

**De RSJ en zijn taken:
rechtspraak, advies en toezicht**

*Evaluatie Tijdelijke Instellingswet
Raad voor Strafrechtstoepassing en
Jeugdbescherming (RSJ)*

Mr. dr. Katinka Lünemann
Mr. Ceciel Raijer

April 2004

Inhoud

| | |
|---|-----------|
| Voorwoord | 7 |
| Samenvatting | 9 |
| 1 Inleiding | 15 |
| 1.1 Instelling Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugd bescherming | 15 |
| 1.2 Wettelijke taken en bevoegdheden | 16 |
| 1.3 Samenstelling en werkwijze van de RSJ | 18 |
| 1.3.1 De samenstelling van de Raad | 18 |
| 1.3.2 Het secretariaat | 20 |
| 1.4 Commissies van Toezicht | 21 |
| 1.5 Contact tussen ministerie van Justitie en RSJ | 21 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 2 | Probleemstelling en opzet van het onderzoek | 23 |
| 2.1 | Probleemstelling en vraagstelling | 23 |
| 2.2 | Verantwoording van de methode | 26 |
| | | |
| 3 | Rechtspraak | 29 |
| 3.1 | Inleiding | 29 |
| 3.2 | Soort beroep | 32 |
| 3.2.1 | Beslissingen waarover kan worden geklaagd | 32 |
| 3.3 | Omvang en aard | 35 |
| 3.3.1 | Algemeen | 36 |
| 3.3.2 | Type beroep | 37 |
| 3.3.3 | Schorsing en hoofdzaken | 39 |
| 3.4 | Wijze van afdoen | 39 |
| 3.4.1 | Intrekken van beroep en schriftelijke procedure of procedure met zitting | 39 |
| 3.4.2 | Inhoud uitspraak | 40 |
| 3.5 | Algemene beginselen van behoorlijke rechtspleging | 45 |
| 3.5.1 | Redelijke termijn | 45 |
| 3.5.2 | Onafhankelijkheid en onpartijdigheid | 46 |
| 3.5.3 | Deskundigheid en motivering | 48 |
| 3.5.4 | Interne en externe openbaarheid | 49 |
| 3.6 | Conclusie | 53 |
| | | |
| 4 | Advisering aan de minister | 55 |
| 4.1 | Inleiding | 55 |
| 4.2 | Procedure advisering | 57 |
| 4.3 | Resultaten van documentenscan | 58 |
| 4.3.1 | Adviezen naar terrein | 58 |
| 4.3.2 | Gevraagd en ongevraagd advies | 59 |
| 4.3.3 | Onderwerp | 59 |
| 4.3.4 | Doorlooptijd | 59 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 4.4 | Kwaliteit van de adviezen | 60 |
| 4.4.1 | Visie en stellingnamen | 60 |
| 4.4.2 | Verwijzing naar eerder advies, toezichtbezoeken of rechtspraak | 61 |
| 4.4.3 | Helderheid van presentatie | 61 |
| 4.4.4 | Deskundigheid | 61 |
| 4.5 | Effecten van advisering | 63 |
| 4.5.1 | De voorkant van de advisering | 63 |
| 4.5.2 | Invloed van adviezen op regelgeving en beleid | 64 |
| 4.5.3 | Toegankelijkheid adviezen | 65 |
| 4.6 | De waarde van adviezen | 65 |
| 5 | Het toezicht | 69 |
| 5.1 | Inleiding | 69 |
| 5.2 | Positionering van de RSJ en object van toezicht | 72 |
| 5.3 | Uitoefening van de toezichtfunctie | 74 |
| 5.3.1 | Procedure toezichtbezoeken | 74 |
| 5.3.2 | Indruk van de toezichttaak | 76 |
| 5.4 | Doorlooptijd | 80 |
| 5.5 | Kwaliteit van de toezichtrapportages | 81 |
| 5.5.1 | Opbouw rapportage | 81 |
| 5.5.2 | Conclusies en aanbevelingen | 82 |
| 5.5.3 | Onderscheid naar secties | 83 |
| 5.5.4 | Algemene indruk | 83 |
| 5.6 | Invloed van toezichtbezoeken | 84 |
| 5.6.1 | Het effect van toezicht op het beleid van de inrichting en het ministerie van Justitie | 85 |
| 5.6.2 | Het belang van toezicht door RSJ | 85 |
| 5.7 | Eisen aan toezicht | 86 |
| 5.7.1 | Inspectie Gezondheidszorg en de Inspectie Jeugdzorg | 87 |
| 5.7.2 | Onafhankelijkheid, gezag en deskundigheid | 89 |
| 5.7.3 | Transparantie | 89 |
| 5.7.4 | Professionaliteit | 90 |
| 5.7.5 | Conclusie | 91 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 6 | De RSJ en zijn drie taken | 93 |
| 6.1 | De afzonderlijke taken van de RSJ | 94 |
| 6.1.1 | De rechtsprekende taak | 94 |
| 6.1.2 | De adviserende taak | 95 |
| 6.1.3 | De toezichthoudende taak | 96 |
| 6.2 | Combinatie van taken | 97 |
| 6.2.1 | Rechtspraak en advies | 97 |
| 6.2.2 | Combinatie van rechtspraak en toezicht | 102 |
| 6.2.3 | De combinatie rechtspraak, advisering en toezicht en de schijn van partijdigheid | 103 |
| 6.2.4 | Conclusie | 105 |
| 6.3 | Voorbeelden uit het buitenland | 107 |
| 6.3.1 | Schaal van beschermingsniveau | 107 |
| 6.3.2 | Buitenlandse voorbeelden | 108 |
| 6.3.3 | Conclusie | 111 |
| 6.4 | De combinatie van taken | 111 |
| 7 | De Raad in de toekomst | 113 |
| 7.1 | Inleiding | 113 |
| 7.2 | Scenario's voor de toekomst | 114 |
| | Literatuurlijst | 121 |
| | Bijlage 1: Itemlijst | 125 |
| | Bijlage 2: Beroepscommissies | 129 |
| | Bijlage 3 Tabellen rechtspraak | 130 |
| | Bijlage 4: criteria of zaak schriftelijk of op zitting wordt behandeld | 135 |

Voorwoord

Bij dit onderzoek zijn verschillende mensen betrokken geweest die we willen bedanken. Allereerst bedanken we de documentatieafdeling van de RSJ voor de vriendelijke behulpzaamheid en de afdeling automatisering van de RSJ voor het wegwijs maken in hun registratiesystemen en het leveren van databestanden. De geïnterviewden bedanken we voor hun openhartige antwoorden.

Het onderzoek is niet alleen verricht door de auteurs. Majone Steketee stond ons met raad en daad bij gedurende het gehele onderzoek. Daarnaast hebben Marieke Wentink, Norbert Broenink en Esmey Kromontono, evenals de afdeling Informatie en Communicatie van het Verwey-Jonker Instituut, een bijdrage geleverd aan het onderzoek. Jos Teunen willen we apart bedanken voor de vele avonduren die zijn besteed aan het opschonen van het databestand en het uitdraaien van de relevante tabellen.

De conceptrapportage is ter becommentariëring voorgelegd aan medewerkers van het D-G Preventie, Jeugd en Sancties, Directie Wetgeving en Dienst Justitiële Inrichtingen, evenals de RSJ en de OR van de RSJ. Tot slot willen we meer in het bijzonder de leescommissie van het WODC bedanken voor hun kritische en opbouwende commentaar op de eerdere versies van dit rapport.

Katinka Lünemann

April 2004

Samenvatting

De *Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming* (RSJ) is op 1 april 2001 bij Tijdelijke instellingswet opgericht. Deze wet vervalt in beginsel op 1 april 2005. Het Verwey-Jonker Instituut heeft de opdracht gekregen de RSJ te evalueren. Doel van het onderzoek is het leveren van bouwstenen waarmee een beslissing genomen kan worden over het voortbestaan en de taken van de RSJ na 1 april 2005.

De RSJ is een onafhankelijk orgaan. Het adviseert de minister van Justitie over de toepassing en uitvoering van beleid en regelgeving voor de strafrechtstoepassing en de jeugdbescherming. Daarnaast heeft de RSJ een algemeen toezichthoudende taak voor de wijze van tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende en beperkende straffen en maatregelen, alsook een rechtsprekende taak.

Bij het oordeel over de toekomst van de RSJ spelen drie overwegingen een rol. Ten eerste de wijze van uitvoering van de taken: voldoet de uitvoering van taken aan wat de wetgever heeft beoogd? Ten tweede staat de combinatie van taken in één orgaan ter discussie. De Raad combineert immers de taken advies, toezicht en rechtspraak. De combinatie van taken kan een schijn van partijdigheid met zich mee brengen voor de rechtspraaktaak. De derde overweging die een rol speelt, is de vraag of de toezichttaak van de RSJ in zijn huidige vorm kan blijven bestaan als de plannen voor een Inspectie Sanctietoepassing leiden tot het oprichten van een dergelijke inspectie.

Probleemstelling

De probleemstelling van het onderzoek luidt als volgt:

Hoe geeft de RSJ invulling aan de uitvoering van zijn wettelijke opdracht tot rechtspraak, toezicht en advisering en hoe verhouden de drie taken zich in termen van onpartijdigheid en onafhankelijkheid?

Deze probleemstelling valt uiteen in de volgende vragen:

1. In hoeverre voert de RSJ zijn rechtsprekende taak uit zoals beoogd door de wetgever?
2. In hoeverre voert de RSJ zijn adviserende taak uit zoals beoogd door de wetgever?
3. In hoeverre voert de RSJ zijn toezichthoudende taak uit zoals beoogd door de wetgever?
4. Is de combinatie van verschillende taken (advisering, toezicht en rechtspraak) in één instantie een probleem in termen van onpartijdigheid en onafhankelijkheid, en zo ja in welke gevallen?
5. Welke scenario's zijn denkbaar ten aanzien van de positie van de RSJ en de op te richten inspectie?

Methoden van onderzoek

Om een antwoord op deze vragen te vinden zijn verschillende methoden van onderzoek toegepast: dossieronderzoek, documentanalyse, literatuuronderzoek en interviews met sleutelfiguren. Met behulp van deze methoden is informatie verkregen over enerzijds de aard, omvang en professionaliteit van de drie taken en anderzijds over de combinatie van taken in termen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Tevens heeft een literatuurscan plaatsgevonden naar de wijze waarop in België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk het toezicht, de advisering en de rechtspraak zijn geregeld ten aanzien van sanctietoepassing.

Evaluatie van taken: samenvatting en conclusies

Rechtspraak

De rechtsprekende taak kan worden getypeerd als een overwegend administratieve rechtsgang. Het betreft een specialisme; het detentierecht. De productie van de beroepscommissies van de RSJ kan worden vergeleken met de productie van een kleine strafsector van een gewoon gerecht.

Onderzocht is of de Raad voldoet aan de eisen van toegankelijkheid voor het instellen van een beroep, onafhankelijkheid, een redelijke doorlooptermijn en interne en externe openbaarheid. Uit het onderzoek komt naar voren dat een groot aantal en een diversiteit aan beroepszaken wordt ingesteld. De Raad stelt zich niet onnodig formeel op bij de beoordeling van de ontvankelijkheid, klachten worden serieus genomen en op een onhandige formulering stuit een zaak niet af. Daarmee draagt de Raad bij aan de toegankelijkheid. Ook de rechtsprocedurele waarborgen zijn goed en doorgaans is de motivering begrijpelijk en beknopt. Zaken worden binnen de gestelde termijn afgehandeld. De relevante uitspraken zijn te vinden op de website van de RSJ en worden ook op andere manieren openbaar gemaakt. De Raad wordt beschouwd als deskundig en onafhankelijk rechtsprekend orgaan. Hoewel verbeteringen altijd mogelijk zijn, is de algemene indruk dat de rechtspraaktaak goed wordt uitgevoerd en dat deze taak van groot belang is voor de bewaking van de interne rechtspositie van gedetineerden, terbeschikkinggestelden en jeugdigen in justitiële instellingen.

Advisering

De RSJ kan gevraagd en ongevraagd advies geven aan de minister van Justitie over de toepassing en uitvoering van regelgeving op het terrein van de strafrechtstoepassing en jeugdigen. De RSJ is het enige adviesorgaan dat adviezen uitbrengt over de uitvoering en toepassing van beleid en regelgeving. De RSJ is geen adviesorgaan in de zin van de Kaderwet adviesorganen.

De adviezen zijn onderzocht op deskundigheid, visie, systematisch gebruik van andere taken, doorlooptijd, toegankelijkheid en adequate follow up. De adviezen getuigen van deskundigheid. Het doel van de advisering is bijdragen aan een menswaardige bejegening en effectieve reïntegratie van justitiabelen. Deze visie van de RSJ komt duidelijk in de adviezen tot uiting, zonder over te komen als eenzijdig. In de adviezen wordt met name verwezen naar eerder uitgebrachte adviezen en soms naar toezichtbezoeken. De adviezen worden uitgebracht binnen

de gewenste termijn, zijn helder geformuleerd en zijn goed toegankelijk (ze staan op de website en de samenvatting staat in Staatscourant en vakblad). De adviezen worden doorgaans serieus genomen door het ministerie en het veld. Het ministerie van Justitie vindt soms dat de RSJ te weinig meedenkt met de maatschappelijke vraagstukken die moeten worden opgelost, terwijl vanuit het veld naar voren wordt gebracht dat de RSJ zich soms duidelijker moet uitspreken voor de rechtspositie en humane bejegening van justitiabelen. Dit getuigt van de onafhankelijke positie van de RSJ.

De advisering rond wetgeving loopt goed. Het zijn met name de ongevraagde adviezen rond beleidskwesties die haaks staan op de beleidsvoornemens waar het ministerie weinig mee doet. Dit zegt overigens niets over de waarde van dit soort adviezen: deze kan groot zijn omdat het belangrijk is dat een geluid wordt gehoord vanuit het perspectief van de rechtspositie, humane bejegening en reïntegratie van justitiabelen.

Toezicht

De toezichthoudende taak heeft als object de wijze van tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende en vrijheidsbeperkende straffen en maatregelen en betreft de aspecten rechtspositie, humane bejegening en reïntegratie van justitiabelen. De RSJ is de enige toezichthouder wat betreft het toezicht op de rechtspositie en het toezicht op de reclassering. Het toezicht heeft tot doel een totaalindruk te verkrijgen van de stand van zaken in het Nederlandse gevangeniswezen, tbs-klinieken, de justitiële jeugdinrichtingen en reclasseringstaken.

De toezichttaak is onderzocht op professionaliteit van toezichtbezoek en toezichtverslagen, transparantie, onafhankelijkheid en relevantie. De toezichtbezoeken vinden op een gestructureerde werkwijze plaats. De RSJ gebruikt een toetsingskader, schriftelijke stukken worden voorafgaand aan het toezichtbezoek geanalyseerd en verwerkt in een knelpuntenanalyse en het onderzoek vindt periodiek plaats. De toezichtrapportages zijn geschreven volgens een vast *format*. De transparantie van de uitvoering van de toezichttaak bestaat eruit dat de toetsingskaders openbaar zijn en dat de toezichtrapportages bij het ministerie van Justitie opvraagbaar zijn. De RSJ is een onafhankelijk orgaan. Het toezicht van de RSJ onderscheidt zich van toezicht door een Inspectie omdat het maatschappelijk toezicht betreft en niet vanwege de minister plaatsvindt. De criteria die zijn gesteld in de Kaderstellende visie op toezicht zijn serieus genomen.

De indruk is dat de toezichttaak vergeleken met de andere twee taken het meest in ontwikkeling is. De ontwikkeling naar meer themagerichte toezichtbezoeken

verkeert in een beginstadium en ook de uitwerking van de betekenis van maatschappelijk toezicht verdient nadere uitwerking.

Combinatie van taken

De combinatie van taken levert twee problemen op. Enerzijds kan de combinatie van taken het gevaar opleveren van schijn van partijdigheid van de rechtspraak. Anderzijds kan de RSJ vanuit de verschillende taken verschillende boodschappen uitzenden, het zogenoemde kameleongedrag. Dit kan een gebrek aan betrouwbaarheid oproepen.

Het tweede probleem, het kameleongedrag, lijkt niet vaak voor te komen; er is in het onderzoek slechts één geval naar voren gebracht waarin de Raad als toezichthouder en de Raad als rechter verschillende boodschappen uitzonden. De RSJ heeft voor het aspect van de schijn van partijdigheid in geval van de combinatie advies en rechtspraak een regeling getroffen in het bestuursreglement. In zaken waar het de rechtmatigheid van de regelgeving betreft wordt zorg gedragen voor een personele scheiding. In die gevallen wordt gewaarborgd dat de leden die betrokken waren bij de advisering (als erover is geadviseerd) niet in de beroepscommissie zitting hebben. Dit komt overigens zelden voor omdat het doorgaans om de toepassing van de regelgeving gaat. De schijn van partijdigheid kan eveneens ontstaan als leden die een toezichtbezoek houden, vervolgens in de beroepscommissie moeten oordelen over een klacht uit die inrichting. Ook in die gevallen draagt de RSJ er zorg voor dat sprake is van een personele scheiding om de schijn van partijdigheid te voorkomen. Voor buitenstaanders is het echter niet eenvoudig te controleren. Bovendien ontbreekt een wrakingsregeling. Het probleem van de controleerbaarheid kan worden opgelost door aparte afdelingen te introduceren. De vraag in hoeverre toezicht, rechtspraak en advisering gescheiden moeten zijn om verstrengeling van belangen tegen te gaan en de schijn van partijdigheid te voorkomen is overigens niet op grond van empirische feiten te beantwoorden. Het is een normatieve keuze.

Tot slot beschrijven de onderzoekers de voor en nadelen van mogelijke scenario's waarbij de RSJ een, twee of drie taken heeft. Welk scenario het beste aansluit bij de huidige en toekomstige ontwikkelingen volgt niet logisch uit de gevonden resultaten

1 Inleiding

1.1 Instelling Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugd bescherming

Met ingang van 1 april 2001 is de *Tijdelijke Instellingswet Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming* (TRSJ) in werking getreden. De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) is een samenvoeging van de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing en het College van Advies voor de Justitiële Kinderbescherming. De Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing bestond sinds 1953 en was belast met advisering, toezicht en rechtspraak op het gebied van strafrechtstoepassing.¹ Het oudere College van Advies voor de justitiële kindbescherming bestond sinds 1955 en was belast met een adviserende en rechtsprekende taak op het terrein van jeugdbescherming. Op het gebied van de adviestaken bestond er overlap tussen beide instanties. Hierin lag de eerste reden om de instanties samen te voegen. Tweede reden was het feit dat er inmiddels drie Beginselenwetten tot stand waren gekomen op het gebied van het gevangeniswezen, TBS en jeugd. Deze Beginselenwetten betreffen de Penitentiaire Beginselenwet (PBW), de Beginselenwet Verpleging Ter beschikking gestelden (BVT) en de Beginselenwet Justitiële

¹ Zie Fiselier & Vegter 200, p. 44-48 voor de geschiedenis van de CRvS.

Jeugdinstellingen (BJJ). De totstandkoming van de drie soortgelijke wetten onderstreepte volgens de wetgever de noodzaak de krachten op het gebied van rechtspraak en toezicht te bundelen.² Op 1 april 2001 zijn dan ook de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing en het College van Advies voor de justitiële kindbescherming samengevoegd en is bij Tijdelijke instellingswet de Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming ingesteld.

In het parlement heeft tijdens de kamerbehandeling de combinatie van taken in één orgaan ter discussie gestaan, zowel de combinatie van de taken advies en rechtspraak naar aanleiding van de Procola-uitspraak door het EHRM (28 september 1995) als de taken toezicht en rechtspraak, waarbij in beide gevallen de vraag werd gesteld of de onpartijdigheid van de Raad in het geding zou kunnen komen. Bovendien speelde de vraag of er in de toekomst een onafhankelijk toezicht moet komen op de uitvoering van de instellingen en instellingen die onder de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie werken. Dit onderwerp was te lastig om daar op korte termijn op te kunnen antwoorden, vandaar dat in de instellingswet RSJ een zogenoemde horizonbepaling is opgenomen zodat de wet slechts een beperkte geldigheid heeft. De wet vervalt in beginsel op 1 april 2005. Ruim voor deze datum moet hernieuwde besluitvorming plaatsvinden over het voortbestaan en de taken van de RSJ. Het Verwey-Jonker Instituut heeft de opdracht gekregen de RSJ te evalueren. Doel van het onderzoek is het leveren van bouwstenen voor besluitvorming over het voortbestaan en de taken van de Raad na 1 april 2005.

1.2 Wettelijke taken en bevoegdheden

De RSJ vormt een onafhankelijk college dat de minister van Justitie desgevraagd of uit eigen beweging adviseert over de toepassing en uitvoering van beleid en regelgeving op het terrein van de strafrechtstoepassing en omtrent jeugdigen (art. 3 lid 1 TRSJ). Daarnaast toetst de RSJ of maatschappelijk aanvaarde normen en waarden zijn gehanteerd in de tenuitvoerlegging en bewaakt de Raad het recht van justitiabelen op een menswaardig bestaan. Dit gebeurt via toezicht en rechtspraak. Het algemeen toezicht betreft de wijze van tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen, vrijheidsbeperkende straffen, vrijheidsbenemende maatregelen en vrijheidsbeperkende maatregelen door instellingen en instellingen die onder verantwoordelijk-

² TK 99-00, 26 871, nr. 3, p. 1, 2.

heid van de minister van Justitie een taak uitoefenen in het kader van die tenuitvoerlegging. Daarbij houdt de RSJ de rechtspositie in de gaten van personen aan wie een dergelijke straf of maatregel is opgelegd (art. 3 lid 2 TRSJ). Tevens is de RSJ belast met rechtspraak die hem bij de wet is opgedragen (art. 3 lid 3 TRSJ). En ten slotte verricht de RSJ overige werkzaamheden die hem bij of krachtens wet zijn opgedragen (art. 3 lid 4 TRSJ). Tot de overige taken van de Raad behoort het adviseren over beslissingen in het kader van toestemming voor de adoptie van buitenlandse kinderen (art. 7 Wet opneming buitenlandse kinderen ter adoptie). Adoptiezaken blijven vanwege hun geheel eigen aard en geringe aantal buiten dit onderzoek.

De taken van de Raad sluiten aan bij het vijfde grondrecht van de European Prison rules³, dat luidt: "De bescherming van de individuele rechten van gedetineerden, met name waar het gaat om de rechtmatigheid van de uitvoering van detentie-maatregelen, dient te worden gewaarborgd doordat hierop, overeenkomstig de nationale wetgeving, toezicht wordt uitgeoefend door een rechterlijke instantie of een ander naar behoren ingesteld orgaan bevoegd tot het bezoeken van de gedetineerden, niet behorend tot het gevangeniswezen."

De centrale missie van de Raad is in de Visienota 2005 als volgt vastgelegd: "De raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming draagt bij aan een optimale effectuering van de zorg die justitie gehouden is te bieden aan al diegenen die in het kader van de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen en de bescherming van jeugdigen aan haar verantwoordelijkheid zijn toevertrouwd. De Raad doet dat door middel van advisering, toezicht en rechtspraak vanuit een onafhankelijke positie. De Raad heeft daarbij als bijzonder oogmerk een succesvolle (re)ïntegratie van de aan de zorg van justitie toevertrouwd in de samenleving." (Jaarverslag RSJ 2002, p. 32).

Bevoegdheden

De RSJ heeft een aantal bevoegdheden waar hij gebruik van kan maken teneinde de wettelijke taken goed te kunnen verrichten. Deze bevoegdheden betreffen:

- Inlichtingen van door de minister aangewezen ambtenaren (art. 13 TRSJ),
- Bijstand door andere personen (art. 14 TRSJ),
- Vrije toegang tot alle plaatsen in inrichtingen en instellingen waar personen die een vrijheidsstraf- of maatregel is opgelegd, verblijven (art. 15 lid 1 TRSJ),

³ Council of Europe, Recommendation No. R (87)3.

- Recht op inlichtingen van directeuren of medewerkers van bovenstaande inrichtingen of instellingen (art. 15 lid 2 TRSJ).

In beginsel geldt een geheimhoudingsplicht voor vertrouwelijke gegevens die de leden van de RSJ bekend worden (art. 15 lid 4 TRSJ).

1.3 Samenstelling en werkwijze van de RSJ

1.3.1 De samenstelling van de Raad

De leden

De RSJ heeft een voorzitter en ten hoogste zestig leden die bij koninklijk besluit voor zes jaar zijn benoemd of die eenmalig voor zes jaar zijn herbenoemd. Uit de overige leden worden de ondervoorzitters aangewezen. (art. 4 TRSJ). Naast de leden kunnen plaatsvervangende leden worden benoemd. Deze kunnen met bepaalde taken worden belast (art. 8 TRSJ). In praktijk betreft dit volgens de RSJ met name oudleden die met rechtspraak zijn belast en enkele raadsheren van een gerechtshof die optreden als voorzitter in de hierna nog te bespreken schorsingszaken.

De leden worden benoemd op basis van hun deskundigheid op de werkterreinen van de RSJ. In ieder geval worden er leden benoemd die:

- lid zijn van de rechterlijke macht en als zodanig met rechtspraak zijn belast;
- deskundig zijn op het gebied van het maatschappelijk werk;
- deskundig zijn op het gebied van de gedragswetenschappen;
- advocaten;
- en artsen.

Ambtenaren die werkzaam zijn bij ministeries of daaronder behorende organen, en die werkzaam zijn op de beleidsterreinen waarover de werkzaamheden van de Raad zich uitstrekken, worden niet benoemd (art. 5 TRSJ).

De benoemingen lopen af na zes jaar en kunnen eenmalig worden verlengd. Op eigen verzoek kunnen de leden ook worden ontslagen uit hun functie door de minister. Bij koninklijk besluit kunnen leden worden geschorst, ontslagen wegens ongeschiktheid, onbekwaamheid of op andere zwaarwegende gronden (art. 6 TRSJ).

Bovenstaande bepalingen gelden voor de leden, maar zullen naar analogie ook voor de plaatsvervangende leden gelden.

Plenaire vergadering

Met het oog op een goede en zorgvuldige uitvoering van de verschillende taken, stelt de RSJ een bestuursreglement vast. Daarin worden werkwijzen en procedures vastgelegd. Daarbij wordt ook voorzien in waarborgen tegen vermenging van de verschillende taken (art. 12 TRSJ). De RSJ heeft in een bestuursreglement de uitvoering van de wettelijke taken uitgewerkt en geregeld. In het bestuursreglement is geregeld dat de plenaire vergadering van de leden van de RSJ over de belangrijkste kwesties besluiten neemt (art. 3 tot en met 8 Bestuursreglement). In ieder geval beslist de plenaire vergadering over:

- het jaarverslag,
- de structuur, werkwijze en algemeen beleid van de RSJ.

De plenaire vergadering bespreekt voorts aangelegenheden die de taakopdracht en de taakuitoefening betreffen en onderwerpen en ontwikkelingen die in het aandachtsveld van de RSJ van groot gewicht zijn.

Secties en commissies

De RSJ kan zich in het kader van de uitvoering van de wettelijke taken onderverdelen in secties en commissies (art. 11 TRSJ). Er zijn vier secties: gevangeniswezen, ter beschikkingstelling, reclassering en jeugd. Elke sectie heeft een voorzitter en 17 (gevangeniswezen) of 14 leden (andere secties) (art. 9-16 Bestuursreglement). De leden zijn afkomstig uit verschillende beroepsgroepen, uit de rechterlijke macht en daarnaast uit de wetenschap, advocatuur, psychiatrie en hulpverlening. De secties komen tussen de zes en acht keer per jaar bij elkaar. Daar worden de toezichtrapporten en conceptadviezen besproken. Soms worden uitspraken van bijzondere zaken besproken, de tendens is echter die bespreking te concentreren in de rechtspraakkamer. De toezichttaak wordt uitgevoerd door wisselend samengestelde bezoekcommissies (art. 17-19 Bestuursreglement).

De rechtspraaktaak is opgedragen aan beroepscommissies van drie leden, inclusief de voorzitter. Per wet (PBW, BVT en BJJ) zijn beroepscommissies, waarbij onderscheid gemaakt is tussen beroepscommissies voor schriftelijke zaken en zittingszaken (Zie bijlage 1). Er zijn vaste voorzitters, altijd een met de rechtspraak belast persoon. De RSJ heeft bovendien een rechtspraakkamer die belast is met de coördinatie van de rechtspraak en van de werkzaamheden van de beroepscommissies (art. 20-23 Bestuursreglement). De rechtspraakkamer bestaat uit alle voorzit-

ters van de beroepscommissies. De rechtspraakkamer bewaakt de rechtseenheid en maakt afspraken over procedurele aangelegenheden. Ook het samenstellen van de beroepscommissies is een aangelegenheid van de (voorzitter van de) rechtspraakkamer. De rechtspraakkamer komt twee keer per jaar bij elkaar.

