RJJJ Den Hey-Acker geplaatst. Op de amv-groep is plaats voor tien jongeren. In de tweede helft van 2022 verbleven gemiddeld 8 à 10 amv's op deze groep.

De RSJ concludeert dat van alle alleenstaande minderjarige en jongvolwassen vreemdelingen die in Nederland verblijven, slechts een klein deel in een JJI terecht komt. Bij vreemdelingen die in een JJI terecht komen gaat het meestal om relatief lichte strafbare feiten en hun verblijf in de JJI is daarom veelal kort, vaak maar enkele weken. Deze jongeren komen relatief vaak uit zogenoemde 'veilige landen van herkomst', waardoor zij in beginsel geen aanspraak maken op een verblijfsvergunning op

asielgronden, maar deze wel aanvragen. De RSJ vermoedt dat vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf eerder (verlenging van) voorlopige hechtenis of jeugddetentie opgelegd krijgen dan andere jongeren.

De bijdrage die de JJI kan leveren aan de begeleiding, behandeling en resocialisatie van deze vreemdelingen is vanwege de korte verblijfsduur beperkt. Tegelijkertijd is er sprake van ernstige problematiek en zijn er knelpunten met betrekking tot de resocialisatie. De RSJ benadrukt daarom het belang van continuïteit in opvang, begeleiding en behandeling van minderjarige en jongvolwassen vreemdelingen voorafgaand aan, tijdens en na het verblijf in de JJI. Het centraal plaatsen van amv's en jongvolwassen vreemdelingen in één JJI kan bijdragen aan het bundelen van de expertise ten aanzien van deze groep. Vreemdelingen met een PIJ-maatregel verblijven langere tijd in de JJI, tot maximaal zes jaar. Bij hen is er meer tijd voor begeleiding, behandeling en resocialisatie, maar wordt de resocialisatie belemmerd als het verblijfsrecht ontbreekt of ingetrokken dreigt te worden. De RSJ vindt dat vreemdelingen die met een PIJ-maatregel in een JJI verblijven aan een verlofprogramma gericht op resocialisatie moeten kunnen deelnemen, ook als zij niet (langer) rechtmatig in Nederland verblijven.

De RSJ constateert dat er spanning bestaat tussen de pedagogische benadering van het jeugdstrafrecht en de benadering vanuit het vreemdelingenrecht voor de groep vreemdelingen die in JJI's verblijft, maar (waarschijnlijk) niet in Nederland mag blijven. Vrijheidsbeneming als ultimum remedium en het bieden van een pedagogische benadering gericht op een zo gunstig mogelijke ontwikkeling van de minderjarige of jongvolwassen vreemdeling en op zijn terugkeer in de maatschappij, zijn centrale uitgangspunten die volgens de RSJ voor deze groep onvoldoende gerealiseerd worden. De RSJ pleit er daarom voor de toepassing van voorlopige hechtenis te beperken en alternatieven voor vrijheidsbeneming zoals de Halt-afdoening, de taakstraf of de voorwaardelijke veroordeling bij deze jongeren (verder) te bevorderen en zo plaatsing in een JJI te beperken. Verder adviseert de RSJ meer te investeren in het toekomstperspectief van alleenstaande minderjarige en jongvolwassen vreemdelingen die niet in Nederland mogen blijven, door (het starten van) vakgerichte opleidingen en arbeidstoeleiding, gericht op het land van herkomst. Hiervoor is het noodzakelijk dat ketenorganisaties waaronder de JJI's, Nidos en het COA, beter samenwerken.

Hoewel buiten het bestek van de adviesvraag, vraagt de RSJ vanuit het oogpunt van jeugdbescherming tot slot aandacht voor de zorgen over de opvang, begeleiding en behandeling van alle minderjarige en jongvolwassen vreemdelingen die de Nederlandse overheid opvangt.

Aanbevelingen

De RSJ komt tot de volgende aanbevelingen:

1. Bevorder dat bij vreemdelingen – net als bij Nederlandse jongeren – alternatieve afdoeningen en alternatieven voor vrijheidsbeneming worden toegepast, ook voor vreemdelingen die geen rechtmatig verblijf hebben. Ontwikkel alternatieven voor



vrijheidsbeneming die aansluiten bij de specifieke omstandigheden van amv's en jongvolwassen vreemdelingen.

