



Minister voor Rechtsbescherming  
Staatssecretaris voor Asiel en Migratie

**Directoraat-Generaal  
Straffen en Beschermen**  
Directie Jeugd, Familie en  
Aanpak  
Criminaliteitsfenomenen  
Team Jeugdcriminaliteit

Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl/jenv](http://www.rijksoverheid.nl/jenv)

# nota

Beleidsreactie RSJ-advies vreemdelingen in JJI's

**Datum**  
8 december 2023

**Ons kenmerk**  
5062806

**Dossiernummer**  
4405471

## 1. Aanleiding

Op 24 januari 2023 is het advies van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (hierna: de RSJ) *Vreemdelingen in Justitiële jeugdinrichtingen* (verder JJI's) aangeboden aan de Tweede Kamer. In de bijgevoegde Kamerbrief wordt dit advies voorzien van een inhoudelijke beleidsreactie.

## 2. Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd in te stemmen met het aan de Tweede Kamer verzenden van de bijgevoegde beleidsreactie.

## 3. Kernpunten

De RSJ heeft op verzoek van de minister voor Rechtsbescherming een advies uitgebracht over vreemdelingen in JJI's. In dit advies doet de RSJ 11 aanbevelingen om te komen tot een (beter) passende aanpak van deze doelgroep, die recht doet aan de doelen van het jeugdstrafrecht.

In de beleidsreactie worden 9 aanbevelingen (deels) overgenomen en 2 aanbevelingen (nummer 7 en 11) niet overgenomen. De algemene lijn is dat er met de ketenpartners uit de migratieketen en de jeugdstrafrechtketen gewerkt wordt om beter aan te sluiten bij de behoeften van de kleine, diverse<sup>1</sup> en zeer complexe doelgroep van vreemdelingen in de JJI's. Waar nodig en mogelijk wordt de wet daarvoor aangepast. Vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf in Nederland worden ondersteund in de terugkeer naar het land van herkomst.

## 4. Toelichting

Een tweetal reacties op aanbevelingen behoeft nadere toelichting.

**Aanbeveling 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.*

Op dit moment is er één afdeling ingericht in RJJ Den Hey-Acker voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's). De RSJ vraagt om centrale

<sup>1</sup> De doelgroep vreemdelingen in de JJI is divers op tal van uiteenlopende gebieden: 18-/18+, legaal/illegaal, alleenstaand/niet alleenstaand, voorlopige hechtenis/jeugddetentie/PIJ, problematiek.

plaatsing van alle vreemdelingen waarbij er op verschillende factoren wordt gedifferentieerd (o.a. leeftijd, plaatsingstitel en verblijfsstatus). De DJI overweegt de afdeling in Den Hey-Acker om te vormen naar een afdeling met landelijke bestemming<sup>2</sup> voor vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf en vreemdelingen met perspectief die baat hebben bij maatwerk en een specifiek gerichte transculturele benadering. De overige vreemdelingen met perspectief worden, als deze afdeling vol zit, op een andere plek en of een andere JJI geplaatst.

**Datum**  
8 december 2023  
**Ons Kenmerk**  
5062806

Het plaatsingsbeleid wordt momenteel uitgewerkt. Hierbij wordt gezien op basis van welke onderscheidende criteria een dergelijke vorm van centrale plaatsing wenselijk en capacitair haalbaar is. Bij de uitwerking van het plaatsingsbeleid worden de ketenpartners uit de vreemdelingenketen (waaronder het COA en Nidos) nauw betrokken.

**Aanbeveling 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.*

Een jeugdige van wie vaststaat dat hij, na de tenuitvoerlegging van de straf of maatregel, Nederland moet verlaten, komt nu niet in aanmerking voor planmatig verlof<sup>3</sup> (artikel 33 Rjj). Hierdoor is het minder goed mogelijk om de jeugdige aan het einde van diens straf of maatregel gefaseerd te leren omgaan met vrijheden. Dit bemoeilijkt de resocialisatie. In de beleidsreactie wordt aangegeven dat de wetgeving wordt aangepast waardoor vreemdelingen met een PIJ-maatregel wel in aanmerking komen voor (een vorm van) planmatig verlof.