Het dagelijks bestuur

Het dagelijks bestuur van de RSJ wordt gevormd door de voorzitter, de sectievoorzitters en de voorzitter van de rechtspraakkamer. Het dagelijks bestuur bereidt het beleid van de RSJ voor en bepaalt daarbij de agenda van de plenaire vergadering. Het dagelijks bestuur bereidt de uitvoering van dat beleid door de secties en commissies voor, coördineert de uitvoering en volgt de uitkomsten van de uitvoering. Het dagelijks bestuur heeft de zorg voor de organisatie van de RSJ. Ten slotte stelt het dagelijks bestuur de eindtekst van de adviezen vast. De RSJ dient jaarlijks een begroting en een werkprogramma in bij de minister van Justitie en stelt ook jaarlijks een jaarverslag op (art. 16 tot en met 19 TRSJ). De RSJ is wettelijk gevestigd in Den Haag (art. 2 lid 2 TRSJ). De voorzitter en de secretaris zijn bevoegd de RSJ te vertegenwoordigen (art. 10 TRSJ).

1.3.2 Het secretariaat

De RSJ heeft een secretaris, aan wie andere medewerkers kunnen worden toegevoegd (art. 9 TRSJ). Het secretariaat kent vier afdelingen: de afdeling Toezicht en Advies, de afdeling Rechtspraak, de afdeling Beheer, Bedrijfsvoering, en Managementondersteuning en de afdeling Ondersteuning Primair Proces. De afdeling Toezicht en Advies is onderverdeeld naar secties, in navolging van de Raad. Elke sectie heeft een vaste sectiesecretaris en gewone secretarissen die verantwoordelijk zijn voor de voorbereiding van adviezen en toezichtbezoeken. De afdeling rechtspraak is belast met het inhoudelijk voorbereiden en concipiëren van uitspraken van de Raad. Daarbij verzamelt, ordent en vergelijkt de secretaris de (eerdere) uitspraken van de Raad en draagt zorg voor de externe publicatie van nieuwe uitspraken. Naast het ondersteunen van de behandeling van zaken, wikkelt de afdeling meer algemene klachtbrieven af.⁴

⁴ Zie Functietypering Secretaris rechtspraak RSJ.

De minister beslist na overleg met de voorzitter, respectievelijk de secretaris, over de benoeming, bevordering, schorsing en het ontslag van de secretaris, respectievelijk de medewerkers (art. 9 lid 5 TRSJ).

1.4 Commissies van Toezicht

Bij iedere inrichting functioneert een commissie van toezicht (Commissie van Toezicht). De leden worden benoemd door de minister van Justitie op voordracht van de Commissie van Toezicht Bepaalde categorieën leden zijn uitgesloten omdat hun functie incompatibel wordt geacht, zoals justitieambtenaren die werkzaam zijn op het terrein van de penitentiaire inrichtingen.

De Commissie van Toezicht heeft, evenals de RSJ, drie taken, een toezichthoudende taak, een rechtsprekende taak en het geven van advies of inlichtingen aan de minister, de RSJ of de directeur (art. 7 PBW). De Commissie van Toezicht is vrij in de invulling van de toezichthoudende en adviserende taak. De commissieleden hebben zich uitsluitend aan elkaar te verantwoorden in de maandelijkse vergadering. De rechtsprekende taak is geregeld in de beginselenwetten en opgedragen aan de beklagcommissie uit de Commissie van Toezicht. De beklagcommissie bestaat uit drie leden met bij voorkeur een voorzitter die lid is van de zittende magistratuur (art. 18 lid 2 PM). Daarnaast bestaat de maandcommissaris, die maandelijks of tweewekelijks in de inrichting aanwezig is en een meer bemiddelende functie heeft. Aan elke Commissie van Toezicht is een ambtelijk secretaris toegevoegd, doorgaans een adjunct-secretaris van de arrondissementsrechtbank (Kelk 2003, p.65-71).

1.5 Contact tussen ministerie van Justitie en RSJ

Het contact tussen het ministerie van Justitie (kerndepartement) en de RSJ verloopt sinds 2002 via het coördinatiepunt (CP). Het CP is het centrale aanspreekpunt voor de RSJ en is ondergebracht bij de directie Sancties, Reclassering en Slachtofferhulp. Het CP is verantwoordelijk voor:

- centrale registratie van adviezen
- centrale registratie van toezichtverslagen
- voorzien van informatie aan de dg PJS tbv. het periodieke overleg met de RSJ

- behartiging P&C relatie (jaarplan, viermaandsrapportage, jaarverslag)
- afhandeling van benoeming leden van de RSJ
- communicatie, waar nodig, met en tussen materiedeskundigen en/of betrokken organisaties (doelgroepen)
- communicatie met contactpersonen van de betrokken organisaties (DJI, SRN, DW, DJC) of organisatieonderdelen (GW, Jeugd, TBS en SRN binnen DSRS)
- de zorg voor één aanspreekpunt (Communicatieplan Centraal coördinatiepunt RSJ, december 2001).

De contactpersonen dragen er zorg voor dat de te verwachten adviesaanvragen voor het komende jaar en de wensen ten aanzien van de toezichtbezoeken in augustus bekend zijn. De wensen en behoeften worden besproken in het overleg van de contactpersonen. Het CP brengt dit over aan de RSJ als input voor de jaarplanning. Het CP draagt er zorg voor dat de adviezen van de RSJ bij de betrokken beleidsafdelingen komen en dat de RSJ een reactie ontvangt op de adviezen. Daarnaast is het CP verantwoordelijk voor de procesbewaking rond de binnengekomen toezichtverslagen, waaronder het versturen van de toezichtverslagen naar de relevante uitvoeringsorganisaties, het informeren van de dgPJS over de beleidsmatige consequenties die zijn verbonden aan de toezichtverslagen en het informeren van de RSJ over de genomen maatregelen naar aanleiding van de toezichtverslagen.

De RSJ heeft een eigen systeem voor het verspreiden van de rechterlijke uitspraken. De uitspraken worden direct verstuurd naar het hoofd van de DJI, welke halfjaarlijks rapporteert aan de dgPJS over de uitspraken van de (beklag en) beroepscommissies. Over de beleidsmatige uitvoeringsconsequenties verbonden aan de uitspraken door de RSJ wordt aan de D-G PJS gerapporteerd door het hoofd Sanctiebeleid en het hoofd Jeugd.

2 **Probleemstelling en opzet van het onderzoek**

2.1 Probleemstelling en vraagstelling

De RSJ heeft drie taken (artikel 3 TRSJ): advies, toezicht en rechtspraak.

De Raad adviseert de minister van Justitie desgevraagd of uit eigen beweging over de toepassing en uitvoering van beleid en regelgeving op het gebied van de strafrechtstoepassing en omtrent jeugdigen.

De Raad houdt algemeen toezicht op de wijze van tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen, vrijheidsbeperkende straffen, vrijheidsbenemende maatregelen en vrijheidsbeperkende maatregelen door inrichtingen en instellingen die onder de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie een taak uitoefenen in het kader van de tenuitvoerlegging. De Raad slaat daarbij in het bijzonder acht op de bejegening en de rechtspositie van personen aan wie een dergelijke straf of maatregel is opgelegd.

De Raad is belast met de rechtspraak in individuele beklagzaken in hoger beroep en in een aantal gevallen in eerste aanleg. De rechtsprekende taak van de RSJ is opgedragen aan beroepscommissies en de rechtspraakkamer van de RSJ.

Door de combinatie van taken kan de onafhankelijkheid van de rechtspraak in het geding komen. Om te waarborg en dat de combinatie van taken geen afbreuk doet aan de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de RSJ is een bestuursreglement opgesteld met regels over werkwijzen en procedures met het oog op een goede en zorgvuldige uitoefening van de verschillende taken. De vraag is of dit reglement wordt nageleefd en of de onpartijdigheid is gewaarborgd.

In 2005 zal naar verwachting een nieuwe Inspectie sanctietoepassing werkzaam zijn. Dit heeft invloed op het werkveld van de RSJ. Wat betekent de nieuw op te richten Inspectie sanctietoepassing voor de taak van toezicht door de RSJ?

Voorgaande leidt tot de volgende probleemstelling:

Hoe geeft de RSJ invulling aan de uitvoering van zijn wettelijke opdracht tot rechtspraak, toezicht en advisering en hoe verhouden de drie taken van de RSJ zich tot elkaar in termen van onpartijdigheid en onafhankelijkheid?

Deze probleemstelling valt uiteen in de volgende vragen:

1. In hoeverre voert de RSJ zijn rechtsprekende taak uit zoals beoogd door de wetgever?
2. In hoeverre voert de RSJ zijn adviserende taak uit zoals beoogd door de wetgever?
3. In hoeverre voert de RSJ zijn toezichthoudende taak uit zoals beoogd door de wetgever?
4. Is de combinatie van verschillende taken (advisering, toezicht en rechtspraak) in één instantie een probleem in termen van onpartijdigheid en onafhankelijkheid, en zo ja, in welke gevallen?
5. Welke scenario's zijn denkbaar ten aanzien van de positie van de RSJ en de op te richten Inspectie sanctietoepassing?

Deze hoofdvragen kennen elk weer een aantal onderzoeksvragen.

Ten aanzien van de rechtspraakfunctie worden de volgende onderzoeksvragen gesteld.

- Wat is de aard van de zaken die aan de RSJ voorgelegd worden?
- In hoeverre leveren uitspraken van de RSJ jurisprudentie op die richtinggevend is voor beleidsvorming en -verandering?
- Is de capaciteit toereikend om alle zaken binnen een redelijke termijn te behandelen?

Voor wat betreft de adviesfunctie van de RSJ gaat het om de volgende onderzoeksvragen.

- Waarop hebben de adviezen van de RSJ betrekking?
- Hoe loopt het met de adviezen van de RSJ af: welk vervolg krijgen deze adviezen?
- Zijn (onderdelen van) adviezen overgenomen? Waarom wel/niet?
- Wat vinden betrokken partijen van de adviezen?
- Is het aantal adviezen conform het werkplan?
- Is de capaciteit toereikend om de voorgenomen en gewenste adviezen te concipiëren?

Ten aanzien van de toezichtfunctie worden de volgende onderzoeksvragen onderscheiden.

- Op welke aspecten van de vrijheidsbeneming of -beperking richt het toezicht van de RSJ zich?
- In hoeverre leiden de toezichtbezoeken tot concrete voorstellen of aanbevelingen? En wat wordt met deze voorstellen of aanbevelingen (of onderdelen daarvan) gedaan?
- Is het aantal toezichtbezoeken conform het werkplan?
- Is de capaciteit toereikend om de voorgenomen toezichtbezoeken met de gewenste kwaliteit uit te voeren?

De volgende vragen worden ten aanzien van de combinatie van taken onderzocht.

- Zijn er knelpunten inzake de vermenging van taken, naar het oordeel van betrokken partijen, niet zijnde de rechtsprekende instanties zelf?
- Wordt het bestuursreglement nageleefd?
- Beantwoordt het bestuursreglement aan zijn doel?
- Zijn er voor- en nadelen verbonden aan de uitoefening van de verschillende taken door één instantie, en zo ja, welke voor- en nadelen zijn dit?

Ten slotte wordt een aantal vragen onderscheiden ten behoeve van de toekomst van de functies die de Raad thans verenigt.

- Onderscheidt de toezichttaak van de RSJ zich van de toezichttaak van een Inspectie?
- Is het wenselijk en haalbaar om de RSJ te laten voortbestaan naast de op te richten Justitiebrede Inspectie, of verdient het aanbeveling om een deel van de

RSJ-taken te continueren en de overige RSJ-taken bij de nieuw op te richten inspectie onder te brengen?

- Welke scenario's zijn denkbaar?

2.2 Verantwoording van de methode

Verschillende methoden zijn toegepast om de drie taken - rechtspraak, advies en toezicht - te onderzoeken. Door dossieronderzoek, documentanalyse, literatuuronderzoek en interviews is informatie verkregen over enerzijds de aard, omvang en professionaliteit van de drie taken en anderzijds over de combinatie van taken in termen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Deze informatie leverde eveneens bouwstenen op voor het schetsen van verschillende scenario's. Het onderzoek is opgebouwd in vijf fasen.

Fase 1: onderzoek rechtspraak

Dit onderzoek omvat een analyse van gegevens uit het managementinformatiesysteem "Rapsody" van de RSJ naar de aard van de zaak, de wijze van behandeling en afdoening.

Daarnaast vond een dossieronderzoek plaats van 200 rechtspraakdossiers. Deze dossiers zijn via een steekproef getrokken. De steekproef heeft betrekking op de periode 2001, 2002 en eerste helft 2003. Alle zaken uit deze periode vormen de populatie waaruit de steekproef is getrokken. Er is een gestratificeerde steekproef getrokken waarbij onderscheid is gemaakt naar de 'soort regelgeving'. Uit het registratiesysteem van de RSJ zijn eerst de zaaknummers per soort regelgeving geselecteerd. Vervolgens is per soort regelgeving een random steekproef getrokken. Deze lijst met zaaknummers vormde de basis voor het dossieronderzoek.

| Soort regelgeving | Aantal zaken in de periode | Omvang steekproef |
|-------------------|----------------------------|-------------------|
| BVT TBS | 598 | 40 |
| Jeugd (WJN & BJJ) | 135 | 30 |
| Pbw (gevangenis) | 4.426 | 130 |
| Totaal | | 200 |

De dossiers zijn handmatig onderzocht op aspecten betreffende de aard van de zaak, de wijze van behandeling en afdoening.

Interviews met sleutelfiguren verschaffen inzicht in de kwaliteit van de rechtspraaktaak en de invloed van de uitspraken op klachtenprocedures in eerste aanleg en het beleid van de inrichting of het overheidsbeleid.

Fase 2: onderzoek advies

Alle adviezen vanaf de fusiedatum 1 april 2001 tot 1 september 2003 (startdatum van het onderzoek) zijn gescand op een aantal elementaire items zoals het terrein (gevangeniswezen, tbs, jeugd, reclassering), gevraagd of ongevraagd advies, onderwerp (wet, beleid, overig) en looptijd. Het betrof 45 adviezen.

Vervolgens zijn deze adviezen geanalyseerd op kwaliteit, dat wil zeggen deskundigheid, visie en stellingnamen, verwijzing naar uitoefening andere taken en helderheid van presentatie en toegankelijkheid.

Daarnaast zijn 30 sleutelfiguren geïnterviewd over de relevantie van de adviezen en de invloed van de adviezen op het beleid van het ministerie van Justitie.

Fase 3: onderzoek toezicht

Een dossierscan, documentanalyse en interviews hebben plaatsgevonden.

De dossierscan betrof 98 toezichtbezoeken: 62 gevangeniswezen, 22 jeugdinrichtingen, 9 tbs-inrichtingen en reclasseringsbezoeken aan de 5 ressorten. Het ging hier om 23 toezichtbezoeken in 2001, 49 in 2002 en 26 in 2003. Er zijn relatief weinig dossiers uit 2003, omdat deze op het moment van onderzoek in gebruik waren ter voorbereiding van een toezicht of toezichtrapportage. Doel van de dossierscan was enerzijds te onderzoeken of het dossier de documenten bevat die volgens het protocol toezichtbezoek gebruikt dienen te worden en anderzijds om inzicht te krijgen in de doorlooptijd van de rapportages.

Vervolgens heeft een documentanalyse plaatsgevonden van 32 toezichtrapportages, verdeeld over de vier terreinen: gevangeniswezen, tbs, jeugd en reclassering. De rapportages zijn onderzocht op professionaliteit, kwaliteit, aanbevelingen en conclusies.

Dezelfde sleutelfiguren als bij onderzoek advies zijn geïnterviewd over de professionaliteit van de toezichtbezoeken en de invloed van de toezichtverslagen op het beleid van de inrichting of het landelijke beleid.

Fase 4 en 5: combinatie van taken en scenario's

Er heeft een literatuurstudie plaatsgevonden naar de problematiek van vermenigvuldiging van de adviestaak met de rechtspraaktaak en sleutelfiguren zijn hierop ondervraagd. Tevens heeft een literatuurscan plaatsgevonden naar de wijze

waarop in België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk het toezicht, de advisering en de rechtspraak is geregeld ten aanzien van de sanctietoepassing. Op grond van de resultaten van het onderzoek zijn vijf scenario's beschreven.

Interviews

Er zijn semi-gestructureerde interviews gehouden met sleutelfiguren (zie bijlage 1: Itemlijst). In het totaal zijn 30 interviews gehouden met verschillende deskundigen op beleidsniveau en uitvoeringsniveau, namelijk:

- Afdelingshoofden en medewerker van DJI (4)
- DG PJS, afdelingshoofd van DSRS en beleidsmedewerkers DSRS (3)
- beleidsmedewerkers van DW (2)
- Coördinatiepunt (1)
- Voorzitter van de RSJ (1)
- Voorzitters van de secties van de RSJ (4)
- Secretaris RSJ (1)
- Afdelingshoofden en medewerkers van de RSJ (5)
- Commissie van toezicht (1)
- Directie van een inrichting (1)
- Gedeco (1)
- SRN (1)
- Inspectie Jeugdhulpverlening en jeugdbescherming (1)
- Inspectie Geestelijke volksgezondheid (1)
- Advocaat (1)
- Strafrechtswetenschap (2)

3 Rechtspraak

3.1 Inleiding

De Tijdelijke Instellingswet bepaalt dat de RSJ is belast met de rechtspraak zoals die bij wet aan hem is opgedragen (art. 3 lid 3 TRSJ). De RSJ maakt geen onderdeel uit van de rechterlijke macht. De Penitentiaire beginselenwet (PBW), de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden (BVT) en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (BJJ) voorzien in procedures ter effectuering van de rechten van de gedetineerden, tbs-ers en jeugdigen, zoals vastgelegd in voornoemde wetten. De rechtspraak beslaat daarmee drie terreinen, te weten het gevangeniswezen, de tbs en de justitiële jeugdinrichtingen. Het terrein gevangeniswezen betreft de penitentiaire inrichtingen: de gevangenissen en de huizen van bewaring. De rechtspraaktaken van de RSJ op het gebied van de tbs bestrijken zowel de rijksinrichtingen als de particuliere instellingen. Ditzelfde geldt voor de jeugdinrichtingen, in de zin van art. 65 Wet op de Jeugdhulpverlening.

De hoofdvraag voor de evaluatie van de rechtspraakfunctie van de Raad luidt als volgt:
voert de Raad zijn rechtspraaktaak uit zoals is beoogd door de wetgever bij de instelling van de Raad? De bedoeling van de wetgever blijkt in de eerste plaats uit

de wetteksten waarin bepaalde concrete taken met betrekking tot de rechtspraak aan de RSJ zijn opgedragen. In de tweede plaats blijkt de bedoeling van de wetgever uit de parlementaire geschiedenis van de TRSJ en de beginselenwetten. Wat betreft de wijze waarop de Raad zijn taak zou moeten uitoefenen verwijst de parlementaire geschiedenis naar algemene beginselen voor behoorlijke rechtspleging. Het beginsel van onpartijdigheid en onafhankelijkheid, het verdedigingsbeginsel (bijvoorbeeld hoor en wederhoor, recht op bijstand), het beginsel van interne en externe openbaarheid (recht op vertaling en vertolking, openbaarheid van zitting en uitspraak) en het motiveringsbeginsel zijn belangrijke beginselen.⁵ De RSJ geeft in zijn visienota 2005 aan dat de Raad bijdraagt aan handhaving en optimalisering van het niveau van zorg die justitie jegens gedetineerden, verpleegden en jeugdigen in justitiële inrichtingen is gehouden te bieden. De Raad is daarin effectief wanneer de uitspraken worden opgevolgd en heldere openbare jurisprudentie opleveren die richtinggevend is voor beleidsvorming - en -verandering. De RSJ beschrijft kritische succesfactoren voor de uitoefening van de rechtspraakfunctie:

- de rechtsprekende functie van de Raad en de mogelijkheden van beroep moeten goed bekend zijn bij belanghebbenden
- de wegen tot beroep moeten goed toegankelijk zijn voor partijen
- de uitspraken van de beroepscommissies moeten tijdig worden gegeven
- de uitspraken moeten begrijpelijk, adequaat beargumenteerd en consistent zijn
- de uitspraken(jurisprudentie) moeten goed toegankelijk zijn voor bestuur en beleid.

De RSJ onderschrijft hiermee met name de toegankelijkheid wat betreft het instellen van het beroep, externe oriëntatie zowel naar mogelijke klagers als wat betreft de invloed op het beleid en bestuur, snelheid en tijdigheid, en consistentie en begrijpelijkheid van de rechtspraak.

De evaluatie van de taak rechtspraak omvat de vraag of de RSJ zich houdt aan de zichzelf gestelde normen, zoals hierboven vermeld. Daarnaast zijn de volgende indicatoren onderzocht, die deels overlappen:

⁵ Corstens, strafprocesrecht 1999, p. 50-57. De Raad voor rechtspraak stelt doelen die (ook) zijn afgeleid van de algemene eisen, namelijk de eisen van: onpartijdigheid, deskundigheid, en integriteit. En, voortvloeiend uit de maatschappelijke tendensen, de eisen van: snelheid en tijdigheid, toegankelijkheid, bejegening, consistentie oftewel rechtseenheid, externe oriëntatie. Zie Raad voor de Rechtspraak, Agenda voor de rechtspraak 2002-2005, p. 1, 5, www.rechtspraak.nl.

- Aard en omvang, dat wil zeggen soort zaken en afhandeling ervan
- Snelheid en tijdigheid, dat wil zeggen een redelijke termijn van afdoening
- Onpartijdigheid en onafhankelijkheid, dat wil zeggen toepassing van het verdedigingsbeginsel (waaronder hoor en wederhoor, recht op bijstand)
- Deskundigheid en toepassing van het motiveringsbeginsel
- Toepassing van het beginsel van interne en externe openbaarheid Dit wordt afgemeten aan toegankelijkheid, de invloed van uitspraken op de praktijk in de inrichtingen, de werkwijze en uitspraken van de beklagcommissies (aandacht voor rechtseenheid) en invloed van uitspraken op de vorming en verandering van (overheids-) beleid/wetgeving.

Er is onderzocht of de Raad rechtspreekt over (alle) typen zaken die tot zijn bevoegdheid behoren op grond van de relevante wetten en hoe de Raad beslist op ingestelde beroepen. Een algemeen beginsel van goede rechtspleging luidt dat zaken binnen redelijke termijn moeten worden afgedaan. De doorlooptijden zijn daarom onderzocht. Daarnaast is aandacht besteed aan de algemene beginselen van behoorlijke rechtspleging, zoals onafhankelijkheid en onpartijdigheid, deskundigheid, behoorlijke motivering, en interne en externe openbaarheid. Buiten de scope van deze evaluatie blijft een beoordeling van de dossiers op de juridische kwaliteit. Eveneens buiten beschouwing blijft de beoordeling van de invloed van de rechtspraak op de materiële rechtspositie van de gedetineerden, terbeschikkinggestelden en jeugdigen. De rechtspositie is sterk afhankelijk van de materiële rechten die hen in de Beginselenwetten zijn toegekend en staat daarom los van het functioneren van de RSJ.

Onderzoeksmethoden

Het onderzoek naar de rechtspraak omvat een analyse van gegevens uit het managementinformatiesysteem "Rapsody" van de RSJ naar de aard van de zaak, de wijze van behandeling en afdoening. Daarnaast vond een dossieronderzoek plaats van 200 rechtspraakdossiers.

Opbouw hoofdstuk

Opbouw van het hoofdstuk is als volgt: Eerst wordt ingegaan op de soort beslissingen waartegen beroep kan worden ingesteld (paragraaf 3.2). Vervolgens wordt ingegaan op de omvang en aard van de beroepszaken (paragraaf 3.3) en de uitspraken op de ingestelde beroepszaken (paragraaf 3.4). Het hoofdstuk besluit

met enige opmerkingen over het afdoen binnen een redelijke termijn, onafhankelijkheid, deskundigheid en gezag van de RSJ in een concluderende paragraaf (3.5).

3.2 Soort beroep

3.2.1 Beslissingen waarover kan worden geklaagd

Op grond van de Beginselenwetten kunnen de gedetineerden, ter beschikking gestelden, respectievelijk de jeugdigen klagen bij de zogenaamde maandcommissaris van de Commissie van Toezicht van de betreffende instelling. Deze maandcommissaris kan vervolgens op informele wijze, bijvoorbeeld door bemiddeling, proberen het probleem op te lossen. Over beslissingen van de directeur van de instelling kunnen gedetineerden, tbs-ers en jeugdigen formeel klagen bij de beklagcommissie van de Commissie van Toezicht. De beslissingen van de directeur betreffen tevens de beslissingen van personeel die hem kunnen worden toegerekend. Het recht op beklag van de tbs-er is daarbij in grote lijnen beperkt tot beslissingen van de directeur over:

- de oplegging van een disciplinaire straf;
- beperking bewegingsvrijheid binnen inrichting;
- de beperking van het contact met de buitenwereld;
- het onderbrengen van een kind in de inrichting;
- intrekking van (proef-) verlof;
- enige andere beslissing die een inperking inhoudt van een in wet of verdrag neergelegd recht.

De gedetineerde kan voorts bezwaar maken tegen beslissingen van de selectiefunctionaris over plaatsing, overplaatsing en deelname aan een penitentiair programma (preciezer: het beëindigen van de deelname of het niet in aanmerking komen voor het penitentiaire programma). Tevens kan er bij de selectiefunctionaris een verzoekschrift over deze onderwerpen worden ingediend. De jeugdige kan eveneens bezwaar maken bij de selectiefunctionaris (art. 18 BJJ). Dit kan dan gaan om:

- verlenging van de plaatsingstermijn,
- plaatsing of overplaatsing,
- de deelname aan een scholings- en trainingsprogramma,
- het gebruik van geweld of aanwenden van vrijheidsbeperkende middelen.

Klachten van zuiver medische aard kunnen niet door de beklagcommissies in behandeling worden genomen. Hun competentie beperkt zich tot beslissingen van directeuren. In de praktijk was het de gewoonte dat de maandcommissaris het arts lid van de Commissie van Toezicht inschakelde om te bemiddelen. Over beslissingen van de directeur (mede) gebaseerd op advies van de inrichtingsarts, kunnen wel klachten bij de beklagcommissie worden ingediend (Kelk 2003, p. 79-110).

Het medisch handelen, of beslissingen of adviezen van de medische staf, kent een eigen klachtenprocedure. (De klachten- en beroepsprocedure is geregeld in art. 42 lid 5 PBW en art. 28 - 34 Penitentiaire maatregel, art. 47 lid 5 BJJ en artikel 55 - 61 Reglement justitiële jeugdinrichtingen). De klacht moet worden ingediend bij de Medisch Adviseur van het ministerie van Justitie. De Medisch Adviseur stelt de klager in de gelegenheid zijn klacht schriftelijk of mondeling toe te lichten. Hij kan ook het medisch dossier van de klager inzien. Vervolgens probeert de Medisch Adviseur door bemiddeling de kwestie binnen vier weken op te lossen.

Wanneer de behandeling van de klacht door de beklagcommissie, de selectiefunctionaris of de medisch adviseur voor de betrokken gedetineerde, TBS-er of jeugdige niet het gewenste resultaat heeft opgeleverd, dan staat beroep open bij de Raad. Ook de directeur van de instelling kan in beroep komen. De beroepsrechtsgang bij de Raad wordt getypeerd als overwegend een bestuursrechtelijke rechtsgang.

Op grond van artikel 66 PBW, 64 BVT, 71 BJJ is de voorzitter van de beroepscommissie van de Raad, hangende de uitspraak op het beklag bij de beklagcommissie, bevoegd de tenuitvoerlegging van de beslissing van de directeur te schorsen. De klager (directeur, gedetineerde, verpleegde of jeugdige) kan daartoe een verzoek indienen bij de RSJ. Na de uitspraak van de beklagcommissie kan er zoals gezegd een (normaal) beroepschrift worden ingediend bij de RSJ. Dit beroep heeft, behalve wanneer er een vergoeding is toegekend, geen schorsende werking. Op verzoek van degene die het beroep heeft ingesteld kan ook hangende de uitspraak op het beroep, de tenuitvoerlegging van de uitspraak van de beklagcommissie worden geschorst (art. 70 PBW, art. 67 lid 4 BVT en 75 BJJ). De tenuitvoerlegging kan geheel of gedeeltelijk worden geschorst. Gedurende de behandeling van een beroep over een beslissing van de selectiefunctionaris, kan ook een verzoek tot schorsing van de beslissing van de selectiefunctionaris bij de RSJ worden ingediend. Het is tevens mogelijk een beroep in te stellen tegen de verlenging van een

passantentermijn (art. 12 BVT) of een beroep tegen de verlenging van de wachttermijn (76 PBW).