2. Wijs één (R)JJI aan voor centrale plaatsing van minderjarige en jongvolwassen vreemdelingen. Plaats vreemdelingen met voorlopige hechtenis en jeugddetentie in een aparte groep. Houd vreemdelingen met een PIJ-maatregel gescheiden van deze groep op grond van zorgbehoefte en duur van verblijf. Houd bij plaatsing in een groep rekening met de leeftijd en het ontwikkelingsniveau van de vreemdeling. Maak daarnaast onderscheid tussen vreemdelingen met en zonder perspectief op (duurzaam) verblijf in Nederland als de bezetting van de groepen dit toelaat.
3. Hanteer voor afdelingen waar vreemdelingen worden geplaatst dezelfde kwaliteitseisen voor het personeel en de bezetting (groepsleiders, psychiater) als voor het personeel op reguliere groepen.
4. Zorg binnen de JJI voor de groep vreemdelingen die niet in Nederland mag blijven voor onderwijs gericht op het leren van de Engelse taal en op arbeidstoeleiding (korte vakgerichte opleidingen, gericht op mogelijkheden op de arbeidsmarkt in het land van herkomst). Pas hiertoe de onderwijsregelgeving en het Reglement justitiële jeugdinstellingen aan. Zorg voor continuïteit in onderwijs en arbeidstoeleiding vóór, tijdens en na detentie.
5. Betrek altijd de voogd en de COA-mentor bij het opstellen van het perspectiefplan voor de amv en draag het plan na afloop van de detentie over aan de COA-mentor en/of voogd van de vreemdeling. Draag het perspectiefplan voor de jongvolwassen vreemdeling die teruggaat naar een COA-locatie over aan het COA. Besteed in het perspectiefplan aandacht aan onderwijs/arbeidstoeleiding en zorg.
6. Zorg voor verbetering van de registratie van de groep minderjarige en jongvolwassen vreemdelingen in JJI's om ketensamenwerking te bevorderen en overdracht van het dossier werkbaar te maken. Maak een onderscheid tussen begeleide en niet-begeleide/alleenstaande minderjarige vreemdelingen en voeg informatie over het verblijfsrecht toe.

Vreemdelingen met een PIJ-maatregel:

7. Zorg dat het ontbreken van of de kans op het verliezen van het verblijfsrecht niet in de weg staat aan het vorderen en opleggen van een PIJ-maatregel als dit de meest passende sanctie is in het belang van de ontwikkeling van de minderjarige of de jongvolwassene.
8. Zorg er vervolgens voor dat de vreemdeling met een PIJ-maatregel zonder rechtmatig verblijf aan het verlofprogramma kan deelnemen zodat de JJI de behandeling kan afronden. Pas wet- en regelgeving hierop aan.
9. Ondersteun, voor een bepaalde periode, de terugkeer van vreemdelingen met een PIJ-maatregel met huisvesting, zorg en medicatie in het land van herkomst, analoog aan de werkwijze voor vreemdelingen met tbs die niet in Nederland mogen blijven.

Ketensamenwerking:

10. Zorg voor continuïteit in de begeleiding van alle amv's en jongvolwassen vreemdelingen die in JJI's verblijven, vóór, tijdens en na afloop van hun verblijf in de JJI. Maak hiertoe afspraken tussen de JJI's en de keten over (verdere) structurele



samenwerking en informatie-uitwisseling. Stimuleer – voorafgaand aan, tijdens en na het verblijf in de JJI – vrijwillige terugkeer en investeer in het toekomstperspectief van amv's en jongvolwassen vreemdelingen die hier niet mogen blijven.

11. Voorkom vervolgschade na detentie zo veel als mogelijk en zorg ervoor dat vreemdelingen niet al na korte tijd (voor de amv na veertien dagen) worden uitgeschreven bij het COA, maar verruim die termijn naar bijvoorbeeld zes weken.

Het advies kunt u raadplegen op de RSJ website.