Bij het bepalen van de reikwijdte van deze verruiming van de verlofmogelijkheden moet rekening gehouden worden met de kritiek van de RSJ op de reikwijdte van een recente aanpassing in het verlofrecht van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf in de Tbs. Tot vorig jaar hadden Tbs-gestelden zonder rechtmatig verblijf geen recht op verlof, buiten verlof voor vertrek uit Nederland of bijzonder verlof in geval van bijvoorbeeld het overlijden van een familielid. De recente verruiming betreft uitsluitend *begeleid* verlof.<sup>4</sup> De RSJ is kritisch op de reikwijdte van deze verruiming omdat *onbegeleid* en *transmuraal* verlof (gericht op resocialisatie) daarmee niet mogelijk worden gemaakt.<sup>5</sup> Omdat vreemdelingen daardoor niet kunnen oefenen met onbegeleid verlof kan de behandeling, gericht op vertrek naar het land van herkomst, volgens de RSJ in een impasse geraken.

Bij de uitbreiding van het verlofrecht van vreemdelingen in de PIJ-maatregel zal daarom kritisch worden gezien welke mogelijkheden er zijn om het verlofrecht op zodanige wijze vorm te geven dat daarmee zowel de resocialisatie van de jeugdige vreemdeling als ook het risico op onttrekking en de veiligheid van de maatschappij zorgvuldig worden gewogen.

---

<sup>2</sup> Landelijke bestemmingen zijn speciale afdelingen binnen de JJI's, waar jongeren die aangepaste begeleiding of specialistische behandeling nodig hebben kunnen worden geplaatst, zoals onder andere de Individuele Traject Afdeling, de afdeling voor ernstige seksuele problematiek, de very intensive care afdelingen, de afdeling voor licht verstandelijk beperkten en Forensische observatieafdeling. Deze afdelingen worden door de minister voor Rechtsbescherming aangewezen.

<sup>3</sup> Incidenteel verlof (bijvoorbeeld in geval van het overlijden van een naaste) is wel mogelijk.

<sup>4</sup> [Staatscourant 2022, 545 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officiële-bekendmakingen.nl\)](https://www.staatscourant.nl/onderzoek-en-onderzoekers/overheid/overheid.nl-officiële-bekendmakingen-officiële-bekendmakingen.nl)

<sup>5</sup> [Beleidsreactie Advies wijziging Verlofregeling TBS i.v.m. verruimen begeleid verlof vreemdelingen | Beleidsreactie | Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming \(rsj.nl\)](https://www.rsj.nl/beleidsreactie-advies-wijziging-verlofregeling-tbs-i.v.m.-verruimen-begeleid-verlof-vreemdelingen-beleidsreactie-raad-voor-strafrechtstoepassing-en-jeugdbescherming)

#### **4.1 Politieke context**

De uitbreiding van het verlofrecht van jeugdige vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf in een PIJ-maatregel kan politiek en maatschappelijk gevoelig liggen. Tegelijkertijd is niet uit te leggen waarom Tbs-gestelden zonder rechtmatig verblijf nu ruimer recht hebben op verlof dan jeugdige vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf in een PIJ-maatregel. Verlof in de behandeling van vreemdelingen zonder verblijfsrecht is gericht op re-integratie in het land van herkomst, waardoor het van belang is voor de terugkeer. De botsing tussen de doelen in het straf- en vreemdelingenrecht die daarin spelen zijn in het kader van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) aangemerkt als een hardvochtigheid voor de Tbs-gestelden. Dat maakt dat beleidsverandering ondanks de politieke en maatschappelijke gevoeligheden toch op tafel ligt. In het proces om te komen tot een goede afbakening van het verlofrecht tijdens de PIJ-maatregel zullen alle betrokken belangen zorgvuldig worden gewogen.

#### **4.2 Financiële overwegingen**

De financiële implicaties van de mogelijke wijziging van het Reglement justitiële jeuginrichtingen (met betrekking tot Nederlands onderwijs en een uitbreiding van planmatig verlof) worden bij de betreffende wetswijzigingen inzichtelijk gemaakt.