Naast de hierboven beschreven informele en formele specifieke rechtsgangen, kunnen gedetineerden, tbs-ers en jeugdigen van algemene rechtsgangen gebruik maken om hun rechten te effectueren. In geval van wanprestatie of onrechtmatige daad kan een vordering bij de civiele (kort geding-) rechter worden ingesteld. In de situatie van onrechtmatig of onbehoorlijk overheidsoptreden kan ook bij de Nationale Ombudsman worden geklaagd. Klachten over de verlening van individuele gezondheidszorg kunnen bij het Medisch Tuchtcollege worden ingediend. En ten slotte kan in zeer ernstige gevallen aangifte worden gedaan bij het OM teneinde een strafzaak te entameren.⁶

Lagere rechters en de Hoge Raad hebben volgens de RSJ erkend dat de hierboven geschetste rechtsgangen uit het penitentiaire recht met voldoende waarborgen omklede rechtsgangen zijn. Dit betekent dat eerst de (bijzondere) penitentiaire beroepsgangen dienen te worden doorlopen, voordat een algemene beroepsgang kan worden benut. De voorrang van de penitentiaire rechtsgangen speelt bijvoorbeeld een rol bij de ontvankelijkheid bij civiele voorlopige voorzieningen. De civiele voorlopige voorzieningenrechter zal een verzoek om een voorlopige voorziening niet – ontvankelijk verklaren wanneer er een penitentiaire rechtsgang open staat. Een ander voorbeeld van de voorrang van de penitentiaire rechtsgangen betreft de mogelijkheid tot klagen bij de Nationale Ombudsman. De Nationale Ombudsman is bevoegd te oordelen over klachten betreffende onrechtmatig of onbehoorlijk overheidsoptreden. De Nationale Ombudsman is daarbij van oordeel dat eerst de penitentiaire rechtsgang moet worden doorlopen, alvorens hij zich bevoegd kan verklaren.

De Raad kan ten slotte tegemoetkomingen toekennen in geval van gegronde beroepen.

⁶ Zie voor een overzicht van informele en formele rechtsgangen die voor de gedetineerde en tbs-er open staan: Kelk (2001), p. 478-507 en p. 343-344.

Samengevat is de RSJ bevoegd te oordelen over beroepschriften op:

- besluiten van de beklagcommissie
“beroep op beklag”,
- besluiten van de selectiefunctionaris over de bezwaar – of verzoekschriften
“beroep op plaatsing / overplaatsing”,
“beroep op verlof/ strafonderbreking”,
“beroep op gebruik geweld en vrijheidsberovende middelen”,
- besluiten van de medisch adviseur
“medisch beroep”,
- besluiten van de minister over de passantentermijn
“beroep op passantentermijn”,
- besluiten van de minister over (proef-)verlof en strafonderbreking
“beroep op verlof/ strafonderbreking
ministeriële beslissing tot (over)plaatsing tbs-gestelden
“beroep op plaatsing / overplaatsing”

3.3 Omvang en aard

De gegevens zijn ontleend aan het managementinformatiesysteem en het dossieronderzoek. Er wordt bij de beschrijving van de omvang een onderscheid gemaakt naar soort terrein, dat wil zeggen het gevangeniswezen (PBW), tbs-inrichtingen (BVT) en jeugdinstellingen (BJJ). Daarnaast is er een categorie ‘overige zaken’. Deze categorie wordt gevormd door inkomende zaken die nog niet ‘rijp’ zijn voor de RSJ omdat eerst een voorfase moet worden doorlopen. Deze zaken worden doorgestuurd naar de beklagcommissie, de selectiefunctionaris of de medisch adviseur. Restcategorie van de overige zaken zijn nog die zaken, die ten onrechte (dubbel) zijn ingeschreven of die in het geheel geen betrekking hebben op de taken van de RSJ. Ook deze zaken worden doorgestuurd naar de bevoegde instantie of de briefschrijver wordt geïnformeerd welke stappen kunnen worden ondernomen. Deze ‘O – zaken’ zullen na de paragraaf ‘Algemeen’ buiten beschouwing blijven.

3.3.1 Algemeen

De zaken die in enig jaar binnen zijn gekomen worden niet altijd in hetzelfde jaar afgedaan.⁷ Dit verklaart waarom er op de terreinen BVT en BJJ en overig meer zaken zijn afgedaan dan binnengekomen. De verhouding in aantallen zaken tussen de verschillende terreinen valt op. Het PBW-terrein zorgt voor de meeste zaken, in 2001 zijn 1692 zaken afgedaan en in 2002 waren dat 1764 zaken. Op het terrein van BVT zijn in 2001 242 zaken afgehandeld en in 2002 237. Het aantal zaken op het terrein van de BJJ is gering: in 2001 werden 9 zaken afgedaan en in 2002 waren dat er 50. Wat betreft de verhouding tussen het aantal PBW - zaken en het aantal BVT- en BJJ-zaken, moet in het achterhoofd worden gehouden dat het aantal gedetineerden in inrichtingen groter is dan het aantal ter beschikking gestelden en het aantal jeugdigen in een justitiële inrichting.

Wanneer de inkomende zaken naar jaar worden uitgesplitst levert dat een beeld op van een stijgend aantal inkomende en afgehandelde zaken. Er heeft de afgelopen jaren een forse toename plaatsgevonden van het aantal gedetineerden in alle drie de sectoren, wat het stijgende aantal zaken deels kan verklaren. Daarnaast kan de bevoegdheidsuitbreiding van de Raad een deel van de stijging verklaren. De stijging van het aantal jeugdzaken in 2002 kan (gedeeltelijk) worden verklaard door de inwerkingtreding van de Beginselenwet Justitiële Jeugdinstellingen op 1 september 2001, waarmee de bevoegdheden van de Raad werden uitgebreid. Een andere uitbreiding van de bevoegdheden van de Raad hing samen met een wijziging van de PBW en BJJ op 8 maart 2002. Die wijziging hield in dat de selectiefunctie van de Raad kon beslissen tot (tijdelijke) verblijf van gedetineerden en jongeren in een politiecel. Tegen dit nieuwe type besluit kan sindsdien beroep worden ingesteld bij de Raad. De cijfers over de eerste helft van 2003 laten zien dat de stijgende lijn zich waarschijnlijk zal voortzetten (zie tabel 3.1).

⁷ Dit hangt samen met het moment van binnenkomst en de tijd die verstrijkt voordat de zaak is afgedaan.

Tabel 3.1 Aantal afgedane zaken

| Terrein | 2001 | | 2002 | | Eerste helft 2003 | |
|---------|-----------|----------|-----------|----------|-------------------|----------|
| | Ingekomen | Afgedaan | Ingekomen | Afgedaan | Ingekomen | Afgedaan |
| PBW | 1.621 | 1.692 | 1.897 | 1.764 | 978 | 954 |
| BVT | 225 | 242 | 254 | 237 | 124 | 127 |
| BJJ | 12 | 9 | 64 | 50 | 29 | 42 |
| Overig | 482 | 520 | 481 | 456 | 261 | 274 |
| Totalen | 2.340 | 2.463 | 2.696 | 2.507 | 1.392 | 1.397 |

3.3.2 Type beroep

Kijken we naar het type beroep dat wordt ingesteld, dan zien we dat het beroep op beklag veruit de meeste zaken betreft, namelijk 1260 in 2001 en 1415 in 2002. Op de tweede plaats staat het beroep op overplaatsing: 386 in 2001 en 316 in 2002. Voor de tbs-gestelden staat het beroep op passantentermijn op de derde plaats, namelijk 117 beroepszaken in 2001 en 2002, terwijl voor het gevangeniswezen het beroep op verlof en strafonderbreking op de derde plaats staat: 117 zaken in 2001 en 114 zaken in 2002. Het medische beroep staat op de vierde plaats, respectievelijk 62 zaken in 2001 en 86 zaken in 2002 (zie tabel 3.2).

Tabel 3.2 Type beroep naar terrein voor 2001 en 2002

| Type beroep | 2001 | | | | | | 2002 | | | | | |
|--|-------------------|-----|-------|---------|--------|--------|-------------------|-----|-------|---------|--------|--------|
| | soort regelgeving | | | | | | soort regelgeving | | | | | |
| | pbw | Bvt | jeugd | adoptie | overig | totaal | pbw | Bvt | jeugd | adoptie | overig | totaal |
| Beroep (over)plaatsing | 354 | 29 | 3 | - | - | 386 | 299 | 17 | - | - | - | 316 |
| Beroep (proef)verlof/onderbr. jeugdtdet. | - | - | - | - | - | - | - | - | 1 | - | - | 1 |
| Beroep op beklag | 1159 | 95 | 6 | - | - | 1260 | 1265 | 101 | 49 | - | - | 1415 |
| Beroep passantentermijn | - | 117 | - | - | - | 117 | - | 117 | - | - | - | 117 |
| Beroep verlof/strafonderbreking | 117 | - | - | - | - | 117 | 114 | - | - | - | - | 114 |
| Doorzending beklagcommissie | - | - | - | - | 123 | 123 | - | - | - | - | 149 | 149 |
| Doorzending medisch adviseur | - | - | - | - | 74 | 74 | - | - | - | - | 65 | 65 |
| Doorzending selectiefunctionaris | - | - | - | - | 81 | 81 | - | - | - | - | 82 | 82 |
| Medisch beroep | 62 | - | - | - | - | 62 | 86 | - | - | - | - | 86 |
| Adoptieadvies | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 2 | - | 2 |
| Overige zaken | - | - | - | - | 242 | 242 | - | - | - | - | 158 | 158 |
| Restcategorie | - | 1 | - | - | - | 1 | - | 2 | - | - | - | 2 |
| Totaal | 1692 | 242 | 9 | - | 520 | 2463 | 1764 | 237 | 50 | 2 | 454 | 2507 |

Bron: managementinformatiesysteem van de RSJ

Inhoud beklag

Het beroep op beklag is het meest voorkomende type beroep dat de Raad behandelt. Uit het dossieronderzoek komt naar voren dat er een grote diversiteit aan klachten is, zoals blijkt uit de hieronder weergegeven tabel. Deze grote verscheidenheid aan onderwerpen en inhoud van de klachten komt ook naar voren in het onderzoek van Goudoever-Herbschleb uit 1994. Zij heeft onderzoek gedaan naar de klachten die zijn ingediend bij de klachtencommissies van de Commissies van Toezicht bij de penitentiaire inrichtingen.⁸

Tabel 3.3 Aard van de klacht

| | Aantal |
|--|--------|
| Bejegening door personeel | 25 |
| Communicatie buitenwereld | 24 |
| Dagelijkse activiteiten (incl. arbeid) | 23 |
| Disciplinaire straf opsluiting in strafcel / eigen cel | 20 |
| Overig disciplinaire straf | 6 |
| Ordemaatregel afzondering in cel of afzonderingscel | 20 |
| Overige vrijheidsbeperkende maatregelen | 3 |
| Onderzoek | 7 |
| Verzorging (incl voedsel) | 20 |
| Tegemoetkoming | 19 |
| Schade of vermissing materiële zaken gedetineerde | 10 |
| Overige materiële zaken gedetineerde | 5 |
| Verlof | 4 |
| Reactie op klachten, hulp bij indienen klacht / instellen beroep, opvolgen uitspraak | 3 |
| Tenuitvoerlegging elders / overplaatsing intern / extern | 2 |
| Vervoer | 2 |
| Verstrekking medisch dossier | 1 |
| Interne post | 1 |
| Gebruik en betaling voor wasmachine en waspoeder | 1 |
| Gebrek hulpverlening politie | 1 |
| Totaal | 197 |

Bron: dossieronderzoek

⁸ Goudoever -Herbschleb constateerde dat in 1993 ongeveer een kwart van de klachten ging over disciplinaire straffen. Ruim een vijfde van de klachten betrof dagelijkse activiteiten als lichten en arbeid. Iets minder dan een vijfde van de klachten betrof de privacy van de gedetineerden. Ongeveer eentiende van de zaken ging over plaatsing, overplaatsing en verlof, weer eentiende betrof klachten over maatregelen. De resterende zaken betroffen onder meer bezoek en correspondentie. Goudoever Herbschleb geeft voorts aan dat de indeling naar de genoemde categorieën eenduidigheid suggereert, die er meestal echter niet is. Binnen de categorieën bestaat er een veelzijdigheid naar de onderwerpen en inhoud van de klachten. Goudoever- Herbschleb 1994, p. 8 - 12

Het aantal klachten is meer dan het aantal beroepsprocedures, omdat één beroep op beklag meerdere klachten kan bevatten. In onderstaande tabel staan alle klachten vermeld die naar voren zijn gekomen uit het dossieronderzoek.

De interviews bevestigen de grote verscheidenheid aan klachten. De klachten zijn doorgaans niet inrichtingspecifiek.

3.3.3 Schorsing en hoofdzaken

Naast de "gewone" beroepen bestaat de mogelijkheid te verzoeken om schorsing van een eerdere beslissing hangende de uitspraak van de beklagcommissie of hangende de uitspraak van de beroepscommissie. Ongeveer eenvijfde van de afgehandelde zaken betreft schorsingsverzoeken. In 2001 waren er 1959 hoofdzaken en 504 schorsingszaken afgehandeld en in 2002 waren dit 2014 hoofdzaken en 493 schorsingszaken. Van de mogelijkheid tot een verzoek om schorsing wordt op alledrie de terreinen substantieel gebruik gemaakt (zie Bijlage 3 Rechtspraak, Tabel 1).

3.4 Wijze van afdoen

In de voorafgaande paragraaf zijn we ingegaan op de omvang en aard van de afgehandelde zaken. In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de wijze van afdoen: enerzijds of het beroep wordt ingetrokken en of het beroep schriftelijk dan wel op de zitting wordt afgedaan, en anderzijds wordt ingegaan op de uitspraak van de Raad wat betreft de ontvankelijkheid en de gegrondheid van een zaak.

3.4.1 Intrekken van beroep en schriftelijke procedure of procedure met zitting

In de loop van de procedure worden er soms zaken ingetrokken. Reden daarvoor is (meestal) dat de klager niet (meer) verwacht de zaak te kunnen winnen. Soms is een klager inmiddels in vrijheid gesteld en trekt dan de zaak terug omdat hij er geen belang meer bij heeft. Een zaak kan ter zitting worden ingetrokken voor of na de inhoudelijke behandeling. Intrekking na afloop van de zitting komt slechts een enkele maal voor volgens de RSJ. Tussen de 5 en 7% van de afgedane zaken betreft een intrekking.

Zaken die door de Raad worden behandeld, worden schriftelijk afgedaan of op zitting behandeld. De Raad hanteert criteria, gedifferentieerd naar de soorten beroep die binnen de drie terreinen PBW, BVT en BJJ voorkomen, op basis waarvan een zaak wel of niet in aanmerking komt om ter zitting te worden behandeld (zie Bijlage 4).

Alle voorlopige voorzieningen (schorsingszaken) worden schriftelijk afgedaan, evenals het beroep tegen een beslissing tot overplaatsing, omdat dit soort beroepen snel moeten worden afgehandeld. Hier geldt volgens de RSJ één uitzondering. Bij zaken over overplaatsingen naar een meer restrictief regiem en in alle zogenoemde EBI-plaatsingen en verlengingen, worden de gedetineerde en zijn raadsman altijd in de gelegenheid gesteld om zijn standpunt ten overstaan van een lid van de Raad kenbaar te maken. Dit betreft het zogenaamde rogatoir horen. Behoudens deze uitzondering, zijn het met name de beklagzaken waar de keuze schriftelijk of op zitting een rol speelt. Als alleen naar de hoofdzaken wordt gekeken is de verhouding tussen schriftelijke en zittingszaken ongeveer een op twee; een hoofdzaak wordt tweemaal zo vaak op de zitting afgedaan als schriftelijk. Dit geldt voor 2001 en 2002. Zie tabel 3.4.

Tabel 3.4 Hoofdzaaken naar schriftelijke of zittingszaak

| | 2001 | | 2002 | |
|--------------------|------|------|------|------|
| | N | % | N | % |
| Schriftelijke zaak | 895 | 36,3 | 805 | 32,1 |
| Zittingszaak | 1568 | 63,7 | 1702 | 67,9 |
| Totaal | 2463 | 100 | 2507 | 100 |

Bron: managementinformatiesysteem van de RSJ

3.4.2 Inhoud uitspraak

De ontvankelijkheid van een beroepszaak moet eerst worden vastgesteld.

Vervolgens komt bij (gedeeltelijke) ontvankelijkheid de vraag aan de orde of het beroep gegrond is en wordt het beroep inhoudelijk behandeld.

Wat betreft de inhoud van de uitspraak is het onderzoek beperkt tot de grootste groep beroepen, te weten het beroep op beklag (hoofdzaaken en schorsingszaken).

De andere typen beroepen betreffen relatief kleine aantallen. Bovendien hebben ze elk hun eigen specifieke achtergrond, waardoor de uitkomsten van de zaken niet bij elkaar kunnen worden genomen. Er is niet voor gekozen deze informatie te splitsen naar terrein. Aangezien de beklagzaken uit het gevangeniswezen het grootste aantal beklagzaken levert, wordt het beeld bepaald door de PBW-zaken.

Ontvankelijkheid

De niet-ontvankelijkheid betreft veelal formele vereisten, bijvoorbeeld termijnoverschrijding of een voorfase die niet doorlopen is. Daarnaast betreft de niet-ontvankelijkheid de bevoegdheidsvraag. De vraag naar de materiële ontvankelijkheid is relatief vaak aan de orde in BVT-zaken.

Volgens de RSJ speelt de bevoegdheidsvraag alleen in uitzonderlijke gevallen. Ruim tien procent van alle zaken is geheel niet-ontvankelijk volgens het managementinformatiesysteem.

Wanneer het type beroep dat het meeste voorkomt, het beroep op beklag, nader wordt onderzocht wat betreft de ontvankelijkheid, dan komt het volgende naar voren. Schorsingszaken worden vaker dan hoofdzaaken niet-ontvankelijk verklaard.⁹ Maar in beide gevallen wordt een ruime meerderheid (gedeeltelijk) ontvankelijk verklaard: voor schorsingszaken ruim 80% en voor hoofdzaaken ruim 90%.

Tabel 3.5 Ontvankelijkheid voor hoofdzaak en schorsing

| Beroep op beklag, totaal 2001 en 2002 | | | | | |
|---------------------------------------|-------------------|------|--------------------|------|--------|
| | niet ontvankelijk | | (ged) ontvankelijk | | totaal |
| | N | % | N | % | N |
| Hoofdzaak | 107 | 6,8 | 1478 | 93,2 | 1585 |
| Schorsing | 151 | 17,9 | 692 | 82,1 | 843 |
| Totaal | 258 | 10,6 | 2170 | 89,4 | 2428 |

Bron: managementinformatiesysteem van de RSJ

⁹ Geen onderscheid is gemaakt naar schorsingsverzoeken hangende de uitspraak van de beklagcommissie van de Commissie van Toezicht en hangende de uitspraak van de beroepscommissie van de Raad.

Daarnaast is onderzocht of er verschil is in ontvankelijkheid van beroep op beklag tussen de schriftelijke afhandeling van hoofdzaken (beroepszaken) en de afhandeling op de zitting. Uit informatie uit het managementinformatiesysteem blijkt dat van de hoofdzaken die schriftelijk worden afgedaan bijna 90% (gedeeltelijk) ontvankelijk is. De hoofdzaken die op zitting verschijnen worden bijna allemaal ontvankelijk verklaard.

Uit de cijfers is op te maken dat de selectie door de Raad van de zaken voor schriftelijke afhandeling of behandeling op zitting logisch verloopt. Bij de enkele zaken die op zitting worden behandeld, maar vervolgens niet-ontvankelijk worden verklaard kan het volgens de RSJ gaan om een bevoegdheidsvraag of kunnen het 'bedrijfsfoutjes' betreffen. Voor de BVT-zaken geldt dat de materiële ontvankelijkheidsvraag op de zitting aan de orde is en het beklag op de zitting alsnog niet-ontvankelijk wordt verklaard.

Tabel 3.6 Ontvankelijkheid voor schriftelijke of zittingszaak

| Hoofdzaken van beroep op beklag, totaal 2001 en 2002 | | | | | |
|--|-------------------|------|--------------------|------|-------------|
| | niet ontvankelijk | | (ged) ontvankelijk | | totaal N |
| | N | % | N | % | |
| Schriftelijk | 87 | 11,0 | 704 | 89,0 | 791 |
| Zitting | 20 | 2,5 | 774 | 97,5 | 794 |
| Totaal | 107 | 6,8 | 1478 | 93,2 | 1585 |

Bron: managementinformatiesysteem van de RSJ

Gegrontheid

Wanneer de zaak ontvankelijk is en de zaak niet wordt ingetrokken, volgt er een uitspraak. De Raad hanteert een groot aantal categorieën uitspraken, die wij in de tweedeling ongegrond of (gedeeltelijk) gegrond hebben ondergebracht.

Uit het managementinformatiesysteem komt naar voren dat ongeveer een vijfde van de ontvankelijke zaken die niet zijn ingetrokken, (gedeeltelijk) gegrond worden verklaard: in 2001 17% en in 2002 21% (zie Bijlage 3 Rechtspraak, Tabel 2). Wanneer dit wordt uitgesplitst naar terrein, wordt in geval van tbs-gestelden in de helft van de beroepszaken een gegrondverklaring uitgesproken, voor de jeugd in

ongeveer een kwart van de zaken en voor de grote groep van gedetineerden wordt (minder dan) 15% van de zaken (gedeeltelijk) gegrond verklaard (zie Bijlage 3 Rechtspraak, Tabel 3).

De (on-) gegrondheid voor het beroep op beklag, uitgesplitst tussen schorsingszaken en hoofdzaken, laat het volgende beeld zien: in 3% van de schorsingszaken wordt het schorsingsverzoek toegewezen, en in 20% van de hoofdzaken. Dit verschil hangt samen met de benadering die in de schorsingszaken is gekozen. Het verzoek om schorsing wordt slechts in evidente noodsituaties toegewezen. De toets die daarbij binnen (zeer) korte termijn wordt uitgevoerd is een marginale toets, vergelijkbaar met die in civiele kort gedingen.

Tabel 3.7 Gegrondverklaring voor hoofdzaak en schorsing

| Beroep op beklag, totaal 2001 en 2002 | | | | | |
|---------------------------------------|-----------|------|---------|------|--------|
| | ongegrond | | gegrond | | totaal |
| | N | % | N | % | N |
| Hoofdzaak | 1180 | 79,8 | 298 | 20,2 | 1478 |
| Schorsing | 674 | 96,6 | 24 | 3,4 | 698 |
| Totaal | 1854 | 85,2 | 322 | 14,8 | 2176 |

Bron: managementinformatiesysteem van de RSJ

Voor de hoofdzaken beroep op beklag is vervolgens gekeken of er eenzelfde verhouding ongegrond - gegrond bestaat tussen schriftelijk afgedane zaken of op zitting afgedaan: 90% van de hoofdzaken die schriftelijk worden afgedaan worden ongegrond verklaard, tegen 70% van de hoofdzaken die op zitting worden behandeld.

Het is beleid van de RSJ om PBW-zaken schriftelijk af te handelen wanneer na de schriftelijke ronde duidelijk is dat het beroep zal worden afgewezen. Wanneer het beroep mogelijk kan worden toegewezen wordt de zaak op zitting behandeld zodat partijen mondeling hun standpunten kunnen toelichten. De uitkomsten van het dossieronderzoek bevestigen dit beleid.

Tabel 3.8 Gegrondverklaring voor schriftelijke of zittingszaak

| Beroep op beklag, totaal 2001 en 2002 | | | | | |
|---------------------------------------|-----------|------|---------|------|--------|
| | ongegrond | | gegrond | | totaal |
| | N | % | N | % | N |
| Schriftelijk | 637 | 90,5 | 67 | 9,5 | 704 |
| Zitting | 543 | 70,2 | 231 | 29,8 | 774 |
| Totaal | 1180 | 79,8 | 298 | 20,2 | 1478 |

Bron: managementinformatiesysteem van de RSJ

Beroepen door de directeur

Beroepen en schorsingsverzoeken kunnen niet alleen worden ingediend door gedetineerden, terbeschikkinggestelden en jeugdigen, maar ook door directeuren van inrichtingen. We hebben de dossiers uit de steekproef onderzocht op een verschil in de 'ontvankelijkheidsscore' van de beroepen van directeuren enerzijds en gedetineerden, terbeschikking gestelden en jeugdigen anderzijds. Uit de steekproef komt naar voren dat alle beroepen die door een directeur zijn ingesteld geheel ontvankelijk zijn verklaard. Het percentage voor beroepen van gedetineerden, terbeschikkinggestelden en jeugdigen is veel lager (zie Bijlage 3 Rechtspraak Tabel 6). Het kan betekenen dat de directeur alleen beroep aantekent als wordt ingeschat dat het beroep ontvankelijk wordt verklaard. Het gaat echter om een klein aantal (10) beroepen, waarbij bovendien door een directeur over hetzelfde onderwerp meerdere beroepen zijn ingesteld.

Volgens de RSJ is de praktijk dat het niet zelden voorkomt dat directeuren te laat beroep instellen en op grond daarvan niet-ontvankelijk worden verklaard. Een directieberoep is voorts ook wel (eens) niet-ontvankelijk verklaard omdat het geen gronden van het beroep bevatte. Het uitgangspunt van de RSJ is dat de beroepscommissie op dit punt bij een beroep van een directeur strenger is dan bij het beroep dat alleen door de gedetineerde wordt ingesteld. De benadering is ongeveer hetzelfde wanneer een raadsman beroep heeft ingesteld.

Tevens is gekeken of de verhouding gegrond verklaarde beroepen op beklag versus afwijzing voor directeuren en justitiabelen hetzelfde is. Dit blijkt niet het geval; het 'succespercentage' in de beroepszaken die zijn ingediend door directeuren ligt ruim twee keer zo hoog als wanneer een gedetineerde, terbeschikkingge-

stelde of jeugdige een zaak heeft ingediend (zie Bijlage 3 Rechtspraak Tabel 7). Het aantal is echter zo gering dat we hier geen conclusie uit kunnen trekken.

3.5 Algemene beginselen van behoorlijke rechtspleging

De kwaliteit van de rechtspleging is terug te voeren op algemene beginselen van behoorlijke rechtspleging. Wij hebben deze factoren onderzocht en onderverdeeld in vier items: 1. redelijke termijn, 2, onafhankelijkheid en onpartijdigheid, 3. deskundigheid, en 4. interne en externe openbaarheid.

3.5.1 Redelijke termijn

Voor goede rechtspleging is van belang dat de zaken die bij de RSJ binnenkomen binnen redelijke termijn worden afgedaan. Voor de duur van de redelijke termijn heeft de RSJ intern richtlijnen opgesteld met als uitgangspunt dat partijen tijdig gevraagde inlichtingen en stukken toesturen.

Wat een redelijke termijn is, verschilt naar de aard van de zaak. Die algemene richtlijnen houden in:

| | |
|-----------------------------------|-------------------------------|
| - schorsingszaken | afgedaan binnen enkele dagen, |
| - schriftelijke hoofdzaken | afgedaan binnen drie maanden, |
| - zittingszaken | afgedaan binnen vier maanden, |
| - plaatsings /overplaatsingszaken | afgedaan binnen drie maanden, |
| - verlofzaken | afgedaan binnen acht weken. |

Uit de informatie van het managementinformatiesysteem blijkt dat aan de eigen normen voor de doorlooptijden van de RSJ bij de schorsingszaken en zittingszaken wordt voldaan (zie tabel 3.9). De termijn voor de schriftelijke hoofdzaken wordt gemiddeld niet gehaald. Datzelfde geldt voor het type beroep op plaatsing en overplaatsing. Verlofzaken worden binnen de door de RSJ gestelde termijn afgedaan. Kanttekening bij de doorlooptijden is dat er soms forse uitschieters zijn die het gemiddelde verhogen en het beeld in negatieve zin beïnvloeden.

De RSJ geeft een aantal verklaringen voor deze uitschieters:

- er kan een deskundige zijn ingeschakeld (bijvoorbeeld in de Halal -zaak);
- er is nadere informatie ingewonnen, waarbij het niet gaat om een getuigenverhoor in eigenlijke zin, maar om een daarop lijkende inwinning van informatie (bijvoorbeeld een nadere schriftelijke verklaring van betrokken PIW-er of het opvragen van een PBC-rapportage);

- een schriftelijke zaak wordt alsnog mondeling, het gehele schriftelijke circuit is doorlopen voordat de klager of directeur alsnog in de gelegenheid wordt gesteld het standpunt mondeling kenbaar te maken aan de beroepscommissie;
- er is, in zeer incidentele gevallen, een nadere zitting met getuigenverhoor (bijvoorbeeld zaak mishandeling kamp Zeist)
- het duurt relatief lang voordat de stukken van het ministerie van Justitie binnen zijn die betrekking hebben op de verlenging wacht-/passantentermijn en (over)-plaatsing tbs-gestelden.

Uit interviews blijkt dat men vindt dat voor sommige categorieën de rechtsgang te lang duurt. Bij de medische beroepen bijvoorbeeld blijft de procedure lang duren, mede vanwege de voorfase. De rechtspraak van de RSJ bij BVT-zaken is mogelijk ook aan de lange kant. De oorzaak hiervan is dat zittingsdagen een maal in de maand plaatsvinden en schriftelijke zaken pas kunnen worden behandeld als alle stukken ontvangen zijn.

In het algemeen kan op basis van de doorlooptijden uit het managementinformatiesysteem en de indruk van geïnterviewden worden gesteld dat de RSJ redelijk effectief lijkt in het beperken van de doorlooptijden.

De RSJ heeft de afgelopen maanden een aantal efficiëncymaatregelen genomen in de vorm van werkafspraken. Met name op het PBW-terrein en wat betreft plaatsing en overplaatsing is volgens de RSJ de laatste maanden winst geboekt. Deze periode is echter niet in het dossieronderzoek meegenomen.

