

Adviesprogramma 2020

Inhoud

1. Inleiding
2. Gevraagde adviezen
3. Adviezen op eigen initiatief

1. Inleiding

De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) adviseert de ministers van Justitie en Veiligheid en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport desgevraagd of op eigen initiatief over beleid en wetgeving op het terrein van jeugdigen en de uitvoering van straffen en maatregelen. 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 en de beschikbare capaciteit. Nieuwe ontwikkelingen of tussentijdse adviesaanvragen kunnen aanleiding vormen tot bijstelling daarvan. Om het flexibele karakter van het adviesprogramma te onderstrepen en te faciliteren wordt via de website van de RSJ niet dit volledige document gecommuniceerd, maar enkel welke adviezen lopen en binnenkort worden opgepakt.

2. Gevraagde adviezen

2.1 Rechtspositie ter beschikking gestelde vreemdeling

In de terbeschikkingstelling bevindt zich al geruime tijd een kleine groep van vreemdelingen die niet (meer) rechtmatig in Nederland verblijft. De vreemdelingen verblijven in Forensisch Psychiatrisch Centra totdat een mogelijkheid is gevonden tot repatriëring naar het land van herkomst. Een terugkeer in de Nederlandse samenleving is niet mogelijk op grond van het vreemdelingenbeleid. Dit staat op gespannen voet met de tbs-behandeling, die juist is gericht op resocialisatie.

Vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf in de zin van artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000 (VW 2000) komen op grond van de Verlofregeling niet in aanmerking voor resocialisatieverlof. In bepaalde gevallen kan niettemin begeleid verlof worden toegestaan als dat naar het oordeel van de Minister noodzakelijk is ten behoeve van het vertrek uit Nederland. De behandeling in het Forensisch Psychiatrisch Centrum is voor deze groep dan ook voornamelijk gericht op voorbereiding van terugkeer naar het land van herkomst. Door de beperkte verlofmogelijkheden bij deze groep is het dus (zo goed als) onmogelijk om te toetsen of het veilig en verantwoord is een tbs-gestelde vreemdeling te laten terugkeren in de maatschappij (in beginsel die van zijn land van herkomst). De tbs dreigt bij deze vreemdelingen dan steeds verlengd en daardoor uitzichtloos te worden.

Dit is ook een DG Migratie punt en kan mogelijk worden opgepakt samen met de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken. Na de oriënterende fase van het adviestraject vindt terugkoppeling daarover plaats aan het departement, om ervoor te zorgen dat de adviesvragen juist omvattend zijn.



2.1 Consultatie wet- en regelgeving

- Conceptwetsvoorstel draagmoederschap (vervolg Staatscommissie Herijking ouderschap)
- Conceptwetsvoorstel deelgezag (vervolg Staatscommissie Herijking ouderschap)
- Wijziging ministeriële regelingen uitwerking van maatregelen Michael P.
In de voortgangsbrief forensische zorg van 18 oktober jl. aan de Tweede Kamer wordt in dit verband gesproken over de Regeling tot wijziging van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing gedetineerden (Spog) en Regeling Tijdelijk verlaten inrichting (Tvi). De wijziging van deze regelingen komt voort uit twee van de zes verbetermaatregelen naar aanleiding van betreffende casus:
(1) De wijzigingen in het kader van de maatregel 'Risico's zwaarder laten meewegen' hebben onder meer betrekking op het vastleggen dat geen vrijheden meer worden toegekend bij uitplaatsing op grond van artikel 15, vijfde lid, Pbw.
(2) De wijzigingen in het kader van de maatregel "Waarborgen verbeteren bij toekennen vrijheden" gaan onder andere over de eindverantwoordelijkheid van de directeur van de PI over plaatsing en vrijheden.
- Wijziging ministeriële regelingen n.a.v. de inwerkingtreding van de Wfz.

Daarnaast zijn eerder (voor het adviesprogramma 2019) adviesaanvragen aangekondigd, die nog niet in consultatie zijn gebracht en naar verwachting grotendeels doorlopen naar 2020: (PM gelet op de beschikbare capaciteit is niet alles realiseerbaar, maar is prioritering nodig)

Gevangeniswezen:

- AMvB wetsvoorstel straffen en beschermen (detentiefasering en VI)
- Ministeriële regeling op het gebied van de wet straffen en beschermen (o.a. promoveren en re-integratieverlof)
- Wijziging gratiewet i.v.m. levenslang gestraften
- Toezicht op contact gedetineerden met de buitenwereld
- Wijziging regeling SPOG i.v.m. terroristenafdeling

Forensische zorg:

- Reparatielwet forensische zorg
- Dwangbehandeling rechtelijke toets vooraf (wijziging BvT)
- Tweede tranche forensische zorg (NB: deze wordt pas over een paar jaar verwacht, na evaluatie van de drie wetten Wfz, Wvvgz, WZD die deels pas in 2020 in werking treden)

Jeugd:

- Normenkader interlandelijke adoptie;
- Wijziging Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie;
- Harmonisatie rechtspositie jeugdigen in gesloten jeugdinrichtingen, inclusief Besluit kleinschalige voorzieningen.