#### **4.3 Juridische overwegingen**

Om te onderzoeken of de centrale plaatsing, zoals wordt voorgesteld door de RSJ in aanbeveling 2, onderscheid op grond van nationaliteit betreft, is daarop een mensenrechtentoets uitgevoerd. Daarin is het volgende geconstateerd:

- Centrale plaatsing biedt de mogelijkheid om in de toekomst gericht aanbod te kunnen geven aan de jeugdige vreemdeling als het gaat om onderwijs of arbeid. Daarnaast vereenvoudigt centrale plaatsing de samenwerking tussen de DJI en de ketenpartners uit de vreemdelingenketen.
- Centrale plaatsing van vreemdelingen kan als nadeel hebben dat zij verder weg worden geplaatst van hun woonplaats of bekenden.
- Daarmee zou sprake kunnen zijn van een nadeel dat leidt tot indirect onderscheid op grond van nationaliteit.
- In deze situatie is er geen sprake van onderscheid op grond van één specifieke nationaliteit, maar op grond van het wel of niet hebben van de Nederlandse nationaliteit. Meer specifiek gaat het om het wel of niet hebben van een geldige verblijfsstatus.<sup>6</sup>
- Voor indirect onderscheid op grond van nationaliteit is een objectieve rechtvaardiging nodig: is er voor dit onderscheid een legitiem doel en is het een passend en noodzakelijk middel om dat doel te bereiken?
- Bij het uitwerken van de aanbeveling van de RSJ omtrent de centrale plaatsing wordt de definitieve keuze gebaseerd op een legitiem doel en wordt afgewogen of de centrale plaatsing een passend en noodzakelijk middel is om dit doel te bereiken.

In aanbeveling 4 (betreffende het onderwijs in de JJI) en aanbeveling 8 (betreffende het verlofrecht van de vreemdeling zonder rechtmatig verblijf met een PIJ-maatregel) beveelt de RSJ aan om wet- en regelgeving aan te passen.

---

<sup>6</sup> In oordelen van het College wordt het hebben van een bepaald geldig verblijfsdocument ook aangemerkt als indirect onderscheid op grond van nationaliteit (zie bijv. 2023-90). Zie ook nog een uitspraak van de Raad van State: waaruit blijkt dat onderscheid op basis van een verblijfsstatus onder de discriminatiegrond 'een andere status' van artikel 14 EVRM valt: Onderscheid op basis van verblijfsstatus valt daarom onder de discriminatiegrond 'een andere status' (zie noot 57).

Aan aanbeveling 4 wordt gevolg gegeven door, indien de beleidsverkenning van DJI, na afstemming met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, daar aanleiding toe geeft en het nodig en wenselijk wordt geacht, de onderwijsregelgeving hierop aan te passen.

**Datum**  
8 december 2023  
**Ons Kenmerk**  
5062806

Aan aanbeveling 8 wordt gevolg gegeven op de wijze zoals toegelicht onder paragraaf 4.

#### **4.4 Krachtenveld**

Deze nota en de bijbehorende beleidsreactie gaat separaat door de lijn bij het ministerie van OCW. De minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs is geen medeondertekenaar van de beleidsreactie.

Deze nota en de bijbehorende beleidsreactie zijn afgestemd met de afdeling constitutionele zaken van BZK, DWJZ, DMB/JAZ, DJI, OM, RvdK, COA, DT&V en Nidos.

Het COA en Nidos geven bij de uitwerking van aanbeveling 2 (centrale plaatsing) de voorkeur aan het centraal plaatsen van amv's op één afdeling, zoals nu het geval is. De uitkomst van de mensenrechtentoets (centrale plaatsing is indirect onderscheid op basis van nationaliteit) vereist evenwel dat de centrale plaatsing een noodzakelijk middel is om het beoogde doel te bereiken. De huidige centrale plaatsing van amv's heeft een bundeling van kennis en expertise en een betere ketensamenwerking tot doel. Omdat er ook andere middelen zijn om dat doel te bereiken, bijvoorbeeld kennisoverdracht en goede samenwerkingsafspraken, is centrale plaatsing van amv's een onvoldoende passend en noodzakelijk middel gebleken om dat doel te bereiken.

#### **4.5 Communicatie**

Indien er na het uitgaan van deze brief persvragen worden gesteld zal er een woordvoeringslijn worden opgesteld.

#### **5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden**

De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.