Tabel 3.9 Managementinformatiesysteem van de RSJ: Doorlooptijden in dagen 2002

| | N | Minimum | Maximum | Gemiddelde |
|--------------------------------------|------|---------|---------|------------|
| Schorsing | 467 | 0 | 7 | 2 |
| Hoofdzaak | 1324 | 8 | 270 | 90 |
| Schriftelijke hoofdzaken | 740 | 8 | 210 | 93 |
| Zittingszaken | 584 | 22 | 270 | 86 |
| Beroep op plaatsing en overplaatsing | 249 | 29 | 240 | 103 |
| Beroep op verlof | 107 | 8 | 120 | 45 |

3.5.2 Onafhankelijkheid en onpartijdigheid

De onafhankelijkheid en onpartijdigheid blijkt uit de wijze waarop recht wordt gesproken; worden procedurele rechtswaarborgen nageleefd, zoals hoor en wederhoor, worden partijen zorgvuldig bejegend en wordt aan de verschillende belangen recht gedaan.

Klachten worden serieus genomen en op een onhandige formulering stuit een zaak niet af, is de algemene indruk uit de steekproef. Als de klachtgerechtigde de taal niet voldoende beheerst, neemt de RSJ op eigen initiatief maatregelen voor een tolk, zo blijkt uit de steekproefdossiers en interviews. De hoor en wederhoor wordt goed toegepast, zowel in schriftelijke procedures als op de zitting. De rechtsprocedurale rechtswaarborgen zijn goed. De Raad wordt beschouwd als onafhankelijk rechtsprekend orgaan, zowel door (vertegenwoordigers van) justitiabelen als door het ministerie. De bejegening van de RSJ wordt als goed, beleefd en behulpzaam ervaren, zowel in de schriftelijke (voor)fase, als op zitting.

Er zijn geluiden hoorbaar vanuit het belang van de justitiabelen dat de Raad te voorzichtig is en niet kritisch genoeg ten opzichte van de directeur of de staat. Een drietal geïnterviewden uit het werkveld pleit voor een zekere compensatie aan de gedetineerde die kampt met bewijsnood omdat gedetineerden vaak geen toegang tot stukken (GRIP- informatie) hebben, waar de directeur of staat wel toegang toe heeft.

Volgens de RSJ wordt alleen rechtsgesproken op basis van stukken die voor beide partijen kenbaar zijn.

Daarnaast ontbreekt volgens het werkveld een voorziening om getuigen of deskundigen te horen of nader onderzoek te doen, en 'zeker in ingewikkelde zaken zou dit wel mogelijk moeten zijn'. De RSJ geeft aan dat er wél met een zekere regelmaat deskundigen worden ingeschakeld. Voorbeelden hiervan zijn de Hallalzaak over rituele voedingsvoorschriften, de diverse "UC- zaken" over de betekenis van de uitslag van de urinecontrole, en het NFI-onderzoek naar de vraag of een bepaalde vloeistof alcohol bevat. Ook worden deskundigen ingeschakeld in beroepen tegen plaatsing op longstay afdelingen. Verzoeken om het doen uitbrengen van een schriftelijk deskundigenverslag worden (bijna) altijd gehonoreerd. Wat betreft het horen van getuigen merkt de RSJ op dat ter zitting een verzoek kan worden gedaan om het horen van een getuige. Om die verzoeken te kunnen toewijzen zal zonodig de behandeling worden aangehouden en zal er op een ander moment worden gehoord.¹⁰

Verschillende geïnterviewden vinden dat de Raad tegenwoordig te weinig de rechtspositie van de gedetineerde als uitgangspunt neemt. De geïnterviewden geven aan dat de Raad te weinig "staat" voor de bescherming van de rechtspositie

¹⁰ Voor het horen van getuigen zie bijvoorbeeld de zaak in detentiecentrum Zeist.

van gedetineerden. Voorbeelden zijn de zaak Volkert van de G. en de EBI-zaak die (uiteindelijk) in Straatsburg gewonnen is (VdVen/Nederland).¹¹

De advocaat merkt op dat het er soms op lijkt dat de Raad niet zozeer aan individuele klachtbehandeling doet, maar uitspraken doet vanuit een algemene visie op hoe de positie van gedetineerden kan worden verbeterd binnen de inrichting. Dit lijkt meer op een mediërende rol; men wil de boel niet op scherpstellen omdat mensen met elkaar door moeten. Dit beeld komt ook naar voren uit het gesprek met een directeur: de Raad zoekt in zijn ogen meer de middenweg, zoekt meer naar andere oplossingen.

Eenzijds wordt opgemerkt dat de Raad niet snel zijn nek uitsteekt voor individuen, maar wel voor groepen, bijvoorbeeld waar het gaat om het beknibben op uren buiten de cel of om activiteiten gericht op resocialisatie of om verschraving van het regiem. Anderzijds wordt vanuit de kant van het ministerie naar voren gebracht dat de Raad soms te strikt de wet toepast zoals in geval van de ordemaatregel c.q. pedagogische maatregel in jeugdinstellingen.

Een ander punt betreft de combinatie van taken. Opgemerkt wordt dat de schijn van onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechtspraak in het geding komt wanneer eerder over dezelfde kwestie een advies is uitgebracht. Naleving van het bestuursreglement met betrekking tot de personele scheiding tussen advies en rechtspraak is voor de buitenwacht niet (makkelijk) te controleren, geven geïnterviewden uit het werkveld aan. Ook wordt een wrakingsmogelijkheid gemist. (Zie voor de combinatie van taken en de schijn van partijdigheid hoofdstuk 6).

3.5.3 Deskundigheid en motivering

De deskundigheid van de Raad wordt over het algemeen als goed ervaren. Niet alle leden van de beroepscommissies zijn echter even deskundig, bijvoorbeeld omdat zij professioneel te weinig betrokken zijn bij de materie. De grote ervaring van de voorzitter die in het dagelijkse leven met rechtspraak is belast, en de rol van de secretaris die voorbereidend werk verricht en zorgt voor continuïteit, compenseert de soms gebrekkige deskundigheid van raadsleden in de beroepscommissie. Een ander kritiekpunt is dat de Raad te weinig de internationale en hogere wetgeving betreft bij de rechtspraak.

¹¹ Van der Ven v. the Netherlands, Application no. 50901/99. Zie ook: Kelk 2003, p. 779-781.

Doorgaans is de motivering beknopt. Een uitspraak beslaat vaak anderhalf A4, waarbij de motivering van de uitspraak uit een enkele alinea bestaat. De advocatuur vindt niet alle uitspraken in PBW-zaken goed zijn onderbouwd. Er wordt bijvoorbeeld niet ingegaan op een verweer; te vaak wordt met een standaardmotivering volstaan. Een positief aspect is dat de Raad moeite doet ingewikkelde juridische terminologie te vermijden, zodat de uitspraak voor de gedetineerden, verpleegden en jeugdigen is te begrijpen.

De evaluatie let niet op de juridische kwaliteit: een inhoudelijk oordeel over de motivering kan dus niet worden gegeven.

3.5.4 Interne en externe openbaarheid

De openbaarheid betreft aan de voorkant van de procedure aandacht voor de mate van toegankelijkheid en informatievoorziening aan gedetineerden, verpleegden en jeugdigen. Bij de behandeling van zaken gaat het om de openbaarheid van zittingen en het openbaar maken van uitspraken. Aan de achterkant van de procedure gaat het om de invloed van de jurisprudentie op de praktijk in de inrichtingen, de uitspraken van de beklagcommissies, op de werkwijze van de selectiefunctionaris en medisch adviseur en op de vorming en verandering van (overheids-)beleid. Daarbij dient de jurisprudentie de rechtseenheid te bevorderen.

Toegankelijkheid

Ongeveer 90% van de beroepen wordt ingediend door gedetineerden, verpleegden en jeugdigen. De overgrote meerderheid van de indieners zijn mannelijke gedetineerden. In 10% van de gevallen was de indiener de directeur van de instelling.

Gezien het aantal beroepszaken en de diversiteit van de beroepen lijkt de toegankelijkheid over het algemeen naar behoren te zijn. Terbeschikkinggestelden en jeugdigen weten de weg minder goed te vinden dan (volwassen) gedetineerden. Uit het dossieronderzoek komt naar voren dat klachtformulieren niet altijd gemakkelijk verkrijgbaar zijn in de instellingen. Uit de interviews komt naar voren dat jeugdigen wellicht door onbekendheid minder snel een zaak bij de Raad indienen. Mogelijke verklaringen van het lage aantal BJJ-zaken zijn volgens de RSJ:

- de BJJ is pas op 1 september 2001 ingevoerd,
- ondanks wettelijke voorschriften worden - nog steeds - veel klachtwaardige (en beroepswaardige) beslissingen genomen zonder dat in het desbetreffende

schriftelijke stuk de mogelijkheid van beklag/beroep/schorsing/be-middeling wordt genoemd, evenmin als de termijn waarbinnen een rechtsmiddel dient te worden aangewend,

- jeugdigen (in justitiële jeugdinrichtingen) zijn niet gewend iets op schrift te stellen,
- een schriftelijke procedure betekent geduld uitoefenen voor er een beslissing op komt.

Het lage aantal beroepen zou ook te maken kunnen hebben met de werkwijze van klachtencommissies en maandcommissaris die een bemiddelende rol spelen als er klachten zijn. Uit de evaluatie van de PBW is echter gebleken dat klachtenbemiddeling geen rijk terrein is. (Laemers e.a. 2001, p. 66-67) Met de bemiddeling wordt (hooguit) beklag voorkomen, wanneer er toch beklag wordt ingesteld wordt door bemiddeling beroep niet meer voorkomen.

De Raad heeft geen actief beleid om de toegankelijkheid voor TBS-ers en jeugdigen te verbeteren. De RSJ vindt dit ook niet zijn taak, wel heeft de RSJ het ministerie op het manco gewezen.

Er wordt door het ministerie en de directie van de instelling op gewezen dat er te makkelijk een klacht kan worden ingediend en dat de mogelijkheden tot het instellen van beroep (te) ruim zijn. Men vindt het zonde van de tijd en de kosten om zoveel beroepen te behandelen die over onbenulligheden gaan. Hierbij moet de kanttekening worden geplaatst dat zaken die in de "gewone" wereld niet belangrijk zijn, dit wel kunnen zijn binnen de instellingen die (grotendeels) afgesloten zijn van de buitenwereld. Door de geïnterviewden wordt erkend dat het lastig is het kaf van het koren te scheiden.¹² Erkend wordt dat het zowel voor de Raad als voor de wetgever moeilijk zou zijn criteria te formuleren op basis waarvan zaken die 'nergens' over gaan zouden kunnen worden onderscheiden van zaken met voldoende gewicht.¹³

¹² Goudoever-Herbschleb concludeerde op basis van haar onderzoek naar beklagzaken dat er geen groep klachten te omlijnen was, waarvoor het beklagrecht niet was bedoeld. Bij groepen klachten die veelal niet - ontvankelijk of ongegrond werden verklaard, zaten altijd toch ook klachten die wel (ontvankelijk en) gegrond waren. (Goudoever- Herbschleb 1994, p. 16.)

¹³ Bij zaken van gedetineerden die letterlijk nergens over gaan omdat ze geen gronden voor het beroep bevatten, stelt de Raad de gedetineerde in staat alsnog met gronden te komen. Blijven deze uit of is de zaak ingediend door een raadsman of door de directeur, dan wordt de zaak niet - ontvankelijk verklaard.

De indruk uit de steekproef is dat de Raad zich niet onnodig formeel opstelt bij de beoordeling van de ontvankelijkheid van zaken. Daarmee draagt de Raad bij aan de toegankelijkheid.

Openbaarheid bij behandeling zaken en openbaarheid van de uitspraak

Zittingen worden besloten behandeld. Bij hoge uitzondering kunnen de zittingen van de beklag- en beroepscommissies openbaar zijn (art. 62 lid 4 PBW). Gezien het specifieke karakter van het detentierecht lijkt artikel 6 EVRM en artikel 14 BUPO-verdrag niet van toepassing (Kelk 2003, p. 131-132). De zittingen vinden plaats op locatie; de rondreizende rechtspraak vindt plaats in de instellingen. De uitspraak wordt aan partijen en aan de betrokken beklagcommissie gezonden.

Involed van de rechtspraak

Wat betreft de invloed van de rechtspraak kunnen twee niveaus worden onderscheiden. Het eerste betreft de invloed van uitspraken in concrete zaken op de betrokken partijen. De RSJ is van mening dat in het algemeen de opvolging van zijn eigen beslissingen niet dient te worden bewaakt. In het geval de beslissing van de RSJ niet wordt uitgevoerd, ligt het voor de hand dat de justitiabele die gelijk heeft gekregen, of opnieuw beklag instelt, of zich rechtstreeks richt tot de RSJ. Dit komt echter volgens de RSJ niet of nauwelijks voor. De hoofdregel luidt dus dat er geen reactie wordt gevraagd van de partij die de uitspraak moet uitvoeren. Bij beroepen op plaatsing en overplaatsing wordt echter wel om een terugkoppeling gevraagd omdat dit bij materieel gegrond verklaarde beroepen van belang is voor het bepalen van de hoogte van de toe te kennen tegemoetkoming. Bij beroepen op verlof zijn er leden van de beroepscommissie die graag willen weten wat er is gebeurd en daarom wordt in dat concrete geval ook geïnformeerd. Algemene indruk van de RSJ is dat de uitspraken doorgaans goed worden opgevolgd door partijen.

In het dossieronderzoek werd slechts een enkele keer een reactie op een uitspraak aangetroffen, hetgeen met de hoofdregel van de RSJ overeenstemt.

Het tweede niveau betreft de invloed van de jurisprudentie op het gehele werkteerrein, variërend van de betrokken instellingen en de Commissies van Toezicht tot het ministerie van Justitie. Wil de rechtspraak van de Raad algemenere invloed hebben dan op de bij de zaak betrokken partijen, dan is openbaarheid van de jurisprudentie een eerste vereiste. Een belangrijk instrument om de jurispru-

dentie openbaar te maken is de jurisprudentiedatabank op de website van de RSJ¹⁴. Alle relevante jurisprudentie van de verschillende beroepscommissie vanaf de inwerkingtreding van de betreffende beginselenwetten is in de jurisprudentiedatabank opgenomen.

Van de databank wordt zowel door de RSJ zelf als door externen gebruik gemaakt. In de maand december 2003 werd de website door 464 verschillende computers benaderd. Dit betreft niet specifiek de rechtspraak, maar de website in het algemeen. Veel organisaties hebben naar buiten toe één computerkenmerk, hetgeen betekent dat de site door een veelvoud van 464 personen is bezocht. In diezelfde maand zijn er 1.617 verzoeken door de jurisprudentiedatabank afgehandeld. Enkele geïnterviewden zeggen vaak gebruik te maken van de databank.

De uitspraken worden eveneens openbaar gemaakt via een jurisprudentiebulletin en in het vakblad Sancties. Naast publicatie van jurisprudentie worden door de RSJ tweejaarlijks bijeenkomsten voor beklagcommissies georganiseerd, waarop jurisprudentie van de RSJ over uiteenlopende onderwerpen wordt besproken. De onderwerpen worden samengesteld mede op verzoek van de voorzitters van de beklagcommissies en vinden plaats in de regio's.

In beklaguitspraken in eerste aanleg wordt verwezen naar uitspraken van de Raad. In de beroepschriften wordt aan uitspraken van de Raad gerefereerd. Hieruit blijkt dat zowel beklagcommissies als indieners van de beroepschriften op de hoogte zijn van de rechtspraak van de RSJ en deze als gezaghebbend beschouwen.

Soms wordt beleid aangepast naar aanleiding van uitspraken van de Raad. Een voorbeeld betreft de ministeriële circulaire naar aanleiding van de uitspraak over Halalvoeding. Daarnaast kunnen zaken ook hun uitwerking hebben op het beleid. Soms gaat er een brief naar het veld dat het anders moet. Op het gebied van jeugd lijkt tot nu toe de jurisprudentie weinig invloed te hebben op het beleid en de wetgeving. Reden daarvoor kan zijn dat het aantal zaken en het rechtsgebied nog onvoldoende zijn ontwikkeld. Door alle geïnterviewden wordt het gezag van de Raad erkend.

¹⁴ Zie www.rsj.nl.

3.6 Conclusie

De rechtsprekende taak van de RSJ wordt algemeen gewaardeerd. De Raad is onafhankelijk, deskundig en heeft gezag. De Raad valt op door een grote toegankelijkheid. Allereerst worden alle brieven zorgvuldig onderzocht op relevantie. Brieven die niet tot de competentie van de Raad behoren worden doorgestuurd naar de juiste instantie of de brieven schrijver wordt geïnformeerd waar hij of zij terecht zou kunnen. Daarnaast stuiten zaken niet enkel af op een formulering; wat betreft de ontvankelijkheid heeft de Raad een goed oog voor de belangen van de gedetineerden, terbeschikkinggestelden en jeugdigen. De bejegening, zowel als het een schriftelijke zaak betreft als op zitting, wordt als correct ervaren. Het verdedigingsbeginsel, waaronder de hoor en wederhoor, wordt in acht genomen. De motivering van de uitspraken valt op door het voor de justitiabelen begrijpelijke taalgebruik. De uitspraken worden doorgaans opgevolgd door de partijen en beklagcommissies en indieners van beroepszaken zijn op de hoogte van de uitspraken van de beroepscommissies van de RSJ.

Er komen een aantal verbeterpunten naar voren. Het veld lijkt niet op de hoogte van de mogelijkheid om getuigen te horen en deskundigen te benoemen. Ook de interne maatregelen die de RSJ heeft getroffen om de schijn van partijdigheid door de combinatie met advies- en toezichtstaken te voorkomen, lijkt niet bekend voor de buitenwereld. De controleerbaarheid van deze regeling zou moeten worden verbeterd. Hierop aansluitend zou een wrakingsregeling moeten worden vastgesteld.

Hoewel verbeteringen altijd mogelijk zijn, is de algemene indruk dat de rechtspraaktaak goed wordt uitgevoerd en voor de bewaking van de interne rechtspositie van gedetineerden, terbeschikkinggestelden en jeugdigen in justitiële instellingen van groot belang is. Deze rechtspraak van de Raad is iets waar men, in de woorden van een geïnterviewde, 'zuinig op moet zijn'.

4

Advisering aan de minister

4.1 Inleiding

De RSJ kan gevraagd en ongevraagd advies geven aan de minister van Justitie over de toepassing en uitvoering van beleid en regelgeving op het terrein van de strafrechtstoepassing en omtrent jeugdigen, mede in het licht van de overige werkzaamheden die hem bij of krachtens de wet zijn opgedragen (art. 3 TRSJ). De verzamelnaam strafrechtstoepassing omvat de terreinen gevangeniswezen, tbs en reclassering. De term jeugdigen omvat niet alleen het strafrechtelijke domein, maar ook het terrein van de civielrechtelijke jeugdbescherming en de niet-justitiële jeugdinrichtingen. (TK 26 871, nr.3)

De Kaderwet adviesorganen is niet op de RSJ van toepassing. Dit heeft tot gevolg dat de adviserende taak beperkter van omvang is dan de algemene advisering over algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid van het rijk door adviescolleges bedoeld in artikel 1 van de Kaderwet adviescolleges. De adviestaak van de RSJ is primair gericht op toepassing en uitvoering van beleid en regelgeving op het terrein van de strafrechtstoepassing en omtrent jeugdigen.(TK 26 871, nr.3)

Bovendien heeft het advies van de RSJ hierdoor een andere status; de minister is niet verplicht te reageren op het advies. De afspraak is dat zowel op gevraagde als ongevraagde adviezen wordt gereageerd.

Volgens de Visienota 2005 van de RSJ is het doel van de adviezen 'bij te dragen aan een optimale effectuering van de zorg die justitie gehouden is te bieden aan diegenen die in het kader van de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen aan haar zijn toevertrouwd, in het bijzonder uit oogpunt van effectieve (re)integratie in de samenleving.'

De centrale vraag van dit hoofdstuk is in hoeverre de RSJ zijn adviserende taak uitvoert zoals beoogd door de wetgever. Zoals hierboven is aangegeven is de adviestaak beperkt tot de toepassing en uitvoering van beleid en regelgeving op het terrein van de sanctietoepassing en jeugdigen. De adviesfunctie betreft wetstechnische, juridische en beleidsmatige aspecten. De RSJ heeft in zijn visienota een aantal criteria voor goede advisering aangegeven, namelijk:

- a. de adviezen moeten van deskundigheid getuigen;
- b. de adviezen moeten een duidelijke visie of stellingname bevatten;
- c. in de advisering moet systematisch gebruik worden gemaakt van ervaring opgedaan in de uitoefening van de andere taken;
- d. de adviezen moeten tijdig worden uitgebracht;
- e. de adviezen moeten herkenbaar en uniform worden gepresenteerd;
- f. de adviezen moeten openbare bekendheid genieten;
- g. de adviezen moeten worden gevolgd door een adequate follow-up.

De adviezen zijn geanalyseerd op kwaliteit en getoetst aan de door de RSJ vastgestelde normen of waarden. De door ons vooraf vastgestelde indicatoren kwamen overeen met door de RSJ gestelde criteria, namelijk:

- visie of stellingnamen (b)
- systematisch gebruik van ervaring door uitoefening van andere taken (c)
- deskundigheid (gestructureerde werkwijze, relevant) en helderheid presentatie (a, e)
- doorlooptijd (d)
- toegankelijkheid (kenbaar, opvraagbaar)
- effect in zin van aanscherpen argumenten of overnemen van argumenten (invloed op wetgeving, beleid, publieke debat, feedback) (f, g)

Onderzoeksmethoden

De uitvoering van de adviestaak is onderzocht door alle adviezen op de website vanaf het tot stand komen van de Raad (april 2001) tot 1 september 2003 te

analyseren, dat wil zeggen 45 adviezen. Daarnaast is via interviews met sleutelfiguren ingegaan op de bruikbaarheid en invloed van de adviesfunctie van de RSJ.

Opbouw hoofdstuk

Eerst wordt ingegaan op de procedure om tot een advies te komen (paragraaf 4.2). Vervolgens wordt ingegaan op de resultaten van de documentenscan (paragraaf 4.3) en de kwaliteit van de adviezen (paragraaf 4.4). In paragraaf 4.5 wordt ingegaan op de invloed van de adviezen. Het hoofdstuk wordt besloten met een conclusie in paragraaf 4.6.

4.2 Procedure advisering

In het werkprogramma (of jaarplan) zoals bedoeld in artikel 17 lid 1 TRSJ wordt aangegeven welke adviezen het komende jaar worden verwacht, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen door het ministerie gevraagde adviezen en adviezen op initiatief van de RSJ. De te verwachten adviezen zijn afgestemd door het CP afgestemd met de betrokken organisaties of organisatieonderdelen van het ministerie van Justitie. Deze werkwijze geldt sinds de instelling van het CP. Niet alle adviesaanvragen zijn ruim een jaar van te voren bekend. Er kunnen onverwachte wendingen in het wetgevings- of beleidstraject zijn, waardoor het advies laat aan de RSJ wordt gevraagd; verwacht wordt dat met spoed gereageerd wordt. De in het werkplan aangegeven adviezen geven een grove indicatie van onderwerpen waar een advies gewenst zou kunnen zijn. Het zijn geen streefgetallen. In de loop van het jaar blijkt er meer of minder advies te worden gevraagd en wordt nader afgewogen welke adviezen het meest relevant en zinvol zijn, volgens de RSJ. Er zijn afspraken met het minister van Justitie om op zowel gevraagde als ongevraagde adviezen een reactie te geven. Dit gebeurt ook altijd.

De secties spelen een belangrijke rol in het vaststellen van adviezen die gewenst zijn en in het concipiëren van adviezen. Het conceptadvies wordt doorgaans besproken in de desbetreffende sectie(s) en daar vastgesteld. Er kunnen ter voorbereiding preadviescommissies worden samengesteld met leden uit een of meer secties. De adviezen worden sinds december 2001 altijd ondertekend door de voorzitter van de Raad en soms eveneens door de sectievoorzitter. Een secretaris van de Raad bereidt het advies voor in nauw overleg met leden van de sectie(s). Dit gebeurt op grond van de adviesopdracht als het een gevraagd

advies betreft. Het advies kan ook voortkomen uit toezichtbezoeken, of naar aanleiding van beleidsmaatregelen. Er is geen toetsingskader voor het formuleren van adviezen.

Er is een interne werkinstructie voor de ondersteuning met betrekking tot de adviesprocedure. Voor ieder uit te brengen advies wordt een adviesmap aangemaakt, voor elk nieuw advies een nieuwe map, tenzij de secretaris die het advies concipieert het advies als een vervolg beschouwt op een eerder advies. Alle inkomende en uitgaande correspondentie behoort in de map te worden opgeborgen, evenals relevante achtergrondinformatie als de secretaris dit gewenst acht, en de adviesopdracht in geval van een gevraagd advies. De reactie van de minister van Justitie op het advies wordt eveneens in de map gestopt.

4.3 Resultaten van documentenscan

De scan heeft tot doel de aard van de adviezen te inventariseren. Dit betrof de items: terrein (gevangeniswezen, tbs, jeugd, reclassering), gevraagd of ongevraagd advies, onderwerp (wet, beleid, overig) en looptijd. Er zijn 45 adviezen, waaronder één brief, onderzocht.

4.3.1 Adviezen naar terrein

Tegenwoordig worden de adviezen altijd ondertekend door de voorzitter van de Raad. Dit kan worden beschouwd als een verandering in beleid; niet de secties maar de Raad als geheel moet het beeld naar buiten zijn. De werkwijze waarop de adviezen tot stand komen is echter (nog) sectiegebonden. De adviezen worden doorgaans in een sectie voorbereid. Daarnaast zijn er ook sectieoverschrijdende adviezen. De meeste adviezen betreffen de sectie Jeugd (15) en Gevangeniswezen (14). De tbs-sectie heeft 7 adviezen voortgebracht. De sectie Reclassering heeft slechts 2 adviezen uitgebracht, maar is wel vaak vertegenwoordigd in de sectieoverschrijdende adviezen (7).

Tabel 4.1 Adviezen naar terrein

| Terrein | |
|---------------------|----------|
| Jeugd | 15 (34%) |
| Gevangenis | 14 (31%) |
| TBS | 7 (16%) |
| Reclassering | 1 (2%) |
| Sector overstijgend | 8 (17%) |
| Totaal | 45(100%) |

4.3.2 Gevraagd en ongevraagd advies

Van de 45 adviezen zijn 27 adviezen gevraagd door het ministerie van Justitie (60%) en 18 adviezen zijn op eigen initiatief van de Raad uitgebracht (40%). In vijf van deze gevallen is het advies voortgekomen uit toezichtbezoeken.

4.2 gevraagd en ongevraagd advies

Soort advies

| | |
|------------|----------|
| Gevraagd | 27 (60%) |
| Ongevraagd | 18 (40%) |

4.3.3 Onderwerp

Het ministerie van Justitie is verplicht de Raad om advies te vragen als het een wetsontwerp betreft. Er waren 15 adviezen die wetgeving betroffen (33%), en dit ging in de meerderheid om wetsontwerpen. In bijna al deze gevallen was om advies gevraagd. De meeste adviezen (58%) betreffen beleidskwesties, dat wil zeggen rapporten of beleidsvoornemens. Ongeveer de helft van de adviezen rondom beleidskwesties zijn gevraagde adviezen. De ongevraagde adviezen komen voort uit (thematische) toezichtbezoeken of omdat de RSJ het wenselijk acht op beleidsontwikkelingen te adviseren. Een advies over penitentiaire programma's is bijvoorbeeld voortgekomen naar aanleiding van thematische toezichtbezoeken.

Tabel 4.3 Onderwerp van advies

Advies over

| | |
|---------|----------|
| Wet | 15 (33%) |
| Beleid | 26 (58%) |
| Project | 3 (7%) |
| Overig | 1 (2%) |

4.3.4 Doorlooptijd

De meeste adviezen kennen een doorlooptijd van twee (n=11), drie (n=9) of vier maanden (n=5) tussen de aanvraag tot advies (of de start van een ongevraagd advies) en het uitbrengen van het advies aan de minister van Justitie. Een minderheid van adviezen kent een langere doorlooptijd (n=5). In geval van spoed worden adviezen binnen 5 dagen uitgebracht (n=3) of zijn de adviezen binnen een maand gereed (n=5). Van 7 adviezen is de doorlooptijd onbekend.

De RSJ slaagt er altijd in om binnen de gevraagde termijn advies uit te brengen.

4.4 Kwaliteit van de adviezen

Door middel van documentanalyse zijn de adviezen getoetst aan de door de RSJ vastgestelde normen, dat wil zeggen visie, verwijzing naar andere taken, deskundigheid en toegankelijkheid. Daarnaast is aan sleutelfiguren hun oordeel gevraagd over de kwaliteit van de adviezen en de invloed van de adviezen op het beleid (bekendheid en follow up).

4.4.1 Visie en stellingnamen

Het doel van de adviezen is het bevorderen en instandhouden van een menswaardige bejegening en effectieve reïntegratie van justitiabelen. Dit geeft richting aan de adviezen.