3. Adviezen op eigen initiatief

3.1 Opvoedingsbesluit gecertificeerde instelling

De plaatsing van een kind in een pleeggezin of gezinshuis heeft in eerste instantie een tijdelijk karakter. Door de hulpverleners wordt onderzocht of het kind terug naar huis kan, naar een ander pleeggezin moet of dat de plaatsing een permanent karakter krijgt. Het besluit hierover heet een opvoedingsbesluit. Dit is een interne beslissing van de gecertificeerde instelling (GI). Deze beslissing kan verstrekken gevolgen hebben voor betrokkenen. Wanneer besloten wordt dat het opvoedperspectief niet meer bij de ouders ligt, kan deze beslissing zich op termijn vertalen in een



verzoek tot beëindiging van het gezag van de ouders.¹ In dat geval kan een (lange) periode niet meer toegewerkt zijn naar een terugplaatsing naar de ouders. Als in een dergelijk geval een verzoek tot beëindiging van het gezag wordt neergelegd bij de rechter, kan de rechter bij een strikte interpretatie van de jeugdbeschermingswetgeving (2015) niet meer beslissen dat het perspectief voor de opvoeding nog bij de ouders ligt. De wettelijke systematiek stuurt in die gevallen aan op een gezag beëindigende maatregel.

Uit gesprekken die de RSJ heeft gevoerd met kinderrechtters komt naar voren dat zij in de praktijk hierin belemmeringen ervaren, om in dergelijke gevallen anders dan tot gezag beëindiging te besluiten. Gezag beëindiging wordt door rechtters niet altijd in het belang van het kind geacht.² De RSJ wil nagaan in hoeverre vanuit het oogpunt van de (rechts)positie van kinderen en hun ouders de verdeling van verantwoordelijkheden bij de uitvoering van kindbescherming heroverweging verdienen.

3.2 Risicotaxatie en strafrechtstoepassing

In de strafrechtstoepassing wordt niet alleen gereageerd op strafbare feiten die hebben plaatsgevonden, het doel is ook te voorkomen dat verdachten/veroordeelden zich in de toekomst opnieuw schuldig zullen maken aan strafbaar gedrag. Daarbij spelen zogeheten risicotaxatie-instrumenten een steeds grotere rol. De inzet van risicotaxatie biedt niet alleen mogelijkheden, maar heeft ook beperkingen. Zowel met het oog op een veilige samenleving, als de rechtspositie van de justitiabele, acht de RSJ het van belang na te denken over de fundamentele aspecten van deze ontwikkeling.

De RSJ heeft zich voorgenomen hierover advies uit te brengen. De vragen die bij dit advies centraal staan zijn: welke rol speelt risicotaxatie bij de uitvoering van straffen en maatregelen? Wat zijn de mogelijkheden en onmogelijkheden? En wat zijn de risico's en kansen, onder meer vanuit ethisch en maar ook rechtspositioneel perspectief. De RSJ zal voorafgaand aan de start van het adviestraject de adviesvragen afstemmen met het departement.

3.3 Gedragsverandering kortgestraften

Een belangrijk knelpunt bij de re-integratie van gedetineerden is, zo blijkt onder meer uit de Nazorgmonitor, dat ruim de helft van het aantal gedetineerden dat jaarlijks uitstroomt uit een penitentiare inrichting niet met het nazorgbeleid wordt bereikt. Dit betreft 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. In geval van een (zeer) korte detentieduur is een andere invulling van die periode nodig om de re-integratie voor te bereiden³. De plannen gericht op kortgestraften omvatten onder meer een verbetering van procesgang rondom kortgestraften door een betere samenwerking tussen ketenpartners⁴, 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. In dit advies wordt nagegaan wat (verdere) mogelijkheden zijn tijdens en met name na detentie, en waar ketenpartners kunnen acteren. Ook zal de RSJ nadenken over mogelijke alternatieven. Voor de start van dit advies wordt nagegaan in

¹ ECLI:NL:GHAMS:2016:912.

² K. Lünemann et al., *Tussenevaluatie Wet Herziening Kinderbeschermingsmaatregelen*, Utrecht: UCERF & Verwey Jonker Instituut 2018, p.7.

³ Voortgangsbrief van 11 juli 2019 over Visie Recht doen kansen bieden.

⁴ Visie Recht doen, kansen bieden.



hoeverre de kabinetsplannen op dit gebied zijn gerealiseerd en wat de uitkomsten van de diverse pilots zijn, zodat het advies daar op kan aansluiten.

3.4 Adviesonderwerpen op eigen initiatief die vanuit het adviesprogramma 2019 doorlopen naar 2020

- Knelpunten door- en uitstroom ter beschikking gestelden
Dit advies is medio 2019 opgepakt en wordt naar verwachting voorjaar 2020 afgerond.
- Kwetsbare (rechts)positie jongeren in de gesloten jeugdhulp
Dit onderwerp wordt opgepakt na afronding van het advies Drang in jeugdzorg.
Mogelijk wordt dit gecombineerd met het gevraagde advies 'Harmonisatie rechtspositie jeugdigen in gesloten jeugdinrichtingen'.