De adviezen zijn bekeken op soort commentaar: wordt er kritiek geleverd of worden wijzigingen onderschreven, worden alternatieven aangedragen en vragen gesteld, en wordt het wets- of beleidsaspect in de wetsystematiek geplaatst of in de juridische dan wel maatschappelijke context.

De adviezen hebben als visie de rechtspositie en humane bejegening van justitiabelen. Er worden even vaak kritische kanttekeningen gemaakt als dat (onderdelen van) voorstellen worden onderschreven. In veel adviezen worden alternatieven aangereikt. De wetsontwerpen en beleidswijzigingen worden regelmatig in een relevante maatschappelijke of juridische context geplaatst. Er worden relatief weinig vragen gesteld. Af en toe wordt voorgesteld een onderzoek te starten naar een bepaalde problematiek.

De visie van de Raad op de rechtsbescherming van de justitiabelen komt met name naar voren als het gaat om wijzigingen in het beleid, zoals de modernisering van de sanctietoepassing en veranderingen bij de reclassering. De RSJ ziet toe op een humane bejegening van justitiabelen mede uit oogpunt van effectieve (re)ïntegratie in de samenleving en dit komt tot uiting in hun adviezen. Daarentegen komen de adviezen niet over als eenzijdig.

Een aantal geïnterviewden van het ministerie van Justitie brengt naar voren dat de RSJ te duidelijke stellingnamen heeft en te weinig meedenkt met de problemen waar het ministerie mee worstelt: 'dat de RSJ een opvatting heeft is geen probleem, maar wel dat de opvatting onvoldoende is onderbouwd'. Daarentegen zeggen mensen uit het veld (justitiabelen en advocatuur) dat de RSJ zich soms duidelijker moet uitspreken voor de positie en humane bejegening van justitiabelen. Deze verschillende meningen kunnen worden beschouwd als een kenmerk van

onafhankelijkheid; de RSJ vormt zich een eigen en deskundig oordeel over de problematiek en staat los van partijen. Er zijn overigens ook geïnterviewden die opmerken dat de RSJ een goed evenwicht houdt tussen de rechtspositie van justitiabelen enerzijds en de maatschappelijke ontwikkelingen anderzijds.

4.4.2 Verwijzing naar eerder advies, toezichtbezoeken of rechtspraak

In de adviezen wordt verwezen naar eerder uitgebrachte adviezen, toezichtbezoeken of rechtspraak. In de helft van de adviezen wordt verwezen naar eerder uitgebrachte adviezen, maar dit gebeurt niet systematisch, dat wil zeggen dat soms in algemene zin naar 'eerder advies' wordt verwezen zonder datum of titel te noemen van het advies (n=6), of naar het concrete advies (n=13). Er wordt in ongeveer eenderde van de adviezen verwezen naar toezichtbezoeken in het algemeen en soms specifiek. In de adviezen wordt zelden (n=2) verwezen naar informatie uit hun rechtspraaktaak.

Uit de adviezen spreekt deskundigheid die mede is opgebouwd uit ervaringen op grond van de andere twee taken. De verwijzing naar eerdere adviezen en andere taken van de RSJ kan meer expliciet en beter onderbouwd door bijvoorbeeld kort de argumenten te herhalen die in het voorgaande advies naar voren zijn gebracht.

4.4.3 Helderheid van presentatie

Sinds september 2003 wordt een onderscheid gemaakt tussen een brief en een advies. De adviezen hebben de vormgeving en opmaak van een brief en zijn doorgaans kort en krachtig. Langere adviezen hebben een specifieke indeling en opmaak. In opgemaakte vorm oogt het advies prettig en is het goed leesbaar. Het is prettig dat er tegenwoordig bij een langer advies een samenvatting wordt gegeven. Er is geen kritiek gehoord op de presentatie van de huidige adviezen.

Op de website staan de adviezen in niet-opgemaakte vorm. Dit oogt niet prettig en het advies is daardoor minder toegankelijk. In niet-opgemaakte vorm beslaan de meeste adviezen (n=35) een of twee pagina's en negen adviezen beslaan drie of vier pagina's. Er is een advies in de vorm van een rapport dat acht pagina's beslaat. In opgemaakte vorm moet het aantal pagina's met een factor twee worden vermenigvuldigd.

4.4.4 Deskundigheid

Deskundigheid is een lastig te meten begrip. Deskundigheid is door de RSJ opgevat als zorgdragen voor een brede deskundigheid in de verschillende secties, dat wil zeggen mensen uit verschillende disciplines en met verschillende deskun-

digheden. Voor elk advies worden de juiste deskundigen gezocht. In de advisering komt deze brede deskundigheid tot uiting.

Deskundigheid betekent ook werken volgens een vooropgezet plan, een gestructureerde werkwijze en helderheid van presentatie. De RSJ heeft een werkinstructie voor de ondersteuning. Er is geen toetsingskader voor het schrijven van de adviezen. De wijze van opbouw en opmaak van de adviezen is vastgelegd; de adviezen worden herkenbaar en uniform gepresenteerd. De deskundigheid kan worden verbeterd door de werkwijze en toetsingscriteria vast te leggen.

Er kan verschil gemaakt worden tussen de meer 'sterk juridische' adviezen, waar het commentaar zich hoofdzakelijk richt op de juridische formulering en de juridische context, en de meer 'inhoudelijke' adviezen, waar een wetswijziging of beleidsverandering in een bredere maatschappelijke of juridische context wordt geplaatst.

De 'sterk juridische' adviezen betreffen vaak 'eenvoudige' wetswijzigingen. Deze adviezen beslaan doorgaans een of twee pagina's en beperken zich tot wetsystematiek en juridische begrippen. De meer 'inhoudelijke' adviezen betreffen dikwijls ingrijpende beleidswijzigingen, relevante beleidskwesties of wetsontwerpen. Deze adviezen zijn langer en bevatten vaker naast de juridische context ook informatie over de maatschappelijke context.

Uit de documentanalyse blijkt dat adviezen een schat aan relevante informatie bevatten over het onderwerp en de adviezen zijn 'to the point'. De argumentatie is soms erg bondig en roept daardoor vraagtekens op. De argumentatie kan worden versterkt door de argumenten breder te documenteren. Dit kan door verwijzing naar relevante documenten, maar ook door bij verwijzing naar een eerder advies de argumenten uit dat advies te herhalen.

Uit de interviews met ambtenaren van het ministerie van Justitie komt naar voren dat de kwaliteit van de adviezen als wisselend wordt ervaren. De adviezen die de uitvoeringsmaatregelen betreffen en waar de RSJ het enige onafhankelijke adviesorgaan is, worden positief beoordeeld. Ook de adviezen over wetsontwerpen worden doorgaans positief beoordeeld; de adviezen worden van goede kwaliteit geacht en als goed bruikbaar beoordeeld. De meeste kritiek, maar niet unaniem gedeeld, is hoorbaar op de ongevraagde beleidsadviezen. Meerdere geïnterviewden brengen naar voren dat deze adviezen sterk gekleurd zijn door opvattingen van de leden zonder dat deze opvattingen voldoende worden onderbouwd, bijvoorbeeld met (inter)nationaal wetenschappelijk onderzoek of

onderzoek door de RSJ. Zij geven aan dat de kwaliteit en bruikbaarheid kan worden verhoogd door beter te onderbouwen waarom een bepaalde wets technische wijziging wordt voorgesteld of waarom van een bepaalde visie wordt uitgegaan.

Uit de documentanalyse komt naar voren dat de adviezen getuigen van een duidelijke visie, maar dat dit niet leidt tot eenzijdige adviezen. Uit de interviews komt naar voren dat sommige ambtenaren de visie als storend ervaren omdat deze niet voldoende is onderbouwd. Dit geldt met name de (ongevraagde) beleidsadviezen.

4.5 Effecten van advisering

Effecten van advisering zijn geoperationaliseerd door enerzijds te kijken naar de voorkant van de advisering, dat wil zeggen: wanneer brengt de RSJ een advies uit. Anderzijds is onderzocht welk oordeel sleutelfiguren geven over de bruikbaarheid van de adviezen van de RSJ. Tot slot is gekeken naar de toegankelijkheid van de uitgebrachte adviezen.

4.5.1 De voorkant van de advisering

De RSJ is in sommige opzichten uniek in zijn soort: als het specifiek over uitvoeringsaspecten van sanctietoepassing gaat, is de Raad het enige adviesorgaan. Ook als het gaat om jeugdigen is dit het geval. In die gevallen is het advies van de RSJ van groot belang.

Bij wetswijziging, veranderingen in lagere regelgeving en ingrijpende beleidswijzigingen wordt de RSJ om advies gevraagd, volgens sleutelfiguren van het ministerie van justitie. Wanneer het gaat om ministeriële regelingen op het terrein van de strafrechtstoepassing dan is de RSJ het enige adviesorgaan. Bij dat soort wijzigingen hecht DSRS sterk aan advies van de RSJ; het is van belang dat er een onafhankelijk orgaan naar kijkt. DSRS probeert dit advies tijdig te vragen, maar dit gaat soms mis.

Uit de interviews met raadsleden en secretariaat komt naar voren dat men het jammer vindt niet vaker vroegtijdig te worden gevraagd om advies als het gaat om wetswijzigingen. Het moment tussen het aanvragen van het advies en het geven van advies wordt als kort ervaren. De adviezen rond wetsontwerpen zijn vaak

sterk juridisch van aard; het commentaar richt zich op de systematiek en de juridische begrippen.

Bij beleidsvraagstukken wordt de Raad niet altijd om advies gevraagd. Dit wordt door de RSJ als een gemis ervaren. De RSJ geeft hiervoor twee verklaringen. Enerzijds heeft het kerndepartement geen behoefte aan advies van de Raad omdat men de handen vol heeft aan het onderhandelen met de desbetreffende organen, bijvoorbeeld de DJI of de reclassering; een advies kan tactisch niet uitkomen of niet opportuun zijn. Anderzijds wordt de RSJ als lastig ervaren door de beleidsafdelingen: een orgaan dat de principes, rechtswaarborgen voor de gedetineerden, hoog in het vaandel houdt. Uit de interviews met het ministerie blijkt dat dit genuanceerder ligt: het gaat niet alleen om de opvatting, maar vooral om de onderbouwing van deze opvatting.

Als niet om advies is gevraagd, kan de RSJ ongevraagd advies geven. In dat geval moet de RSJ wel op de hoogte zijn van beleidswijzigingen en dat is sinds de nieuwe communicatiestructuur, waarbij ontvlechting van RSJ en ministerie heeft plaatsgevonden, volgens de RSJ moeilijker. Door informele contacten met DJI of medewerkers op de beleidsafdelingen, en door ambtenaren voor specifieke agendapunten uit te nodigen, wordt informatie over beleidsontwikkelingen verkregen. De RSJ ervaart een gebrek aan vroegtijdige informatie over belangrijke ontwikkelingen, waardoor zij hun adviestaak minder goed kunnen uitoefenen.

4.5.2 Invloed van adviezen op regelgeving en beleid

De invloed van adviezen op regelgeving en beleid is niet makkelijk vast te stellen. Er zijn allerlei factoren die ertoe kunnen leiden dat aanbevelingen of gezichtspunten van de Raad zijn terug te vinden in de regelgeving of het beleid. En ook als dit niet het geval is, kunnen de adviezen een belangrijke rol hebben gespeeld in de discussie of het verhelderen van een bepaalde problematiek. Soms wordt in kamerstukken verwezen naar adviezen van de Raad, zoals in de discussie in de vaste commissie voor Justitie over het wetsvoorstel Plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders (TK 29 980, nr. 4, p.5) en in de nota van toelichting bij het besluit het aantal uren dagprogramma en activiteiten in de penitentiaire instellingen te wijzigen (Staatsblad 2003, 349).

Uit de interviews met ambtenaren van het ministerie van Justitie komt geen eenduidig beeld naar voren over de bruikbaarheid van de adviezen. Soms is een advies bruikbaar, soms niet. De adviezen over wetgeving wordt doorgaans bruikbaar geacht, evenals de adviezen over de uitvoeringsmaatregelen. Beleidsad-

viezen of adviezen voortkomend uit toezichtbezoeken worden minder bruikbaar geacht, omdat de opvattingen die in deze adviezen doorklinken te weinig worden onderbouwd volgens de geïnterviewden (zie paragraaf 4.4.4). Het zijn met name de beleidsadviezen waar weinig mee wordt gedaan, zeker als deze haaks staan op beleidsvoornemens.

Adviezen kunnen ook op andere wijze invloed hebben. De advocatuur gebruikt bijvoorbeeld adviezen ter onderbouwing van het verweer, en bijvoorbeeld gedeco's in de gevangenissen zijn op de hoogte van de adviezen. Ook kan een advies van invloed zijn in een kamerdebat. De waarde van adviezen bestaat dan uit het scherpen van de discussie.

4.5.3 Toegankelijkheid adviezen

De adviezen zijn openbaar en vanaf 2002 staan de uitgebrachte adviezen op de website van de RSJ. De website wordt regelmatig bezocht. In december 2003 werd de website door 464 computers benaderd, maar niet bekend is hoe vaak specifiek naar adviezen wordt gekeken. Het advies is tevens aan te vragen bij het Coördinatiepunt. Er wordt niet bijgehouden hoe vaak een advies wordt opgevraagd. Vanuit het veld komt regelmatig een verzoek om een advies, de coördinator van het Coördinatiepunt denkt dat er minimaal vijf aanvragen per advies zijn en soms rond de twintig, zoals het advies over de bezuinigingen bij reclassering en de modernisering van de sanctietoepassing. De adviezen gaan naar rechtbanken, bibliotheken, verenigingen actief in het veld, of journalisten.

Een samenvatting van de adviezen wordt in de Staatscourant vermeld binnen een maand dat het advies is uitgebracht en een samenvatting verschijnt in het vakblad Sancties. De Tweede Kamer is op de hoogte van de adviezen doordat in het wetsontwerp verwezen wordt naar het advies van de RSJ of omdat het als bijlage wordt meegestuurd.

4.6 De waarde van adviezen

De advisering van de RSJ moet zich, gelet op de tekst van de wet, primair richten op de uitvoering van beleid en niet op beleid en regelgeving als zodanig. Dit is een beperking ten opzichte van de adviestaak van de voorganger van de RSJ, de CRS. De adviesfunctie rond jeugdigen is breder dan voor de terreinen gevangeniswezen, tbs en reclassering, omdat het niet alleen de sanctietoepassing betreft.

In de praktijk wordt met de beperking tot uitvoeringsmaatregelen niet strikt omgegaan, noch door de RSJ noch door het ministerie. Enkel binnen het ministerie vinden dat de meerwaarde van de RSJ zit in de adviezen over uitvoeringsbeleid; daarop hebben zij grote deskundigheid en daarop moeten zij zich concentreren. Deze mening wordt echter niet algemeen gedeeld.

Uit de documentanalyse komt naar voren dat de adviezen veel informatie bevatten en getuigen van deskundigheid. De visie van de Raad op de rechtsbescherming van de justitiabelen en het belang van een humane aanpak en (re)ïntegratie van justitiabelen komt naar voren in de adviezen, maar de adviezen komen in zijn geheel niet over als eenzijdig. De adviezen over wet- en regelgeving die zijn gevraagd, worden doorgaans goed bruikbaar en van goede kwaliteit geacht door de ambtenaren van het ministerie van Justitie. Het minst bruikbaar worden de ongevraagde adviezen over beleidswijzigingen geacht mede omdat de opvattingen te weinig worden onderbouwd met wetenschappelijke literatuur en de opvattingen haaks staan op het beleidsvoornemen. De RSJ acht de tijd tussen het aanvragen van het advies en het uitbrengen van het advies soms te kort, waardoor tijd ontbreekt voor een goede onderbouwing. Dit kan ook het geval zijn als de RSJ pas op de hoogte is van belangrijke beleidswijzigingen als deze plannen al bijna naar de Tweede Kamer gaan; de RSJ heeft dan weinig tijd om een ongevraagd advies goed te onderbouwen. De RSJ acht het van belang om adviezen goed te onderbouwen en zou daartoe meer onderzoek willen doen, maar de menskracht ontbreekt hiervoor.

Er zijn drie knelpunten te signaleren, ten eerste de informatie-uitwisseling tussen de verschillende beleidsafdelingen en de RSJ, ten tweede de bruikbaarheid van de adviezen voor het beleid en ten derde de bijdrage aan het publieke debat. Uit het onderzoek komt naar voren dat de RSJ een achteruitgang in informatie-uitwisseling ervaart sinds in het kader van de ontvlechting van RSJ en ministerie van Justitie ambtenaren van het ministerie niet meer ambtshalve aanwezig zijn op de sectievergaderingen. De RSJ wil graag over aankomende veranderingen van het beleid in een vroeg stadium geïnformeerd worden, namelijk in de fase van probleemformulering. Vanuit het ministerie is geen of minder behoefte aan het tijdig informeren van de RSJ over mogelijke beleidswijzigingen. Er lijken geen grote bezwaren te zijn vanuit het ministerie dat de RSJ zich buigt over het bredere terrein van sanctietoepassing, maar zij moeten dit op eigen kracht doen en zich niet afhankelijk maken van informatie vanuit het departement. Het probleem is echter

dat de RSJ tijdig op de hoogte moet kunnen zijn van aankomende beleidswijzigingen om een doordacht advies te kunnen schrijven. Hierbij speelt een rol dat de raadsleden in feite 'vrijwilligers' zijn met beperkte tijd. Een hieraan verwant probleem is dat de RSJ formeel adviseert aan het kerndepartement, terwijl de advisering naar de tekst van de wet is beperkt tot uitvoeringsmaatregelen. Het is de DJI die hiervoor verantwoordelijk is. De advisering via het kerndepartement is een omweg die ten koste kan gaan van snelheid en effectiviteit.

Het tweede knelpunt betreft de bruikbaarheid van de adviezen voor het ministerie van Justitie. Doel van advisering is een bijdrage te leveren aan 'een optimale effectuering van de zorg aan de justitiabelen'. In de adviezen van de Raad komt dit goed tot uitdrukking. Hier is echter een spanning te constateren tussen een advies geschreven vanuit de stellingnamen dat de rechtspositie en bejegening van justitiabelen voorop stelt en een voor het ministerie bruikbaar advies, dat wil zeggen een advies dat bijdraagt aan het vinden van oplossingen voor urgente maatschappelijke problemen rond veiligheid. Als de Raad zich te weinig inleeft in de beleidsdilemma's van het ministerie kan het advies een papieren tijger worden en heeft het advies geen invloed op het beleid. Dit wil niet zeggen dat het advies dan geen waarde heeft. De waarde van het advies zit in de argumenten die het levert voor het scherpen van het debat.

Hier kom ik bij het derde knelpunt. De adviezen zijn gericht aan de minister van Justitie en niet ook aan de Tweede Kamer, zoals de adviezen van adviesorganen die onder de Kaderwet adviesorganen vallen. Hoewel de adviezen via de minister van Justitie de Tweede kamer bereiken, zoekt de RSJ niet zelf actief contact met de Tweede Kamer, uitzonderingen daargelaten. Als de waarde van het advies zit in 'het bijdragen aan een optimale effectuering van de zorg aan justitiabelen' is het belangrijk dat de argumenten bij een breder publiek en in elk geval de Tweede Kamer bekend zijn. Dit zou ervoor pleiten de RSJ meer zelfstandigheid te geven in het uitbrengen van de adviezen aan de Tweede Kamer.

5 Het toezicht

5.1 Inleiding

De derde taak van de Raad is het houden van toezicht op de rechtspositie en de bejegening van gedetineerden in algemene zin (art. 3 & 15 TRSJ). Het toezicht betreft de omstandigheden van de justitiabelen en of deze overeenstemmen met de geldende regelgeving en voldoen aan de eisen van een humane strafrechtspleging. Naast de rechtspositie en humane bejegening wordt tevens toegezien op (re)ïntegratie van de justitiabelen. Het toezicht betreft niet de individuele situatie van de gedetineerden, dat is de taak van de rechtspraak, noch betreft het toezicht het functioneren of de kwaliteit van de inrichting op zich. De toezichttaak heeft tot doel een totaalindruk te verkrijgen van de stand van zaken in het Nederlandse gevangeniswezen, tbs-klinieken, jeugdinstellingen en reclasseringstaken. Daarin onderscheidt de RSJ zich van de Commissies van Toezicht, die op inrichtingsniveau werkzaam zijn. Om de toezichtfunctie te kunnen uitoefenen heeft de Raad toegang tot de inrichtingen en instellingen en ontvangt de RSJ alle door hen gewenste inlichtingen van de directeur (zie paragraaf 1.2). De RSJ bezoekt iedere inrichting (op regiënniveau) om het jaar, gemiddeld 64 bezoeken per jaar. Het gevangeniswezen omvat de meeste inrichtingen. Over de resultaten van het toezichtbezoek wordt gerapporteerd aan de minister.

De centrale vraag van dit hoofdstuk is in hoeverre de RSJ zijn toezichthoudende taak uitvoert zoals beoogd door de wetgever.

De overheid heeft zijn visie op toezicht vastgelegd in de Kaderstellende visie op toezicht (TK 27 831, nr. 1). Toezicht wordt als volgt omschreven: toezicht is het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren. Goed toezicht moet voldoen aan de principes van onafhankelijkheid, transparantie en professionaliteit, dat wil zeggen dat de toezichthouder zonder beïnvloeding van de onder toezicht staande partij (instelling) of verantwoordelijke bestuurder objectief feitenonderzoek moet kunnen verrichten en zich op basis daarvan een eigen oordeel moet kunnen vormen. Bovendien moeten de rapportages zoveel mogelijk openbaar zijn, zodat parlement en samenleving zich op de hoogte kunnen stellen van het oordeel van de toezichthouder. Een functiescheiding van beleid en toezicht is daarbij een noodzakelijke voorwaarde voor onafhankelijkheid en transparantie (TK 27 831, nr. 1, p. 3). In hoeverre valt de specifieke toezichtfunctie van de RSJ onder de Kaderstellende visie op toezicht? We komen hier in de conclusie op terug.

De RSJ heeft mede naar aanleiding van de Kaderstellende visie op toezicht criteria vastgelegd voor een goede uitoefening van de toezichttaak in de Visienota 2005.

De volgende criteria worden genoemd:

- A. de toezichtfunctie moet helder zijn gepositioneerd
- B. het object en de focus van toezicht moeten helder zijn gedefinieerd en geoperationaliseerd in concrete toetsingscriteria
- C. het toezicht moet systematisch, methodisch, deskundig en professioneel worden uitgeoefend
- D. de toezichtrapportages moeten voldoen aan de criteria van toezicht houden en aan eisen van bruikbaarheid
- E. de toezichtverslagen moeten herkenbaar zijn en uniform worden gepresenteerd
- F. de toezichtrapportages moeten tijdig worden uitgebracht
- G. de toezichtrapportages moeten openbaar zijn
- H. de toezichtrapportages moeten worden gevolgd door een adequate follow-up.

De door ons van te voren opgestelde criteria sluiten hierbij aan, namelijk:

- is toezichtbezoek professioneel, dat wil zeggen volgens een gestructureerde werkwijze, en periodiek (C, D)
- is toezichtbezoek transparant, dat wil zeggen is de werkwijze duidelijk, is aangegeven welke informatie is gebruikt en is de toezichtrapportage openbaar (B,G)
- is sprake van onafhankelijk toezicht (A)
- wat is de doorlooptijd (F)
- wat is de kwaliteit van de toezichtverslagen :volgt de opbouw een stramien, zijn de inhoudelijke aspecten conform doelstelling, namelijk rechtspositie en bejegening (en resocialisatie), en zijn de rapportages goed leesbaar (E)
- wat is de relevantie van het toezicht (invloed op beleid ministerie, beleid inrichting en zelfstandige waarde van toezicht) (H)

Evenals bij het onderzoek naar de uitvoering van de taken rechtspraak en advies wordt gekeken of de RSJ zich houdt aan de door henzelf gestelde normen, en daarnaast worden de gevonden resultaten geplaatst tegen de achtergrond van de drie vereisten van toezicht: onafhankelijkheid, transparantie en professionaliteit.

Onderzoeksmethoden

De toezichtfunctie is onderzocht door een dossierscan, documentanalyse en interviews met sleutelfiguren.

De dossiers van toezichtbezoeken geven een indruk van de stukken die worden geraadpleegd en de correspondentie die wordt gevoerd. De dossierscan had tot doel te onderzoeken of het dossier de documenten bevat die volgens het protocol toezichtbezoek gebruikt dienen te worden en om inzicht te krijgen in de soort bezoeken die worden afgelegd en de doorlooptijd van het toezichtbezoek tot de afronding van de toezichtrapportages. De dossiers die worden aangemaakt ter voorbereiding en afsluiting van een toezichtbezoek zijn gescand voor alle inrichtingen, onderverdeeld naar gevangeniswezen, tbs-inrichting en jeugdinrichtingen. Ook toezichtbezoeken bij de reclassering zijn in de scan meegenomen. Overigens wordt de reclassering eveneens in het toezichtprogramma van de inrichting betrokken.

De documentenanalyse betreft 32 toezichtrapportages, verdeeld over de vier terreinen: gevangeniswezen, tbs, jeugd en reclassering. Er zijn per sector acht rapportages bekeken, vier rapportages van toezichtbezoeken uit 2002 en vier uit 2003.

Aan de hand van de resultaten van de dossierscan, documentanalyse en interviews wordt ingegaan op de wijze waarop het toezicht wordt uitgeoefend, de doorlooptijd, de kwaliteit van de toezichtrapportages en de invloed van de toezichtbezoeken op de inrichtingen of het beleid van het ministerie van Justitie. Voorafgaand wordt ingegaan op de positionering van de toezichttaak van de RSJ en het object van toezicht.

Opbouw hoofdstuk

Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd. De positionering van de toezichttaak van de RSJ en het object van toezicht worden behandeld in paragraaf 5.2. Vervolgens wordt ingegaan op de toezichtprocedure in paragraaf 5.3. en de doorlooptijden in paragraaf 5.4. Op de kwaliteit van de toezichtrapportages wordt ingegaan in paragraaf 5.5. De effecten van de toezichtfunctie op de inrichtingen en het beleid van het ministerie worden behandeld in paragraaf 5.6. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie over de toezichttaak aan de hand van de drie aspecten onafhankelijkheid, transparantie en professionaliteit (paragraaf 5.7).

5.2 Positionering van de RSJ en object van toezicht

De RSJ is een onafhankelijk orgaan, dat wil zeggen dat het toezicht op de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende of vrijheidsbeperkende sancties is neergelegd bij een orgaan dat volledig extern van het ministerie van Justitie is gepositioneerd. De reden om het toezicht bij een onafhankelijk orgaan te leggen wordt als volgt geformuleerd door de overheid: 'Bij de terreinen van strafrechtstoepassing en jeugdbescherming gaat het om overheidsoptreden jegens burgers waarbij hun rechtspositie veelal diep wordt getroffen en waarbij zij verregaand in hun burgerlijke vrijheden worden aangetast. Zij worden geconfronteerd met onvrijwillige en verplichtende contacten met de justitiële autoriteiten. Het is daarom van groot belang dat er een onafhankelijk college is dat toezicht houdt op de zorgvuldigheid van handelen die bij de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen in acht moeten worden genomen.' (TK 26 871, nr. 2).

De leden van de Raad hebben zitting in de RSJ op grond van hun deskundigheid. Zij zijn niet werkzaam op het terrein van de tenuitvoerlegging van sancties. De RSJ is een onafhankelijk orgaan dat de inrichtingen bezoekt en toetst of de rechtspositie en de bejegening voldoen aan de nationale en internationale wet- en regelgeving en of aan de doelstelling van reïntegratie wordt voldaan.

Het object van toezicht betreft de wijze van tenuitvoerlegging van vrijheidsbennende en vrijheidsbeperkende straffen en maatregelen. Het toezicht betreft de rechtspositie van justitiabelen, de humane bejegening en de reïntegratie van de gedetineerden. In het Algemeen kader voor het toezicht op de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen van de RSJ staat het als volgt verwoord: 'Centraal bij het toezicht houden staat de vraag of en in hoeverre de toepassing van regelgeving en de uitvoering van beleid beantwoorden aan de nationale en internationale normstellende kaders en noties die van toepassing zijn op de tenuitvoerlegging van sancties en maatregelen. Het toezicht heeft een preventief en correctief doel: bescherming en zonodig verbetering van de positie van justitiabelen.' Beleid en bedrijfsvoering van de inrichting zijn geen zelfstandig onderwerp van het toezicht, wel zover relevant voor de rechtspositie en bejegening van justitiabelen.¹⁵ Vanaf 1998 wordt gewerkt met een toetsingskader, dat een aantal keren is aangepast. Er is een algemeen kader voor het toezicht op de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen en daarnaast is per terrein een eigen toezichtkader ontwikkeld. Voor alle terreinen geldt dat wordt gekeken naar de volgende aspecten (categorieën):

1. het niveau van formele rechtsbescherming,
2. het niveau van de materiële en sociale omstandigheden,
3. niveau van het regiem programma, behandeling, verpleging,
4. consequenties van beleid en organisatie voor de bejegening van personen.

Per categorie wordt aangegeven welke onderwerpen spelen. Er wordt in algemene zin aangegeven welke kaders en normen, dat wil zeggen (internationale) wet- en regelgeving en jurisprudentie, worden gehanteerd. Voor het gevangeniswezen is in een bijlage aangegeven hoe de onderwerpen zich verhouden tot de specifieke wet- en regelgeving (rechtspositie van de justitiabelen). Er worden geen criteria en indicatoren gegeven aan de hand waarvan de stand van zaken met betrekking tot

¹⁵ Zie ook: Van Kuijck (2003).

de onderwerpen kan worden gemeten (bijvoorbeeld met een score onvoldoende, voldoende en goed).

Uit de dossierscan en documentanalyse komt naar voren dat de RSJ toezicht houdt op voornoemd object van toezicht: de rechtspositie en bejegening van justitiabelen. De kwaliteit van de inrichting komt aan bod als er een samenhang is met de rechtspositie en bejegening van de justitiabelen.

5.3 Uitoefening van de toezichtfunctie

Het toezicht moet systematisch, methodisch, deskundig en professioneel worden uitgeoefend, is de norm die de RSJ zichzelf stelt. In deze paragraaf wordt eerst de toezichtprocedure beschreven. Vervolgens wordt ingegaan op het soort afgelegde bezoeken en de opbouw van het dossier aan de hand van de resultaten van de dossierscan, aangevuld met informatie uit de interviews.

5.3.1 Procedure toezichtbezoeken

De RSJ bezoekt iedere inrichting (op regierniveau) om het jaar. Op jaarbasis worden 64 bezoeken afgelegd. Vooraf maakt men een planning, die wordt besproken met het departement en wordt vastgelegd in het werkplan. Suggesties vanuit de beleidsafdelingen neemt men mee in de planning. Het aantal geplande bezoeken wordt daadwerkelijk uitgevoerd.

De toezichtbezoeken worden voorbereid door het secretariaat van de RSJ volgens een vast stramien (protocol toezichtbezoek). Elk half jaar (in mei en oktober) worden toezichtbezoeken gepland, zodat elke twee jaar een toezichtbezoek aan de inrichting plaatsvindt. Dit zijn de periodieke toezichtbezoeken. Daarnaast kunnen themabezoeken plaatsvinden, gekoppeld aan een periodiek bezoek. Soms vindt een incidenteel of een vervroegd periodiek toezichtbezoek plaats.

De leden van de Raad kunnen zich van tevoren opgeven voor bepaalde inrichtingen en instellingen aan de hand van een lijst met data. De toezichtcommissie bestaat uit drie leden en een secretaris, waarbij een van de leden van de commissie optreedt als dagvoorzitter.

De directeur van de instelling krijgt de bezoekdatum aangekondigd en via een brief wordt gevraagd vooraf informatie toe te sturen. Eventueel worden ook

anderen gevraagd informatie op te sturen, zoals de Commissie van Toezicht, een toezichthoudende instantie/inspectie, of de accountmanager.

Aan de hand van de vooraf verkregen informatie, zoals jaarverslag, jaarplan, huisregels, beleidsplannen van de inrichting en het toezichtverslag van de vorige keer wordt door de secretaris een knelpuntanalyse gemaakt, waarbij aandacht is voor het niveau van formele rechtsbescherming, het niveau van de materiële en sociale omstandigheden, het niveau van het regiem en de consequenties van beleid, management en organisatie voor de bejegening. Het bezoekprogramma wordt samen met de inrichting aan de hand van een standaardprogramma vastgesteld. De toezichtcommissie houdt met alle geledingen een (groeps)gesprek: de directeur, de gedetineerden - meestal de gedetineerdencommissie (gedeco) of jongeren (jongerenraad) of ter beschikking gestelden -, uitvoerend personeel zoals PIW'ers, middenkader, activiteitenbegeleiding en hulpverlening, zoals verpleegkundigen en inrichtingarts. Daarnaast is er een gesprek met leden van de Commissie van Toezicht van de inrichting. Dit gesprek met de c.v.t vindt doorgaans aan het einde van de dag plaats. De Commissie van Toezicht wordt gebruikt als een soort toetssteen; de bevindingen van de toezichtcommissie worden aan de c.v.t voorgelegd voor feedback. Naast gesprekken is er een rondgang door de inrichting en wordt in de inrichting de maaltijd genuttigd die ook de justitiabelen krijgen.

Aan de hand van de gesprekken en wat de toezichtcommissie heeft waargenomen wordt een feitelijk verslag gemaakt, zonder tot personen herleidbare uitspraken. Dit gebeurt aan de hand van een standaardmodel. Daarnaast bevat de rapportage conclusies en eventueel aanbevelingen. De conceptversie wordt ter aanvulling en correctie voorgelegd aan de bezoekcommissie. De directeur van de inrichting krijgt de mogelijkheid feitelijke onjuistheden te corrigeren. De voorzitter van de sectie onder wie het toezichtbezoek valt, stelt de rapportage vast. In de desbetreffende sectie worden de rapportages naderhand besproken en zo nodig voor onderdelen onder aandacht van een andere sectie gebracht. De sectie kan zo nodig regelen dat informatie en standpunten worden uitgewisseld op een hoger niveau dan dat van de bezochte inrichting/locatie. De sectie kan beslissen de rapportage te sturen aan de CPT.

De rapportage wordt uitgebracht aan de minister van Justitie. Hij wordt gestuurd naar het Coördinatiepunt en van daaruit verspreid onder de relevante afdelingen. Daarnaast wordt de definitieve rapportage toegezonden aan de inrichting en aan de Commissie van Toezicht van de inrichting.

5.3.2 Indruk van de toezichttaak

Soort bezoek

Uit de dossieranalyse komt naar voren dat de Raad met name periodieke bezoeken aflegt, waaraan soms een thema is gekoppeld. In de door ons onderzochte dossiers betrof dit drie maal een reclasseringsbezoek en eenmaal een gevangenisbezoek. De thema's waren penitentiaire programma's en begeleiding tbs-patiënten. Er worden soms incidentele bezoeken afgelegd, bijvoorbeeld als er veel knelpunten worden gesignaleerd; er wordt dan binnen een jaar weer een bezoek afgelegd.

Het is met name de sectie Reclassering die sinds 2003 een beleid voert om themabezoeken af te leggen; de toezichtbezoeken worden rond een thema georganiseerd. Binnen het gevangeniswezen worden soms toezichtbezoeken rond een onderwerp georganiseerd, bijvoorbeeld de inrichtingen voor Jong Volwassenen (JOVO) of de SOV; al deze inrichtingen krijgen dan een standaardbezoek in dezelfde periode. Ook bij tbs-inrichtingen komt het wel voor dat een bepaald onderwerp systematisch aan bod komt, bijvoorbeeld aspecten rond longstay in tbs-inrichtingen, waarbij ook inrichtingen die geen longstay-plaatsen hebben worden bevraagd over criteria wanneer een cliënt in aanmerking komt voor longstay. Sinds de instelling van de RSJ worden toezichtbezoeken aan jeugdinstellingen gebracht. Dit toezicht is nog zo recent dat er geen themabezoeken zijn.

Opbouw van het dossier

In de werkinstructie Ondersteuning toezichtprocedure zijn de dossiervorming en het beheer geregeld. Bij het aanmaken van de map moeten de volgende documenten worden opgenomen: aankondigingbrief aan directie en Commissie van Toezicht, verslag voorgaande bezoek en verslag sectievergadering over voorgaande bezoek. Uit het dossieronderzoek komt naar voren dat de aankondigingbrief met name in de dossiers van het gevangeniswezen aanwezig zijn (98%), in mindere mate bij reclassering (40%) en nauwelijks bij jeugd (14%) en tbs (11%). Het verslag van het vorige bezoek is in (ruime) meerderheid aanwezig: gevangeniswezen 77%, reclassering 60% en tbs 56%. De toezichttaak voor de jeugdinrichtingen bestaat sinds april 2001, waardoor in veel gevallen het dossier een eerste bezoek betrof. Het verslag van de sectievergadering was voor alle secties sporadisch aanwezig. Reden hiervoor is dat de toezichtverslagen in het algemeen niet in de sectievergadering worden vastgesteld.

De directie van de inrichting dient inzicht te geven in het jaarverslag, jaarplan en beleidsstukken van de inrichting/instelling. Voorts wordt specifieke informatie gevraagd over enkele nader genoemde aspecten in een brief. Daarnaast worden stukken van de reclassering met betrekking tot het reclasseringsaanbod opgevraagd bij de reclassering en aan de Commissie van Toezicht van de inrichting wordt het jaarverslag van de Commissie van Toezicht gevraagd, evenals een overzicht van de beklag- en beroepsschriften die in de inrichting zijn ingediend. Uit het dossieronderzoek komt naar voren dat het jaarverslag en jaarplan van de inrichting doorgaans aanwezig zijn en deze worden aangevuld met meerdere beleidsstukken van de inrichting. Deze beleidsstukken betreffen verschillende onderwerpen. Regelmatig zijn huisregels, leefregels of gedragsregels in het dossier aanwezig, evenals richtlijnen straffen en maatregelen of klachtbehandeling. Daarnaast kunnen specifiek voor de inrichting geldende interne richtlijnen in het dossier zitten, bijvoorbeeld een urinecontroleregeling, beleidsnota identiteit FOBA, medicatie/methadonbeleid in SOV-voorzieningen, een protocol dwangmedicatie of een verlofbeleid.

De reclassering betreft een andersoortig toezichtbezoek. Er zijn minder beleidsstukken aanwezig, maar daarentegen worden vaker convenanten aangetroffen.

Het jaarverslag van de Commissie van Toezicht was in 26% (n=16) van de dossiers van het gevangeniswezen aanwezig, in 46% (n=10) van de jeugdinstellingdossiers en in een van de tbs-dossiers (11%). Onderdeel van het jaarverslag is een overzicht van beklag- en beroepsschriften. De Commissie van Toezicht is verplicht een jaarverslag te maken, maar in de praktijk gebeurt dit niet altijd. Soms wordt wel een overzicht van beklag- en beroepsschriften gegeven.

Sinds 2003 wordt door de RSJ meer nadruk gelegd op het verkrijgen van jaarverslagen van de Commissies van Toezicht en neemt het aantal jaarverslagen dat binnenkomt toe, volgens de RSJ. De reclassering kent geen Commissie van Toezicht. (Zie onderstaande tabel.)

Tabel 5.1. Aanwezigheid stukken

Aanwezigheid stukken naar terrein

| | gevangenis | | jeugd | | reclassering | | tbs | |
|-----------------------------------|------------|------|-------|-------|--------------|-----|-----|-------|
| | N | % | N | % | N | % | N | % |
| jaarverslag c.v.t. | 16 | 25,8 | 10 | 45,5 | 1 | 2,6 | 1 | 11,1 |
| jaarverslag | 50 | 80,6 | 22 | 100,0 | 2 | 5,1 | 9 | 100,0 |
| jaarplan | 54 | 87,1 | 21 | 95,5 | 2 | 5,1 | 8 | 88,9 |
| stukken van de reclassering | 14 | 22,6 | | | | | | |
| beklag/beroepschriften inrichting | 4 | 6,5 | 5 | 22,7 | | | 2 | 22,2 |
| gemiddeld aantal beleidsstukken | 3,2 | | 5 | | 0,4 | | 3,9 | |

Naast beleidsstukken zitten er andersoortige informatiebronnen in het dossier, bijvoorbeeld een formatie-overzicht, activiteitenoverzicht, nieuwsbrief, informatieklapper SOV, bouwkundig plan of artikelen. Ook adviezen of brieven aan de minister van Justitie en inspectierapporten van de Inspectie Gezondheidszorg of Inspectie Jeugdzorg kunnen in het dossier zijn gevoegd. Tevens kan een informatiestaat van disciplinaire straffen en ordemaatregelen in het dossier aanwezig zijn. De RSJ geeft aan dat niet alle stukken in het dossier bewaard blijven omdat er erg veel informatie wordt vergaard. De ene medewerker stopt meer in het dossier dan de andere.

Tot slot is onderzocht hoe vaak een reactie van de directeur op het conceptverslag in het dossier aanwezig is. Dit verschilde per sectie: 24% (n=15) van de dossiers van het gevangeniswezen bevatte een reactie van de directeur, 59% (n=13) van de dossiers van jeugd en 33% (n=3) van tbs.

De RSJ geeft aan dat directeuren altijd een reactie geven op het concepttoezichtverslag. Soms wordt de reactie mondeling gegeven. Deze reacties worden altijd verwerkt.

Algemene indruk

Er zijn 98 dossiers bekeken van toezichtbezoeken uit de jaren 2001, 2002 en 2003. Hieruit blijkt dat de RSJ voornamelijk periodieke bezoeken aflegt waar af en toe een thema aan is gekoppeld. Er wordt van tevoren veel informatie opgevraagd over de inrichting. Daarnaast is ook algemene informatie over een bepaalde problematiek te vinden in de dossiers.

In de loop der tijd verbetert de dossieropbouw door meer systematiek in de wijze van opbergen, waardoor het dossier beter toegankelijk wordt. Er is eveneens een betere vulling. De verkregen informatie wordt gebruikt om de knelpuntenanalyse te maken, aldus de RSJ-medewerkers. Zij geven aan dat veel tijd wordt besteed aan het verkrijgen van de juiste informatie. De secretaris selecteert de belangrijkste stukken voor de leden van de toezichtcommissie, die deze stukken, samen met de knelpuntenanalyse, voorafgaand aan het bezoek ontvangen.

Uit de interviews met de leden van de Raad komt naar voren dat momenteel de toezichtbezoeken meer systematisch worden aangepakt dan een aantal jaren geleden. Er wordt vooraf een knelpuntenanalyse gemaakt aan de hand van de verkregen informatie en het verslag van het vorige toezichtbezoek, de voorzitter houdt de grote lijn in de gaten en houdt strakker dan voorheen de hand aan de vragen die aan bod komen. Iedereen heeft ook een interne eendaagse cursus gevolgd over het uitvoeren van een toezichtbezoek. De toezichtfunctie heeft zich ontwikkeld zoals een raadslid het uitdrukt: 'De insteek van de toezichtbezoeken is meer gestructureerd, er is sprake van uniformering van de rapportages en er wordt vaker thematisch gewerkt. Vroeger waren de toezichtbezoeken meer rondreizende circusbezoeken waar mensen hun eigen stokpaardjes bereden, maar dat is niet meer zo.' De leden van de Raad geven bovendien aan dat de toezichttaak in ontwikkeling is. Zo vraagt men zich af of het niet beter is met gestandaardiseerde vragenlijsten te werken, of om een scorelijst in te voeren.

Vanuit het ministerie is waardering voor het werk van de toezichtcommissies die hun werk nauwgezet, serieus en met overgave doen. Daarnaast wordt door verschillende geïnterviewden die werkzaam zijn bij het ministerie van Justitie opgemerkt dat de bezoeken een informeel karakter hebben; er wordt alleen gepraat met de verschillende geledingen waardoor de toezichtcommissie haar oordeel vormt op grond van toevallige opvattingen binnen die geledingen. Een aantal geïnterviewden werkzaam bij het ministerie, vergelijkt de kwaliteit van de toezichttaak van de RSJ met de kwaliteit van de toezichttaak door een inspectie, en zij zijn van mening dat de RSJ minder systematisch te werk gaat dan professionele inspecties. Het toezicht wordt in hun ogen op een amateuristische wijze uitgeoefend, hetgeen wellicht is te verklaren uit het feit dat de leden van de Raad dit werk erbij doen: het is niet hun beroep om toezicht te houden.

Overigens wordt door verschillende geïnterviewden opgemerkt dat de toezichtfunctie in ontwikkeling is, bijvoorbeeld door het gebruik van toetsingskaders en

doordat tegenwoordig de RSJ een onderscheid maakt tussen de feitelijke beschrijving en het formuleren van conclusies (zie ook de volgende paragraaf over de toezichtrapportages). De directeur van een penitentiaire inrichting bevestigt dat de toezichtbezoeken zich de laatste tijd hebben ontwikkeld in gunstige zin.

5.4 Doorlooptijd

Van 93 toezichtbezoeken is de doorlooptijd tussen het toezichtbezoek en het uitkomen van de rapportage bekend. Doorgaans ontbreekt de datum waarop de definitieve rapportage is vastgesteld en is de datum van verzending aan de minister aangehouden. In de meerderheid van de gevallen zitten er meer dan 11 weken tussen het bezoek en de rapportage. Gemiddeld is de doorlooptijd 15 weken, met een minimum van 2 weken en een maximum van 48 weken. Per sectie varieert de doorlooptijd enigszins, zoals in onderstaande tabel is aangegeven.

Tabel 5.2 Termijn tussen bezoek en verslag in weken per terrein

| Termijn tussen bezoek en verslag per terrein | | | 1-6 weken | 7-11 weken | >11 weken |
|--|------------------------|---|-----------|------------|-----------|
| gevangenis | termijn in categorieën | N | 6 | 18 | 35 |
| | | % | 10,2% | 30,5% | 59,3% |
| jeugd | termijn in categorieën | N | 5 | 3 | 12 |
| | | % | 25,0% | 15,0% | 60,0% |
| reclassering | termijn in categorieën | N | 2 | 2 | 1 |
| | | % | 40,0% | 40,0% | 20,0% |
| tbs | termijn in categorieën | N | 1 | 2 | 6 |
| | | % | 11,1% | 22,2% | 66,7% |

Onderzoek formulier toezicht totaal

Volgens het protocol moet binnen zes weken de conceptrapportage naar de directie van de inrichting. Het was onderzoekstechnisch niet mogelijk om dit te controleren. Gezien bovenstaande doorlooptijden is het niet aannemelijk dat dit altijd wordt gehaald. Een reden die genoemd wordt voor de langere doorlooptijd dan door de RSJ is gewenst, is dat er de afgelopen jaren op de personeelsformatie van de RSJ is gekort, terwijl het aantal toezichtbezoeken niet is afgenomen.

Daarnaast ondervindt de toezichtrapportage bijvoorbeeld vertraging als er met spoed een advies moet worden geschreven.

5.5 Kwaliteit van de toezichtrapportages

Toezichtrapportages hebben twee functies, een interne en een externe functie. De toezichtrapportage is de vastlegging van de resultaten van het toezichtbezoek en moet voldoen aan drie criteria¹⁶, namelijk een weergave van de gevonden feiten, een beoordeling en een vorm van interventie (interne functie). Daarnaast is de rapportage een middel om de minister te informeren en moet de rapportage voldoen aan eisen van bruikbaarheid, dat wil zeggen dat het rapport toegankelijk moet zijn en een buitenstaander snel de informatie moet kunnen vinden die wordt gezocht, waaronder conclusies en aanbevelingen (externe functie).

De rapportages zijn onderzocht op kwaliteit, dat wil zeggen: is de opbouw volgens het format, is de rapportage helder, deskundig en relevant?

Het toetsingskader (zie paragraaf 5.2) is uitgangspunt voor het format van de toezichtverslagen. De vier eerder genoemde hoofdcategorieën zijn ook uitgangspunt voor het format. Per terrein zijn er eigen formats als het gaat om de onderwerpen (tussenkopjes) per categorie.¹⁷ Daarnaast is gekeken of rapportages een beoordeling van de feiten geven (conclusie) en of er aanbevelingen worden gedaan (vorm van interventie).

5.5.1 Opbouw rapportage

De opbouw van het format wordt in grote lijnen gevolgt, maar van de 32 rapportages was er slechts één rapportage geheel volgens het format opgebouwd.¹⁸

Doorgaans wordt het format redelijk gevolgt als het om de tussenkopjes gaat,

¹⁶ Deze criteria zijn algemeen geaccepteerd en zijn geformuleerd door de algemene rekenkamer, TK 1997-1998, 25 956, nrs. 1-2.

¹⁷ Het nieuwste format is als volgt opgebouwd: conclusies, aanbevelingen, samenvatting, algemene informatie over de bestemming, capaciteit, differentiaties en kenmerken van de populatie, de vier categorieën (niveau van formele rechtsbescherming, niveau van de materiële en sociale omstandigheden, niveau van het regiem programma, behandeling, verpleging, en consequenties van beleid en organisatie voor de bejegening van personen) en tot slot het colofon.

¹⁸ De dossierscan betrof ook de scan van de toezichtrapportages op hoofddeling. Nagenoeg alle toezichtrapportages hanteerden de vierdeling.

maar regelmatig worden kopjes toegevoegd, samengenomen of weggelaten. Dit bemoeilijkt de vergelijking van rapportages. Hoe recenter de rapportage des te vaker waren de tussenkopjes in de rapportage volgens de lijnen van het format opgebouwd.

5.5.2 Conclusies en aanbevelingen

De onderzochte rapportages bevatten conclusies die bijna allemaal zijn te typeren als een samenvatting van de vier categorieën, in plaats van een conclusie. Sinds midden 2003 moet de conclusie geformuleerd worden naar de doelen die de RSJ zich stelt met de toezichtbezoeken, namelijk: voldoet de rechtspositie van justitiabelen aan de gestelde normen en kaders, is sprake van een humane bejegening en wordt aandacht besteed aan maatschappelijke reïntegratie. Deze nieuwe wijze van concluderen kan worden beschouwd als een verbetering, omdat er geen sprake meer is van een samenvatting (die wordt apart gegeven), maar van een oordeel op grond van de bevindingen over de drie aspecten rechtspositie, bejegening en maatschappelijke reïntegratie. Onderzocht is of dit nieuwe stramien wordt gebruikt door alle conclusies van rapportages uit 2003 te bekijken. Er waren 14 rapportages volgens de nieuwe aanwijzing geformuleerd.¹⁹

De Raad is bevoegd om aanbevelingen te doen aan de minister van Justitie naar aanleiding van de bevindingen van een toezichtbezoek.²⁰ Niet alle rapportages uit 2002 bevatten aanbevelingen (10 van de 16). In 2003 bevatten alle toezichtrapportages aanbevelingen.

De aanbevelingen betreffen het niveau van de inrichtingen en zijn zeer divers.²¹ Relatief veel aanbevelingen betreffen de rechtspositie van de justitiabelen, met name rond het functioneren van de Commissie van Toezicht, maandcommissaris, klachtencommissie of aanwezigheid van en bekendheid met huisregels. De sectie jeugd kent een aanbeveling die regelmatig voorkomt. Dit betreft de discrepantie tussen de BJJ en de wijze waarop deze in de praktijk worden toegepast op het punt van de zogenoemde time-out regeling binnen de verschillende jeugdinrichtingen.

¹⁹ Vanaf juni 2003 worden de toezichtrapportages volgens deze aspecten geschreven, dit waren 14 rapportages, voornamelijk toezichtverslagen van penitentiaire inrichtingen (11).

²⁰ De laagste vorm van interventie is het doen van aanbevelingen volgens de Algemene Rekenkamer.

²¹ Voor zover er inrichtingen overstijgende signalen zijn, wordt dit opgenomen in een ambtshalve advies.

5.5.3 Onderscheid naar secties

Er zijn geen grote verschillen tussen toezichtrapportages naar sectie te onderscheiden. Het toezicht op de jeugdinstellingen is nieuw en dit is merkbaar aan de toezichtverslagen; de meer recente toezichtverslagen zijn beter qua opbouw, conformiteit aan het format en leesbaarheid dan de rapportages uit 2002 en 2001. De toezichtrapportages over de reclassering bevatten sinds 2003 een thematisch deel. Dit kan worden beschouwd als een verbetering omdat het een bepaald aspect uitdiept en extra informatie oplevert.

5.5.4 Algemene indruk

Uit de documentanalyse komt naar voren dat de rapportages een verslag van bevindingen is, dat wil zeggen meer een opsomming van gevonden resultaten dan een analyse. Daarnaast worden knelpunten gesignaleerd. Er wordt nauwelijks verwezen naar het toezichtverslag van het vorige bezoek. Er wordt soms verwezen naar de wettelijke grondslag als het aspecten van de rechtspositie betreft. Het doel van het toezichtbezoek is om zich op de hoogte te stellen van de feiten en omstandigheden in de tenuitvoerlegging en het verslag van bevindingen sluit hierop aan. Het is beleid dat de toezichttaak vooral feitelijk van aard is en zich richt op de bejegening: er vinden zo min mogelijk juridische oordelen plaats. Hierin onderscheidt de toezichttaak zich ook van de rechtspraaktaak.

Het format heeft vanaf 2001 enkele wijzigingen ondergaan om de helderheid en toegankelijkheid te vergroten. Door de wijzigingen is de vergelijkbaarheid van de rapportages lastiger, gecombineerd met het feit dat ook eigen kopjes werden toegevoegd of samengenomen. Vanaf medio 2003 is er een onderscheid gemaakt tussen conclusies en aanbevelingen enerzijds en de samenvatting en feitelijke beschrijving anderzijds. De rapportages hebben hiermee aan helderheid gewonnen.

Ook uit de interviews komt naar voren dat de toezichtrapportages zijn verbeterd. Zowel medewerkers en leden van de RSJ als mensen werkzaam op het ministerie, als mensen uit het veld brengen dit naar voren. Voorheen stonden in de verslagen nog wel eens 'ongenuanceerde' opmerkingen, tegenwoordig worden uitspraken meer genuanceerd en in een ander daglicht geplaatst. De bruikbaarheid van de toezichtverslagen is toegenomen.

Toch wordt door een aantal geïnterviewden van het ministerie het resultaat als onder de maat beschouwd. Hiervoor wordt een drietal redenen gegeven: de toezichtverslagen zijn voornamelijk gebaseerd op wat men hoort en dit zijn

toevallige meningen; de verhalen worden te weinig gewogen. Ten tweede wordt een analyse gemist; het toezichtverslag is nog te veel een feitelijk verslag. Ten derde ontbreekt een meetlat: er is weliswaar een toetsingskader, maar er ontbreekt een lat waarlangs wordt gewogen; er is geen checklist met indicatoren en een score.

Uit de dossierscan en de interviews met de RSJ komt naar voren dat de toezichtverslagen niet alleen tot stand komen op grond van het feitelijke bezoek, maar dat daaraan vooraf een verscheidenheid aan schriftelijk materiaal is bekeken en een knelpuntanalyse wordt gemaakt. Bovendien blijkt uit de meest recente toezichtverslagen dat er een ontwikkeling gaande is om niet alleen een feitelijke beschrijving te geven, maar ook het feitenmateriaal te beoordelen naar de doelen die de RSJ zich stelt, waardoor de analyse van het materiaal steviger wordt. Er wordt geen gebruik gemaakt van een meetlat.

De afgelopen jaren heeft een professionalisering van de toezichtrapportage plaatsgevonden. Zowel aan de interne als externe functie lijkt te worden voldaan.

5.6 Invloed van toezichtbezoeken

Het toezicht heeft een landelijke functie. Op inrichtingenniveau zijn het de Commissies van Toezicht die een toezichttaak hebben. De RSJ signaleert de problemen van de inrichtingen in onderling verband; de RSJ heeft tot taak inrichtingoverstijgende knelpunten te signaleren en dit te melden aan de minister van Justitie. Dit neemt niet weg dat de aanbevelingen op inrichtingniveau worden gedaan. De landelijke functie krijgt tegenwoordig extra aandacht door themabezoeken of door een onderwerp centraal te stellen, zoals de penitentiaire programma's of een eigen regiem voor jong volwassenen (JOVO). In het jaarverslag van de RSJ worden de beleidslijnen op landelijk niveau uiteengezet. Daarnaast komen in de advisering inrichtingoverstijgende knelpunten ter sprake.

De invloed van de toezichtbezoeken betreft effecten op de uitvoering van beleid op inrichtingniveau en effecten op het beleid van het ministerie van Justitie op het kerndepartement. Daarnaast gaat het ook om een zelfstandig belang van de toezichttaak door een onafhankelijk orgaan, gezien de specifieke positie van mensen die zijn onderworpen aan een vrijheidsbenemende of vrijheidsbeperkende straf of maatregel.

5.6.1 Het effect van toezicht op het beleid van de inrichting en het ministerie van Justitie

De toezichtrapportages vormen een informatiebron voor de DJI. Doorgaans wordt het beeld dat bestaat van een inrichting alleen bevestigd, maar soms komen knelpunten of de ernst van problemen die spelen in een inrichting door het toezichtverslag duidelijker naar voren. De toezichtverslagen geven soms een aanzet tot verbeterplannen in inrichtingen. Daarnaast wordt bij ernstige knelpunten actie ondernomen richting kerndepartement.

Bijna alle geïnterviewden van het ministerie beschouwen het onderzoek van de Inspectie Gezondheidszorg als meer diepgaand dan het onderzoek van de RSJ. Volgens verschillende geïnterviewden van het ministerie hechten directeuren van inrichtingen meer waarde aan de adviezen van de Inspectie Gezondheidszorg. Dit wordt bevestigd door de directeur van een penitentiaire inrichting in die zin dat hij zich wel de aanbevelingen en opmerkingen van de RSJ ter harte neemt, maar dat de aanbevelingen minder hard zijn dan van een inspectie.

Een aantal geïnterviewden van het kerndepartement acht de toezichtrapportages vaak te specifiek gericht op één inrichting en de kwaliteit van onvoldoende niveau. Daarom leveren de toezichtrapportages weinig op voor het beleid. Toezichtverslagen en rapportages worden door hen doorgaans diagonaal bekeken; deze zijn meer iets voor DJI.

Het effect van toezichtverslagen kan ook blijken uit de feedback die wordt gegeven door het ministerie op de toezichtverslagen. Het is de bedoeling dat halfjaarlijks feedback wordt gegeven, maar in de praktijk gebeurt dit niet binnen de aangegeven tijd. De RSJ ervaart dit als een knelpunt.

Het effect van de toezichtrapportages betreft niet alleen het ministerie. Ook de Commissie van Toezicht gebruikt de toezichtverslagen van de RSJ. De Commissie van Toezicht beschouwt het verslag als de stand van zaken van dat moment en in die zin wordt het verslag gebruikt voor het eigen toezicht.

5.6.2 Het belang van toezicht door RSJ

Ook als de toezichtrapportages niet direct invloed hebben op het beleid van de inrichting of het beleid van het ministerie van Justitie, kan er een zelfstandig belang uitgaan van toezicht door een onafhankelijk orgaan. Dit zelfstandig belang betreft twee aspecten: het belang van toezicht door een onafhankelijk orgaan naast toezicht door een inspectie, en het belang van de toezichtfunctie in samenhang met de adviestaak en rechtspraak.

Door de RSJ wordt naar voren gebracht dat sprake is van onafhankelijk toezicht en niet vanwege de minister. Juist door deze onafhankelijkheid voelen de mensen in de justitiële inrichtingen zich vrij om alles te zeggen; het gebeurt in een vertrouwelijke sfeer. Daarnaast is het maatschappelijk toezicht, dat wil zeggen dat de maatschappij de inrichting in komt. Of zoals iemand van de Raad het uitdrukte: 'Het is een vorm van maatschappelijk toezicht, waarbij deskundigheid is van verschillende disciplines en op gepaste afstand van het departement. Het toezicht betreft niet de beheerscyclus, noch hoe de zorg kwalitatief is georganiseerd en of de psycholoog en psychiater aan de kwaliteitseisen voldoet. Het toezicht betreft de naleving van de beginselenwet en of de gedetineerde, ter beschikkinggestelde of jeugdige juist wordt bejegend.' Het maatschappelijk toezicht betekent ook: betrokkenheid van de raadsleden. Maatschappelijke betrokkenheid onderscheidt het toezicht door de RSJ van een toezicht door een inspectie, aldus een ander lid van de Raad. Het maatschappelijk toezicht heeft eveneens als functie te voorkomen dat het gevangeniswezen niet al te zeer een gesloten bolwerk wordt. 'In deze tijd kom je steeds moeilijker de inrichting in, mede door de dagprogramma's', aldus een lid van de Raad. Daarnaast geeft het rechters de mogelijkheid om zicht te houden op de tenuitvoerlegging van sancties; zij houden voeling met de betekenis van de vrijheidsbenemende en vrijheidsbeperkende sancties voor justitiabelen.²² Het toezicht is tevens van belang voor een goede advisering. Bovendien verschaft het toezicht inzicht in de wereld van de instellingen, waardoor klachten beter kunnen worden geduid (zie hoofdstuk 6).

5.7 Eisen aan toezicht

In hoeverre valt de specifieke toezichtfunctie van de RSJ onder de Kaderstellende visie op toezicht? Het ministerie meet de toezichtverslagen van de RSJ af aan de rapporten van een inspectie, maar de vraag is of hiermee recht wordt gedaan aan de specifieke en beperkte functie die de RSJ heeft. Voordat ingegaan wordt op de conclusie ten aanzien van de toezichttaak van de RSJ, enige opmerkingen over de Inspecties Gezondheidszorg en Jeugdzorg in relatie tot de RSJ.

²² Zie ook Vegter 2003.

5.7.1 Inspectie Gezondheidszorg en de Inspectie Jeugdzorg

Verschillende inspecties houden toezicht op specifieke aspecten binnen de inrichtingen of instellingen, zoals de Inspectie gezondheidszorg, de Inspectie jeugdzorg of de Arbeidsinspectie en Onderwijsinspectie. Deze inspecties verschillen in omvang en zwaarte aan bevoegdheden. Het valt buiten het kader van dit onderzoek om uitgebreid in te gaan op de positionering, het object van toezicht, de taken en bevoegdheden van de verschillende inspecties in verhouding tot de RSJ. Wel wordt hier kort aandacht aan besteed de Inspectie Gezondheidszorg en de Inspectie Jeugdzorg, omdat deze twee inspecties raakvlakken hebben met de RSJ. De Inspectie Gezondheidszorg en de Inspectie Jeugdzorg zijn niet geheel vergelijkbaar met elkaar: de eerste bestrijkt een breder terrein, heeft een grotere omvang en heeft meer bevoegdheden. De Inspectie Gezondheidszorg kan niet alleen gevraagd en ongevraagd advies geven aan de minister, maar ook sancties opleggen in de vorm van een schriftelijke aanwijzing of een bevel (als het dringend is). Deze inspectie kan een beroepsbeoefenaar voor het tuchtcollege dagen of bestuursdwang toepassen om een aanwijzing of bevel te handhaven.

De Inspectie Jeugdzorg heeft beperkte bevoegdheden, namelijk het doen van aanbevelingen en komen tot afspraken; er bestaat geen mogelijkheid aanbevelingen af te dwingen, dit kan alleen via het ministerie. Als de Wet op de Jeugdzorg in werking treedt, krijgt de Inspectie Jeugdzorg de bevoegdheid tot het geven van een schriftelijk bevel. Het toezicht moet worden beschouwd als handhavingstoezicht in de zin van afdeling 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht. Uit het gesprek met de Inspectie Jeugdzorg komt naar voren dat onderzoek in de jeugdinrichting plaatsvindt als dit beleidsmatig interessant is en als het ministerie erom vraagt. Er vinden geen periodieke toezichtbezoeken plaats. Naar aanleiding van calamiteiten kan de Inspectie Jeugdzorg zelf initiatief nemen tot nader onderzoek. De Inspectie hanteert de methode van zelfevaluatie (horizontale publieke verantwoording). Deze zelfevaluatie wordt vervolgens getoetst, en zo nodig volgt dan eigen onderzoek (de zogenoemde proportionaliteit van toezicht). De Inspectie Jeugdzorg benadrukt dat het belangrijk is dat een instelling zelf de verantwoordelijkheid neemt en een onafhankelijk onderzoeker of ketenpartners bij de zelfevaluatie betreft.

Het toezichtbezoek van de RSJ heeft primair een signalerende functie. Het toezicht heeft een controlerende noch een interveniërende functie. 'De RSJ heeft geen sanctiemogelijkheden, de RSJ heeft niet veel middelen in handen richting de minister van justitie en er is geen duidelijke relatie richting Tweede Kamer', aldus een van de geïnterviewden.

De RSJ geeft aan 'dat het niet beschikken over interventiebevoegdheid, gecombineerd met het algemene (dat wil zeggen landelijke) karakter van het toezicht met zich meebrengt dat de toezichtonderzoeken in een open en niet door inrichtingsbelangen belaste sfeer plaatsvinden en een vertrouwelijk karakter dragen. Dit komt de aard en de hoeveelheid informatie die wordt verzameld zeer ten goede. Een toezichthouder/inspecteur die zich publiekelijk moet uitlaten over de praktijk in afzonderlijke inrichtingen zal bij zijn onderzoek geconfronteerd en gehinderd worden door individuele en organisatiebelangen.'

Een ander punt van belang is in hoeverre de toezichttaak van de inspecties een overlap heeft met de toezichttaak van de RSJ. De Inspectie Gezondheidszorg houdt sinds 1999 ook toezicht op de kwaliteit van de zorg in justitiële inrichtingen. De Inspectie Jeugdzorg houdt toezicht op de naleving van de wet- en regelgeving en op de kwaliteit van de zorg en behandeling in alle jeugdinstellingen, waaronder de justitiële jeugdinrichtingen. De RSJ houdt toezicht op de rechtspositie en bejegening. De Inspectie Jeugdzorg geeft aan dat de overlap het aspect van de bejegening betreft. De Inspectie Gezondheidszorg geeft aan dat de RSJ toezicht houdt op het regiem en zij op de kwaliteit van de zorg.

Uit de toezichtrapportages van de RSJ komt naar voren dat onder de vierde categorie 'consequenties van beleid en organisatie voor de bejegening van personen' af en toe de overlap met de inspecties naar voren komt. Niet altijd wordt duidelijk aangegeven wat personeelszaken of beleid te maken hebben met bejegening. Zeker de toezichtbezoeken aan de reclassering dragen het gevaar in zich op het terrein van de kwaliteitstoetsing te komen, omdat de toezichttaak daar diffuser is. 'Het gaat om de effecten op de justitiabelen, bijvoorbeeld in geval van de nieuw ingevoerde outputfinanciering: welk effect heeft dit op een cliënt van de reclassering? In de rapportage hebben we wellicht niet voldoende benadrukt dat het ging om de effecten van de outputfinanciering op de bejegening van de cliënt,' aldus een lid van de Raad.

Gezien bovenstaande kan worden geconstateerd dat de RSJ zich op een aantal punten onderscheidt van inspecties. Ten eerste is de RSJ geheel onafhankelijk gepositioneerd en bepaalt de Raad zelf (na overleg met het ministerie) wanneer welke inrichtingen worden bezocht. Het gaat dan om maatschappelijk toezicht en zo'n bezoek staat los van het ministerie van Justitie. De Inspectie Jeugdzorg bezoekt de justitiële jeugdinrichtingen bijvoorbeeld alleen als er vanuit het ministerie opdracht toe wordt gegeven. Ten tweede is de toezichtfunctie van de

RSJ primair signalierend. De toezichttaak van de andere inspecties strekt verder, waarbij de Inspectie Gezondheidszorg meer bevoegdheden heeft dan de Inspectie Jeugdzorg. Ten derde verschilt het object van toezicht voor de inspecties en de RSJ. De RSJ houdt toezicht vanuit het belang van de rechtspositie en humane bejegening, terwijl de Inspecties andere aspecten tot object hebben, waaronder de kwaliteit van de inrichting. Er kan overlap optreden als het gaat om de bejegening van justitiabelen, met name als het gaat om de consequenties van beleid en personeelszaken voor de bejegening. Tot slot is een belangrijk verschil tussen inspecties en de RSJ dat de toezichttaak van de RSJ niet wordt uitgeoefend door mensen die zijn opgeleid tot toezichthouder; de leden van de Raad oefenen maatschappelijk toezicht uit.

Een andere vraag is in hoeverre de vereisten die voortvloeien uit de Kaderstellende visie op toezicht gelden voor de specifieke toezichtfunctie van de RSJ. Hier kan in het kader van dit onderzoek geen uitsluitel over worden gegeven. Duidelijk is dat de RSJ de normering van de Kaderstellende visie op toezicht serieus heeft genomen door criteria vast te stellen waaraan het toezicht door de RSJ moet voldoen. Deze criteria zijn ontleend aan de Kaderstellende visie op toezicht.

5.7.2 Onafhankelijkheid, gezag en deskundigheid

De RSJ is een onafhankelijk orgaan en volledig extern van het ministerie gepositioneerd. Er wordt voldaan aan het vereiste van onafhankelijkheid. Wat betreft het gezag in deze komt uit de interviews met verschillende ambtenaren en de directeur naar voren dat inspecties meer gezag hebben dan de RSJ. Dit betekent niet dat directeuren zich de door de RSJ gesignaleerde knelpunten niet ter harte nemen. De deskundigheid van de RSJ moet worden beschouwd tegen het licht van maatschappelijk toezicht.

5.7.3 Transparantie

Transparantie betreft drie aspecten: de bekendheid van de toetsingscriteria voor de buitenwereld, openbaarheid van de toezichtverslagen en bekendmaking? van de informatie die is gebruikt voor het opstellen van de toezichtrapportage. De toetsingskaders zoals deze zijn vastgelegd door de RSJ staan op de website van de RSJ en zijn openbaar. Het verslag van het toezichtbezoek staat niet op de website en wordt niet actief openbaar gemaakt. Op grond van de Wet Openbaarheid van Bestuur is inzage in een rapportage echter mogelijk. Jaarlijks wordt een paar keer een toezichtrapportage opgevraagd van een bepaalde inrichting. Volgens

het Coördinatiepunt gebeurt dit vaak door journalisten. Binnen de RSJ is het onderwerp van openbaarmaking van de rapportages bediscussieerd, maar de RSJ opteert niet voor openbaarmaking van de toezichtrapportages op de website. 'Het verslag betreft een vastlegging op grond van verhalen van en processen tussen mensen, en hoewel de rapportage niet is terug te brengen tot personen en beter is geobjectiveerd dan vroeger, is het geen rapportage voor buitenstaanders, het is een rapportage aan de minister', aldus de RSJ.

In het toezichtverslag staat in het colofon vermeld welke schriftelijke stukken zijn geraadpleegd en met welke geledingen is gesproken, zodat bekend is op grond van welke informatie het rapport is samengesteld.

5.7.4 Professionaliteit

De toezichttaak betreft het signaleren van landelijke ontwikkelingen op het gebied van de uitvoering van vrijheidsbenemende of vrijheidsbeperkende straffen en maatregelen. Om die ontwikkelingen te kunnen signaleren worden alle inrichtingen op regiënniveau periodiek bezocht. De werkwijze van het toezichtbezoek is vastgelegd in een bezoekprotocol en vindt volgens een vast stramien plaats.

Voorafgaand aan het bezoek wordt informatie opgevraagd en maakt de secretaris een knelpuntenanalyse. De toezichtbezoeken vinden periodiek plaats, dat wil zeggen dat om het jaar de inrichting op regiënniveau wordt bezocht.

De toezichtrapportage is volgens een vast format opgebouwd. Uit de documentanalyse van de toezichtverslagen komt naar voren dat het format in hoofdlijnen wordt gevolgd. De rapportages zijn een feitelijk verslag van bevindingen. Sinds juni 2003 wordt de conclusie geformuleerd naar de drie doelen die de RSJ zich stelt. Door deze wijze van concluderen wordt een oordeel gevormd over het feitenmateriaal. De leesbaarheid van de rapportage is verbeterd met de nieuwste opbouw en door een uniforme en prettige lay-out. Het object van toezicht betreft met name de rechtspositie en de bejegening, het aspect van reïntegratie komt weinig naar voren. De kwaliteit van het beleid komt doorgaans alleen ter sprake in samenhang met de bejegening, hoewel deze samenhang niet altijd goed wordt aangegeven.

De professionaliteit kan worden afgemeten aan het gebruik van een toetsingskader en concrete toetsingcriteria, en of het toezichtbezoek systematisch, methodisch en deskundig wordt uitgeoefend. Uit het onderzoek komt naar voren dat gebruik wordt gemaakt van een toetsingskader en dat het onderzoek periodiek en volgens een vaste methode wordt verricht.

5.7.5 Conclusie

De toezichttaak van de RSJ onderscheidt zich van de toezichttaak van inspecties. Het is onafhankelijk en maatschappelijk toezicht en geen toezicht vanwege het ministerie van Justitie, en het toezicht heeft primair een signalerende functie. Dit kan worden beschouwd als de zelfstandige waarde van de toezichtfunctie.

De RSJ voldoet aan de eis van onafhankelijkheid: het is een onafhankelijk orgaan, extern gepositioneerd van het ministerie. De transparantie bestaat er uit dat de toetsingskaders openbaar zijn, de toezichtverslagen desgewenst aan belangstellenden ter beschikking kunnen worden gesteld en in de rapportage staat vermeld op grond van welke informatie de toezichtrapportage is samengesteld. Wat betreft de professionaliteit kan worden geconcludeerd dat het toezicht periodiek (systematisch) plaatsvindt en volgens een vastgestelde methodiek. De afgelopen jaren is een professionaliseringsslag in gang gezet in de wijze waarop het toezicht plaatsvindt en de formulering van de rapportage van het toezichtbezoek.

De RSJ en zijn drie taken

In voorgaande hoofdstukken zijn de drie taken afzonderlijk besproken. In dit hoofdstuk staat de combinatie van taken centraal. De combinatie van taken van de RSJ heeft tijdens de kamerbehandeling van de Wet Instelling van de RSJ ter discussie gestaan, zowel de combinatie advies en rechtspraak, als de combinatie toezicht en rechtspraak. De discussie over het wel of niet gewenst zijn van de combinatie van wetgevingsadvisering en rechtspraak binnen een orgaan is gevoed door twee uitspraken door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. Los van deze juridische discussie is een politieke discussie gaande in hoeverre toezicht, rechtspraak (waaronder klachtbehandeling) en advisering gescheiden moeten zijn om verstrengeling van belangen tegen te gaan en de schijn van partijdigheid te voorkomen. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de argumenten die in de discussie rond de combinatie van taken een rol spelen, gebaseerd op literatuur en ondersteund door interviewmateriaal. Of de combinatie van taken feitelijk tot belangenverstrengeling of partijdigheid leidt, is niet onderzocht.

Opbouw hoofdstuk

Eerst wordt een samenvatting gegeven van de uitkomsten van het onderzoek naar drie afzonderlijke taken rechtspraak, advies en toezicht in paragraaf 6.1. Vervolgens wordt in paragraaf 6.2 ingegaan op de combinatie van taken, zowel de combinatie rechtspraak en advies, waarbij een vergelijk wordt gemaakt met de Raad van State, als de combinatie toezicht en rechtspraak, als de combinatie van

drie taken. In paragraaf 6.3 wordt een uitstapje aan het buitenland gebracht: hoe is in Engeland en Wales, Duitsland en België de controle op de uitvoering van strafmaatregelen en mogelijkheden van beklag en beroep geregeld? Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie in paragraaf 6.4.

6.1 De afzonderlijke taken van de RSJ

Uit het onderzoek naar de taakuitvoering door de RSJ komt naar voren dat de RSJ de normering van zijn taken op orde heeft. In de Visienota 2005 staan de normen duidelijk omschreven voor de drie taken.

6.1.1 De rechtsprekende taak

De rechtsprekende taak kan worden getypeerd als een overwegend administratieve rechtsgang. De productie van de beroepscommissies van de RSJ kan worden vergeleken met de productie van een kleine strafsector van een gewoon gerecht. Het aantal zaken dat de RSJ afdoet vertoont een stijgende lijn: in 2001 werden 2463 zaken afgedaan, in 2002 waren het er 2507 en in de eerste helft van 2003 zijn het er 1397. Van de binnengekomen zaken vormen de beklagzaken de grootste groep. Ongeveer 90% van de beroepen wordt ingediend door gedetineerden, verpleegden en jeugdigen, waarvan de gedetineerden de grootste groep vormt. In 10% van de zaken is het de directie van de instelling die een beroep instelt. Onderzocht is of de Raad voldoet aan de eisen van toegankelijkheid, onafhankelijkheid, een redelijke doorlooptermijn en externe openbaarheid. Uit het onderzoek komt naar voren dat een groot aantal en een diversiteit aan beroepszaken wordt ingesteld. De Raad stelt zich niet onnodig formeel op bij de beoordeling van de ontvankelijkheid, klachten worden serieus genomen en op een onhandige formulering stuit een zaak niet af. Daarmee draagt de Raad bij aan de toegankelijkheid. Ook de rechtsprocedurele waarborgen zijn goed en doorgaans is de motivering begrijpelijk en beknopt. De Raad wordt beschouwd als een onafhankelijk rechtsprekend orgaan. Zaken worden doorgaans binnen de gestelde termijn afgehandeld. De relevante uitspraken zijn te vinden op de website van de RSJ en worden ook op andere manieren openbaar gemaakt. Deze jurisprudentie wordt gebruikt door het veld en het ministerie stelt soms naar aanleiding van uitspraken het beleid bij. Er is weinig kritiek hoorbaar op de rechtspraaktaak. Er zijn weliswaar bedenkingen over de combineerbaarheid van taken, maar de kritiek is niet

dermate zwaar dat men pleit voor een apart orgaan voor de rechtspraak. Wel is een wrakingsregeling gewenst.

6.1.2 De adviserende taak

De RSJ kan gevraagd en ongevraagd advies geven aan de minister van Justitie over de toepassing en uitvoering van regelgeving op het terrein van de strafrechtstoepassing en jeugdigen. De RSJ is het enige adviesorgaan dat adviezen uitbrengt over de uitvoering en toepassing van beleid en regelgeving. De RSJ heeft een adviestaak maar is geen adviesorgaan in de zin van de Kaderwet adviesorganen.

Ruim de helft van de adviezen die de Raad heeft uitgebracht betreffen gevraagde adviezen. De meeste adviezen betreffen beleidskwesties, dat wil zeggen rapporten of beleidsvoornemens, en in een derde van de adviezen wordt geadviseerd over wetgeving. Daarnaast zijn er overige adviezen, waaronder adviezen naar aanleiding van toezichtbezoeken.

De adviezen zijn onderzocht op deskundigheid, visie, systematisch gebruik van andere taken, doorlooptijd, toegankelijkheid en adequate follow up. De adviezen getuigen van deskundigheid; de strikt juridische adviezen zijn doorgaans kort, de meer inhoudelijke adviezen zijn langer en bevatten een schat aan informatie. Het doel van de advisering is bijdragen aan een menswaardige bejegening en effectieve reïntegratie van justitiabelen. Deze visie van de RSJ komt duidelijk in de adviezen tot uiting, zonder over te komen als eenzijdig. In de adviezen wordt met name verwezen naar eerder uitgebrachte adviezen en soms naar toezichtbezoeken. Naar rechtspraak wordt zelden verwezen. De verwijzing naar informatie of argumenten uit eerder uitgebrachte adviezen, toezichtbezoeken of rechtspraak zou meer expliciet kunnen door de daaraan ontleende argumenten uitgebreider naar voren te brengen. De adviezen worden uitgebracht binnen de gewenste termijn. De adviezen zijn helder geformuleerd en hebben een prettige opmaak. De adviezen zijn goed toegankelijk doordat ze integraal, in niet opgemaakte vorm, op de website staan en de samenvatting gepubliceerd wordt in de Staatscourant en het vakblad Sancties. De afdelingen zijn doorgaans tevreden over de adviezen en maken gebruik van de adviezen; de RSJ krijgt feedback op de uitgebrachte adviezen. Het veld is bekend met de adviezen en hebben waardering voor de adviezen. Het ministerie vindt soms dat de RSJ te weinig meedenkt, terwijl vanuit het veld naar voren wordt gebracht dat de RSJ zich soms duidelijker moet uitspreken voor de rechtspositie en humane bejegening van justitiabelen. Dit getuigt van de onafhankelijke positie van de RSJ: er lijkt een evenwicht te zijn tussen aandacht voor de rechtspositie van justitiabelen en meedenken in het

zoeken naar oplossingen voor maatschappelijke ontwikkelingen op het gebied van veiligheid.

De kwaliteit van de adviezen kan verbeteren door gebruik te maken van (internationaal) wetenschappelijk onderzoek of het verrichten van eigen onderzoek. Hier moet echter wel de menskracht voor zijn. De advisering rond wetgeving loopt doorgaans goed, maar de advisering rond veranderingen in het beleid en adviezen naar aanleiding van toezichtbezoeken kent knelpunten. Door de ontvlechting van ministerie van Justitie en RSJ is de RSJ minder op de hoogte van ontwikkelingen rond het beleid van sanctietoepassing. De RSJ ervaart dat hij te laat of niet betrokken wordt bij belangrijke beleidswijzigingen. Weliswaar kan de RSJ ongevraagd advies geven, en doet dit ook, maar dit moet die situatie vaak onder tijdsdruk gebeuren. Het zijn met name de ongevraagde adviezen rond beleidskwesties die haaks staan op de beleidsvoornemens waar het ministerie weinig mee doet. Het gevaar is dan dat een advies een papieren tijger wordt; het advies heeft dan geen invloed op het beleid. Dit zegt overigens niets over de waarde van dit soort adviezen: deze kan groot zijn omdat het belangrijk is dat het geluid wordt gehoord vanuit het perspectief van de rechtspositie, humane bejegening en reïntegratie van justitiabelen. Gezien de zelfstandige waarde van de adviezen lijkt het te overwegen de adviezen direct aan de Tweede Kamer te sturen.

6.1.3 De toezichthoudende taak

De toezichthoudende taak heeft als object de wijze van tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende en vrijheidsbeperkende straffen en maatregelen en betreft de aspecten rechtspositie, humane bejegening en reïntegratie van justitiabelen. De RSJ is de enige toezichthouder wat betreft het toezicht op de rechtspositie en het toezicht op de reclassering. Het toezicht heeft tot doel een totaalindruk te verkrijgen van de stand van zaken in het Nederlandse gevangeniswezen, tbs-klinieken, de justitiële jeugdinrichtingen en reclasseringstaken. Daarin verschilt het van de Commissies van Toezicht die een toezichtfunctie hebben op inrichtingenniveau. Daarnaast heeft het toezicht een preventief en correctief doel. De inrichtingen worden om het jaar op regiëmniveau bezocht, dat wil zeggen ruim 60 bezoeken per jaar. De RSJ rapporteert aan de minister van Justitie.

De toezichttaak is onderzocht op professionaliteit van toezichtbezoek en toezichtverslagen, transparantie, onafhankelijkheid en relevantie.

De toezichtbezoeken vinden op een gestructureerde werkwijze plaats. De RSJ gebruikt een toetsingskader, schriftelijke stukken worden voorafgaand aan het toezichtbezoek geanalyseerd en verwerkt in een knelpuntenanalyse en het

onderzoek vindt periodiek plaats. Sinds kort is er meer aandacht voor thematische bezoeken gekoppeld aan de periodieke bezoeken. De toezichtrapportages zijn geschreven volgens een vast format, dat de afgelopen jaren regelmatig is aangepast. De informatie is vooral feitelijk, waarbij knelpunten in de inrichting worden aangegeven rond de rechtspositie en bejegening van justitiabelen. Sinds midden 2003 worden de conclusies geformuleerd rond de doelen die de RSJ zich stelt, namelijk: voldoet de rechtspositie van justitiabelen aan de gestelde normen, is sprake van een humane bejegening en wordt aandacht besteed aan maatschappelijke reïntegratie. Sinds 2003 worden altijd aanbevelingen op inrichtingenniveau gedaan. Deze zijn divers van aard zijn. De wijzigingen in het format en conclusies hebben de bruikbaarheid van de rapportages vergroot. De transparantie van de uitvoering van de toezichttaak bestaat eruit dat de toetsingskaders openbaar zijn en dat de toezichtrapportages bij het ministerie van Justitie opvraagbaar zijn. De RSJ is een onafhankelijk orgaan. Het toezicht van de RSJ onderscheidt zich van toezicht door een Inspectie omdat het maatschappelijk toezicht betreft en niet vanwege de minister plaatsvindt. De criteria die zijn gesteld in de Kaderstellende visie op toezicht zijn serieus genomen.

De indruk is dat de toezichttaak vergeleken met de andere twee taken het meest in ontwikkeling is. De ontwikkeling naar meer themagerichte toezichtbezoeken verkeert in een beginstadium en ook de uitwerking van de betekenis van maatschappelijk toezicht in verhouding tot een Inspectie verdient nadere uitwerking.

6.2 Combinatie van taken

De combinatie rechtspraak en advies staat het meest ter discussie naar aanleiding van de uitspraak Procola van het Europese Hof. Eerst wordt op deze discussie ingegaan. Vervolgens wordt op de combinatie toezicht en rechtspraak ingegaan. Daarna wordt ingegaan op de combinatie van drie taken en komen we tot een conclusie.

6.2.1 Rechtspraak en advies

De combinatie van rechtspraak en advies in één orgaan is naar aanleiding van de uitspraak Procola van het Europese Hof²³ midden jaren negentig ter discussie komen te staan. Het Europese Hof oordeelde in deze zaak dat het *comité de*

²³ EHRM 25 september 1995, Series A Volume 326, NJ 1996, 667 (Procola vs Luxemburg).

contentieux van de Luxemburgse Raad van State niet als onpartijdige rechter kon worden gezien, omdat vier van zijn vijf leden eerder hadden deelgenomen aan het opstellen van het advies dat de in het geding zijnde regelgeving betrof, waarbij de Luxemburgse Raad van State de gewraakte bepaling had ontworpen (Dorbeck-Jung 2003, p. 235). Het probleem dat hier speelt is dat een orgaan eerst optreedt als wetgever en vervolgens als rechter de regeling op rechtmatigheid beoordeelt. Dit is in strijd met de eis van onpartijdigheid van de rechtspraak. In 2003 laait de discussie weer op naar aanleiding van de uitspraak Kleyn, waar de nadruk meer ligt op de schijn van partijdigheid. Uit beide uitspraken is niet eenduidig af te leiden dat de takencombinatie advies (wetgeving) en rechtspraak binnen een orgaan in strijd is met artikel 6 EVRM. Het Europese Hof geeft in de zaak Kleyn aan dat de Lidstaten niet zijn verplicht aan een bepaald theoretisch concept van machtscheiding te voldoen,²⁴ maar het Europese Hof benadrukt in Kleyn wel het belang van rechterlijke onpartijdigheid: er moeten voldoende waarborgen zijn om de schijn van partijdigheid te voorkomen. De schijn van partijdigheid kan ontstaan doordat het staatsraad (in geval van de Raad van State) dat betrokken is bij de advisering over een wetsontwerp later lid is van de Kamer die over de rechtmatigheid van diezelfde regeling oordeelt. Als de combinatie van advisering en rechtspraak 'the same case' en 'the same decision' betreffen, is sprake van een schijn van partijdigheid. In Kleyn was hier geen sprake van omdat het advies over de Tracéwet niet dezelfde vragen betrof als die welke centraal stonden in de daarop volgende beroepsprocedures over het Tracébesluit. (Lawson 2003)

Maatregelen naar aanleiding van Procola door de Raad van State

Er zijn twee standpunten te onderscheiden met betrekking tot deze problematiek (Dorbeck-Jung 2003). Enerzijds het standpunt dat de adviestaak en rechtspraak op enige wijze institutioneel moet worden gescheiden. Dit was de conclusie die de Luxemburgse regering trok uit Procola. Anderzijds het standpunt dat deze twee taken binnen een orgaan kunnen bestaan, maar dat een personele scheiding moet worden gewaarborgd; de schijn van partijdigheid moet worden voorkomen. Het laatste standpunt is het standpunt van de Nederlandse regering naar aanleiding van Procola over de combinatie van adviestaak en rechtspraak bij de Raad van State. Het verschil in standpunt tussen de Luxemburgse regering en de Nederlandse is mede terug te voeren op een verschil in taken. De Nederlandse Raad van State

²⁴ Lawson 2002, verwijst naar de formule uit McGonnell die wordt herhaald (EHRM 8 februari 2000, NJCM Bulletin 2000, p. 977).

onderscheid zich van de Luxemburgse in die zin dat de *Conseil d'etat* formeel een medewetgever is. De Nederlandse Raad van State geeft adviezen die niet bindend zijn en levert geen voorstellen tot concrete formuleringen, afgezien van redactionele correcties.

Naar aanleiding van Procola heeft de Raad van State maatregelen genomen om de schijn van partijdigheid te voorkomen. Staatsraden die eerder bij wetgevingsadvisering betrokken zijn geweest, zijn geen lid van de Kamer die over de rechtmatigheid van de regeling oordeelt. Als het geschil de toepassing van die regeling betreft, kunnen staatsraden wel deelnemen aan de rechtspraak. Indien een van de partijen van het geschil de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de Kamer aan de orde stelt, wordt alsnog de kamer samengesteld uit staatsraden die niet betrokken waren bij de advisering. Dit kunnen staatsraden in buitengewone dienst zijn, staatsraden die benoemd zijn nadat het advies is uitgebracht en staatsraden waarvan objectief vaststaat dat zij niet aan de vaststelling van het advies in de volle raad hebben deelgenomen (Dorbeck-Jung 2003, p. 235-237). Naar aanleiding van het Kleyn-arrest zijn extra maatregelen genomen. Tegenwoordig wordt altijd een week voordat de zaak wordt behandeld aan partijen bekend gemaakt welke staatsraden de zaak behandelen. Partijen hebben zo de gelegenheid na te gaan of uit oogpunt van objectieve partijdigheid vanwege betrokkenheid bij eerdere advisering de staatsraden gewraakt zullen worden. Daarnaast is besloten – los van het Kleyn-arrest – een aantal staatsraden meer met de wetgevingsadvisering te belasten en hun tijd voor bestuursrechtspraak met de helft terug te brengen. Door deze maatregel neemt het gevaar van Procola-situaties in omvang af. Tot slot acht de Raad van State het wenselijk dat in de Wet op de Raad van State een bepaling wordt opgenomen dat een staatsraad niet deelneemt aan de behandeling van een (hoger) beroep, wanneer een rechtsvraag aan de orde is, die tevens reeds in het kader van advisering waarbij die staatsraad is betrokken, aan de orde is geweest. Hiermee wordt aangesloten bij wetgeving in andere Europese landen omtrent de Raad van State. Tevens wordt dan een afdeling voor de wetgevingsadvisering geïntroduceerd.²⁵ (Drupsteen 2003, p. 322-323)

²⁵ De voorzitter van de Raad van State eindigt zijn toespraak bij het in ontvangst nemen van het boek *Beelden over de wetgevingsadvisering van de Raad van State* op 4 februari 2004 met erop te wijzen dat er binnen één organisatie twee afdelingen komen: een afdeling bestuursrechtspraak en een afdeling wetgeving. www.raadvanstate.nl/speeches.

Maatregelen naar aanleiding van Procola door de RSJ

De taken advies en rechtspraak van de RSJ kunnen niet gelijk gesteld worden met de wetgevingsadvisering en bestuursrechtspraak van de Raad van State. Punt van overeenkomst is slechts dat de adviezen niet bindend zijn en geen voorstellen worden gedaan tot concrete formuleringen, afgezien van redactionele correcties. Het belangrijkste verschil wat advisering betreft is dat de RSJ (voorgenomen) beleid en regelgeving beoordeelt op te verwachten effecten en toepasbaarheid. De advisering betreft niet het doel of de rechtmatigheid van het beleid of de regelgeving; de adviestaak is immers beperkt tot toepassingsvragen. Wat betreft de rechtspraak gaat het vooral om de rechtmatigheid van de toepassing van regelgeving. Er wordt geoordeeld over beslissingen, afzonderlijke en individugerichte handelingen van de inrichtingsdirecteur of -arts of van de selectiefunctionaris en niet over de regelgeving waarop de beslissing of handelwijze is gebaseerd. In uitzonderlijke gevallen betreft een zaak de rechtmatigheid van de regelgeving. Voor deze gevallen heeft de RSJ, mede naar aanleiding van de Procola-uitspraak, een aantal maatregelen genomen die sterke overeenkomsten vertonen met de maatregelen van de Raad van State. In artikel 21 van het Bestuursreglement is vastgesteld dat bij de behandeling van een beroep waar uitdrukkelijk de verbindendheid van wet- of regelgeving in het geding is, de beroepscommissie zodanig wordt samengesteld dat daarin geen leden zitting hebben die betrokken zijn geweest bij de advisering door de Raad (of een sectie daaruit) over de betreffende wet- of regelgeving. Een interne richtlijn geeft aan hoe invulling moet worden gegeven aan artikel 21. Deze richtlijn bepaalt dat de coördinerend secretaris moet vaststellen of sprake is van een beroepszaak die de verbindendheid van wet of regelgeving betreft. Is dit het geval dan volgt overleg met de voorzitter van de rechtspraakkamer en wordt de beroepscommissie zo samengesteld dat er geen leden zitting hebben die bij de advisering betrokken waren. Daarnaast wordt intern vastgelegd wie bij de advisering betrokken waren. Voor de buitenwacht is het enigszins controleerbaar, omdat de adviezen openbaar zijn. Er mag van uit worden gegaan dat als een advies uit een bepaalde sectie komt, alle leden van die sectie hebben geadviseerd tenzij het tegendeel blijkt. Dan is controle mogelijk; de klager krijgt een beroepscommissie uit een geheel andere sectie voor zich. Maar niet alle adviezen zijn door een sectie vastgesteld. Daarnaast gaan tegenwoordig de adviezen uit van de Raad als geheel door ondertekening door de voorzitter. De controleerbaarheid wordt hierdoor bemoeilijkt.

Vanaf de invoering van de Tijdelijke instellingswet zijn er twee zaken voorgekomen die de rechtmatigheid van de regeling betroffen. Het eerste geval speelde in 2003 en had betrekking op cameratoezicht. De Raad had geen advies uitgebracht over de betreffende regeling en was op dat moment nog niet om advies gevraagd. Er was dus geen sprake van een Procola-situatie. De tweede zaak speelt tijdens dit onderzoek. Het betreft een zaak waarin de verbindendheid van EBI-huisregels in het geding is. Bij de advisering door de Raad over deze huisregels zijn de leden uit de sectie gevangeniswezen betrokken geweest. De beroepscommissie is nu samengesteld uit leden van de sectie tbs. Een Procola-situatie is hiermee voorkomen.

De combinatie van advies en rechtspraak brengt een spanning met zich. Dit is de spanning tussen de noodzaak van een strikte scheiding tussen rechtspraak en advisering uit het oogpunt van de onpartijdigheid en de wenselijkheid taken te combineren vanuit de kwaliteit van de wetgevingsadvisering. Het zijn met name de leden van de RSJ die het laatste onderstrepen. De RSJ wijst erop dat de aard en het aantal aangebrachte klacht- en beroepszaken, evenals de afdoening ervan, bijvoorbeeld aanleiding kan vormen de minister te adviseren tot beleidswijzigingen. Daarnaast achten zij het gevaar voor partijdigheid meer van theoretisch belang dan dat het in de praktijk een belangrijk issue is. 'Louter de geldende wetgeving is leidend voor de rechtspraak en een in het advies ingenomen standpunt blijft buiten beschouwing', aldus de RSJ.

Vanuit het ministerie en het veld wordt aangegeven dat door de adviesfunctie de schijn van partijdigheid van rechtspraak kan worden gewekt. De combinatie kan onduidelijkheid met zich meebrengen als de standpunten in het advies afwijken van de beslissing over dezelfde casuïstiek. Uit het onderzoek komt één voorbeeld naar voren, namelijk de problematiek van het naar de eigen kamer sturen van jongeren als pedagogische maatregel. Deze problematiek is niet in de wet geregeld. De Raad constateert in de jeugdinrichtingen de behoefte aan een time-out en heeft geadviseerd de wet op dit punt aan te passen. In de rechtspraak echter gaat de Raad strikt uit van de bestaande wet. Voorgaande voorbeeld bevestigt enerzijds de onafhankelijkheid van de beroepscommissie. Anderzijds geeft het aan wat ook wel het kameleongedrag van hybride organisaties wordt genoemd: door hetzelfde orgaan wordt in het ene geval A gezegd en in het andere geval B. Dit kameleongedrag kan gebrek aan betrouwbaarheid oproepen. (In 't Veld 1997, p. 28)

6.2.2 Combinatie van rechtspraak en toezicht

De combinatie toezicht en rechtspraak staat los van de Procola-problematiek en staat minder ter discussie. Tijdens de behandeling van de Wet Instelling van de RSJ in de Tweede Kamer kwam deze wel ter sprake. De minister wijst erop dat de Centrale Raad van Strafrechtstoepassing vanaf de oprichting een toezichttaak en een rechtspraaktaak combineert, maar dat van knelpunten niets is gebleken.

Rechtspraak en toezicht kunnen elkaar bevruchten; toezicht kan doorwerken in de rechtspraak en rechtspraak kan doorwerken in het toezicht. Er is sprake van een wisselwerking doordat de normen die worden ontwikkeld in de rechtspraak leidraad kunnen zijn voor het toezichtbezoek. De minister ziet geen gevaar voor de onpartijdigheid van de rechtspraak. Verschillende leden van de Raad geven aan dat door toezichtbezoeken de klachten beter kunnen worden geduid, of dat klachten aanleiding kunnen zijn voor een toezichtbezoek, bijvoorbeeld als er veel klachten uit eenzelfde inrichting komen.

De Raad van State wees in zijn advies op het gevaar van partijdigheid en afhankelijkheid in geval van de combinatie van toezicht en rechtspraak. Niet uitgesloten moet worden dat aanbevelingen gedaan in het kader van de toezichthoudende taak ook een rol kunnen spelen bij de rechtspraak en aldus afbreuk doen aan de onpartijdigheid (TK 26 871, B).

Een aantal geïnterviewden benadrukt het belang van bestuurlijke zuiverheid, dat wil zeggen dat een hybride organisatie zoals de RSJ moet worden ontbonden in verschillende organisaties met een (meer) homogene taak. Het wordt belangrijk geacht een strikte scheiding van taken te bewerkstelligen om zo te voorkomen dat een schijn van partijdigheid ontstaat. Een argument dat naar voren wordt gebracht is dat voorinformatie, dat wil zeggen informatie die niet uit het dossier komt, de onafhankelijkheid en onpartijdigheid in gevaar kan brengen. De Inspectie Gezondheidszorg geeft aan dat in 1999 de klachtbehandeling is weggehaald bij de Inspectie omdat klachtbehandeling en toezicht onverenigbaar worden geacht; bij klachtbehandeling kies je partij, terwijl je voor het goed uitvoeren van toezicht onafhankelijk moet zijn. De inspecteur acht dit juist: de taak van toezichthouder en die van klachtbehandelaar zijn niet te verenigen.

De RSJ heeft oog voor de mogelijkheid van verstrengeling van belangen. Daarom wordt gezorgd voor een personele scheiding in uitvoering van toezichtbezoeken en rechtspraak: na een toezichtbezoek spreken niet dezelfde mensen recht in beroepszaken uit die inrichting, of andersom: mensen die uitspraak hebben

gedaan, nemen geen zitting in de toezichtcommissie. Dit is voor buitenstaanders echter niet eenvoudig te controleren.

6.2.3 De combinatie rechtspraak, advisering en toezicht en de schijn van partijdigheid

De combinatie van de taken rechtspraak, advisering en toezicht is bij de behandeling in de Tweede Kamer van de instelling van de RSJ uitgebreid ter sprake gekomen. Alle fracties maakten kanttekeningen bij de combinatie van rechtspraak enerzijds en advisering en toezicht anderzijds. Het standpunt van de minister is dat de drie taken goed te combineren zijn, mits een procedure wordt vastgesteld met het oog op een goede en zorgvuldige uitoefening van deze taken, en mits wordt gewaarborgd dat geen vermenging van de taken plaatsvindt (26 871, nr. 5, p. 5).

Alle leden en medewerkers van de RSJ benadrukken het belang van de drie taken binnen de RSJ. Het toezicht levert kennis van de praktijk op die nodig is om de toepasbaarheid en verwachte effecten van beleid en regelgeving te beoordelen. Ook rechtspraak kan de advisering versterken. De aard en aantal aangebrachte klacht- en beroepszaken evenals de afdoening ervan kan aanleiding vormen de minister te adviseren tot beleidswijzigingen. Daarnaast profiteert de toezichthouder van het bestaan van beklagrecht omdat de aangebrachte zaken, ongeacht hoe die zijn afgedaan, een signaal kunnen geven van problemen en misstanden. Hiervoor behoeft de toezichthouder niet zelf (beroeps)rechter te zijn. Kennis nemen van aard en aantal ingediende klachten kan voldoende zijn. Een lid van de Raad: 'De combinatie levert meerwaarde op; het toezicht is voedend voor het advies en levert achtergrond op voor de rechtspraak.' Je ziet zo'n zelfde redenering bij de staatsraden: de combinatie van wetgevingsadvisering en bestuursrecht-spraak verhoogt het kwaliteitsgehalte van een advies. Kennis die bij de bestuursrecht-spraak van de Raad wordt opgedaan, draagt eraan bij inconsistenties in een ontwerpregeling op te sporen en zicht te krijgen op nadelige effecten en gebreken in terminologie, handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en overgangsregelingen (Dorbeck-Jung 2003, p. 239).

Er zijn echter ook kritische geluiden. Enkelen geïnterviewden geven aan dat de onafhankelijkheid van de rechtspraak in het geding is wanneer de leden van de beroepscommissie worden beïnvloed door hun taken inzake het toezicht en de advisering. Een advocaat drukt het als volgt uit: 'Het is voor een beroepscommissie moeilijk klachten te honoreren over regelingen waarover een andere tak van de RSJ positief heeft geadviseerd. Of wanneer tijdens het toezichtbezoek de raadsleden

niet kritisch zijn geweest naar de directie over bepaalde praktijken, dan wekt het bevreemding wanneer klachten over die praktijken gegrond worden verklaard.' De schijn van partijdigheid die ontstaat door het combineren van taken wordt benadrukt door niet-raadsleden.

Ondanks kritische kanttekening door geïnterviewden bij de combinatie van taken is er maar een enkeling die pleit voor een strikte scheiding in afdelingen binnen de RSJ. Ook degenen die vraagtekens zetten bij de combinatie rechtspraak en advisering, zien geen oplossing in bijvoorbeeld een aparte rechtspraakkamer bij het Hof Arnhem, waar ook de penitentiaire kamer zetelt. De rondreizende rechtspraak wordt gewaardeerd als deskundig en met voldoende afstand.

De RSJ heeft oog voor de vermenging van de drie taken. Daarom wordt er op gelet dat sprake is van scheiding in personen zowel in geval de zaak de rechtmatigheid van een regeling betreft als in geval beklagzaken uit een inrichting op de agenda van de zitting staan waar een toezichtbezoek is geweest; degene die betrokken is bij de advisering of het toezichtbezoek zal geen zitting hebben in de beroepscommissie. Een van de RSJ-leden merkt in dit verband op dat er naar zijn weten er nog nooit klachten zijn geweest over de onafhankelijkheid van de Raad; er is geen verweer geweest dat de rechter in verband met vermenging van functies partijdig zou zijn. Voor belanghebbenden lijkt het echter niet duidelijk hoe ze erachter kunnen komen dat sprake is van verstrengeling van belangen. De advocaat was niet op de hoogte van de interne regeling. Uit de adviezen blijkt niet wie betrokken waren bij de advisering. En hoewel de toezichtverslagen kunnen worden opgevraagd, is het niet eenvoudig te achterhalen wie betrokken is bij welk toezichtbezoek.

Er bestaat geen regeling om de leden van de beroepscommissie te wraken. Een verzoek om wraking is in 1998 niet ontvankelijk verklaard omdat het 'penitentiaire recht de mogelijkheid van wraking niet kent.' Het garanderen van een onpartijdige rechtspraak omvat de regel dat de schijn van partijdigheid moet worden vermeden. Een wrakingsregeling hoort daarom opgenomen te worden in het penitentiaire recht, mede gezien de uitleg van artikel 6 EVRM (Kelk 2003, p. 125 & 153).

De schijn van partijdigheid die kan ontstaan door een combinatie van taken in één orgaan betreft de objectieve schijn van partijdigheid. Deze schijn van partijdigheid kan ook worden veroorzaakt door een verstrengeling van persoonlijke belangen. In artikel 28a van het bestuursreglement is een regeling opgenomen om de schijn van partijdigheid in dat soort gevallen te voorkomen. Het artikel luidt: 'De leden en

plaatsvervangende leden onthouden of verschonen zich van elke deelname aan activiteiten van de Raad die, gelet op andere functies die zij vervullen, kan leiden tot een verstrengeling van belangen of verantwoordelijkheden of tot een verlies van onafhankelijkheid of onpartijdigheid van de Raad.' Uit de gesprekken met de RSJ en een interne notitie komt naar voren dat dit aspect onderwerp van discussie is. Wanneer is door het uitoefenen van een beroep en nevenactiviteiten sprake van onafhankelijke deskundigheid, en wanneer leidt dit tot een zodanige verstrengeling van belangen dat sprake is van een schijn van partijdigheid? Van een verstrengeling van belangen is bijvoorbeeld sprake als een lid van de Raad zitting heeft in een Raad van Bestuur van de GGZ en bemoeienis krijgt met het bestuur van een tbs-instelling, of bij iemand werkzaam op de universiteit, wiens afdeling onderzoek doet in inrichtingen. Beleid is dat de leden van de Raad die in het dagelijkse leven rechter zijn en bij een strafzaak zijn betrokken, zich terugtrekken bij de afdoening van een beroep. Volgens de RSJ komt dit regelmatig voor. In het verlengde van deskundigheid liggen echter betrokkenheid en belangen, waarbij niet precies is aan te geven wanneer onafhankelijke deskundigheid omslaat in te grote belangenverstrengeling en betrokkenheid. Een zekere distantie is noodzakelijk voor een onpartijdige en onafhankelijke vervulling van de taken, maar te grote nadruk op een strikte scheiding tussen verschillende functies kan ten koste gaan van de maatschappelijke ervaring van de leden van de Raad. Of, zoals iemand van het ministerie het uitdrukte: 'Een pluspunt van de Raad is de grote deskundigheid, kennis op grond van praktijkervaring, betrokkenheid en bevoegdheid van de leden, maar dit draagt ook het gevaar in zich dat de leden te weinig distantie hebben.'

6.2.4 Conclusie

De vraag in hoeverre toezicht, rechtspraak (waaronder klachtbehandeling) en advisering gescheiden moeten zijn om verstrengeling van belangen tegen te gaan en de schijn van partijdigheid te voorkomen is niet op grond van empirische feiten te beantwoorden. Het is een normatieve keuze om verschillende taken binnen één orgaan, al of niet georganiseerd in aparte afdelingen en door een personele scheiding, dan wel de verschillende taken onder te brengen bij verschillende organen.

Een belangrijk voordeel van de combinatie van taken binnen de RSJ is dat de taken elkaar kunnen versterken. Het meest duidelijk geldt dit de combinatie toezicht en advies: toezicht versterkt de adviesfunctie omdat advisering gebaseerd op praktijkkennis meerwaarde heeft en dit is in sterke mate het geval omdat de

advisering van de RSJ toepassingsvragen betreft. Daarnaast versterkt de rechtspraak de advisering en kan de rechtspraak het toezicht versterken of (in mindere mate) het toezicht de rechtspraak. Een ander voordeel van drie taken binnen de RSJ is dat de lijnen kort zijn, men kan elkaar makkelijk informeren. Een belangrijk nadeel is het bestaan van de schijn van partijdigheid als dezelfde personen die adviseren over een regeling ook beslissen over de rechtmatigheid van deze regeling in een beroepszaak. De RSJ is alleen in uitzonderlijke gevallen betrokken bij een zaak die de rechtmatigheid van de regelgeving betreft. In die gevallen wordt ervoor zorg gedragen dat de leden die betrokken waren bij de advisering niet in de beroepscommissie zitting hebben conform artikel 21 van het bestuursreglement. De schijn van partijdigheid kan eveneens ontstaan als leden die een toezichtbezoek houden, vervolgens in de beroepscommissie moeten oordelen over een klacht uit die inrichting. Ook in die gevallen draagt de RSJ er zorg voor dat sprake is van een personele scheiding om de schijn van partijdigheid te voorkomen. Voor buitenstaanders is het echter niet eenvoudig te controleren. Bovendien ontbreekt een wrakingsregeling. Het probleem van de controleerbaarheid kan worden opgelost door aparte afdelingen te introduceren, zoals dit ook het geval is bij de Raad van State. Het secretariaat kent al twee gescheiden afdelingen, namelijk de afdeling rechtspraak en de afdeling toezicht en advies. Te overwegen valt om deze scheiding ook voor de Raad te introduceren. Een andere mogelijkheid is om een aantal leden specifiek te belasten met het vaststellen van de adviezen en of met de rechtspraak. Een andere manier om de controleerbaarheid te veergroten is bijvoorbeeld in de adviezen aan te geven wie als adviseurs zijn opgetreden. Als het gaat om de bezoekcommissies zou de samenvatting van de toezichtrapportages met daarbij wie deel uitmaakten van de bezoekcommissie op de website van de RSJ gepubliceerd kunnen worden.

Op een ander niveau speelt het probleem van het zogenoemde kameleongedrag van organisaties met verschillende taken; doordat één orgaan verschillende signalen uitzendt die niet met elkaar zijn te rijmen, komt het orgaan als onbetrouwbaar over en verliest het aan gezag. Er is één voorbeeld uit het onderzoek naar voren gekomen waar dit speelde. Kameleongedrag kan worden voorkomen door tegenstrijdige invloeden van buitenaf binnen de organisatie te verzoenen of te integreren binnen de organisatie (In 't Veld 1997, p. 137).

6.3 Voorbeelden uit het buitenland

Er heeft een literatuurscan plaatsgevonden naar de wijze waarop in Engeland en Wales, Duitsland en België de interne rechtspositie van de gedetineerden wordt gewaarborgd. De bescherming van de interne rechtspositie van de gedetineerden is in de ons omringende landen op verschillende wijze geregeld.²⁶ Engeland en Wales en Duitsland zijn als voorbeelden naar voren gehaald omdat in het ene geval sprake is van een soort ombudsfunctie en in het andere geval omdat in Duitsland een interne bestuurlijke informele procedure en een externe juridische procedure naast elkaar lopen. Gekozen is voor België omdat daar een wetsontwerp aanhangig is dat is gestoeld op de Nederlandse situatie.

6.3.1 Schaal van beschermingsniveau

Er is een schaal van rechtsbescherming met betrekking tot gedetineerden ontwikkeld in de internationale literatuur. Deze schaal bevat de mate waarin gedetineerden de mogelijkheid hebben klacht te doen of beroep in te stellen (verhaal) en de mate waarin controle wordt uitgeoefend op de uitvoering van de vrijheidsbepennende straffen en maatregelen.

De schaal van verhaalmiddelen en controle - instanties kent een oplopend beschermingsniveau:²⁷

1. Intern administratief verhaal;
2. Onafhankelijke inspectie met klachtennotering die in (onafhankelijke) verbinding staat met een uitvoerende of wetgevende instantie;²⁸
3. Een extern onafhankelijk orgaan met:
 - a) enkel mogelijkheid tot bemiddeling;
 - b) bevoegdheid voor aanbevelingen;
 - c) bevoegdheid gevolg op de aanbevelingen te verifiëren;

²⁶ Smaers 1994 en Snacken over België in: Van Zyl Smit en Dünkel 2001, p. 32-81. Dünkel en Rössner over Duitsland in: Van Zyl Smit en Dünkel 2001, p. 288-350. Dünkel over Duitsland in: Belgische vereniging voor criminologie 1997, p. 1736. Morgan over Engeland en Wales in: Van Zyl Smit en Dünkel 2001, p. 211-237, p. 220-223 en in: Belgische vereniging voor criminologie, p. 7-10.

²⁷ Houchon in: Belgische vereniging voor criminologie 1997, p. 125-136. Onder West -Europese landen wordt verstaan: België, Nederland, Frankrijk, Duitsland, Engeland -Wales.

²⁸ Het instellen van een nationaal toezichtsorgaan wordt op basis van het tweede protocol bij het VN verdrag tegen foltering dat op 18 december 2002 is goedgekeurd, een verplichting voor de lidstaten.

- d) bevoegdheid gevolg op de aanbevelingen te verifiëren en met macht om de beslissing of de betwiste situatie op te schorten, met mogelijkheid tot in de plaatsstelling;
4. Verhaal bij onafhankelijke rechtsmacht (administratieve en burgerlijke rechter);²⁹

Van elk land wordt aangegeven op welk beschermingsniveau het land wordt ingeschaald.

6.3.2 Buitenlandse voorbeelden

Engeland en Wales

Gevangenen kunnen in Engeland en Wales klachten indienen bij achtereenvolgens de unit manager, de gevangenisdirecteuren, of bij de lokale toezichthouder (Board of visitors) en de Area Manager van de Prison Service (de toezichthouder). Dit betreffen allemaal min of meer interne procedures. Nadat deze interne procedures zijn doorlopen kan de gevangene klachten indienen bij de onafhankelijke Prison Ombudsman. De bevoegdheden van de Prison Ombudsman zijn niet beperkt tot zaken van 'slechte administratie', maar omvatten het bekijken van alle besluiten ten aanzien van de interne rechtspositie van de gevangene. Het oordeel van de Prison Ombudsman wordt gegeven in de vorm van een niet-bindende aanbeveling aan de directeur-generaal van de Prison Services of aan de minister.

Op basis van de zogenaamde "Prison Rules" en de Engelse "Prison Act" is de gewone rechter bevoegd om kwesties aangaande de interne rechtspositie van de gedetineerde aan de kaak te stellen. Omdat de Prison Act en Rules een grote discretionaire bevoegdheid toekennen aan de inrichtingen, willen rechters bijna nooit treden in de condities waaronder gevangenen leven en biedt deze rechtsgang weinig bescherming.³⁰ Vanwege de zeer lage effectiviteit van beroepen op de gewone rechter, kan de Engelse situatie eigenlijk niet hoger worden "ingeschaald" dan op het hierboven genoemde niveau 3 b.

²⁹ Houchon duidt nog een niveau aan van verhaal bij een juridisch orgaan zonder juridische rechtsmacht. Dit plaatst hij tussen de administratieve en burgerlijke rechtsmacht. De schrijver motiveert niet waarom verhaal op een juridisch orgaan zonder rechtsmacht een hoger niveau betreft dan verhaal bij een administratieve rechtsmacht. Evenmin geeft de schrijver aan waarom hij de administratieve en burgerlijke rechter van elkaar onderscheid wat betreft beschermingsniveau. Dit gedetailleerde onderscheid wordt daarom hier buiten beschouwing gelaten.

³⁰ Morgan in: Belgische vereniging voor criminologie 1997, p. 8-9.

Duitsland

In Duitsland bestaan er ter bescherming van de interne rechtspositie van gedetineerden zowel bestuurlijke informele (interne) klachtenprocedures als een “judicial review”, hetgeen als een externe procedure is te beschouwen. De judicial review geschiedt, soms na een administratieve voorprocedure, door bijzondere rechters bij de normale rechtbank. Hoger beroep bij het Oberlandesgericht is alleen mogelijk wanneer dat nodig is voor de ontwikkeling van het recht of de uniformiteit van het recht. In het belang van consistente rechtspraak kan de zaak worden verwezen naar het Bundesgerichtshof, het federale hof. Wanneer deze rechtsgangen zijn uitgeput kan de zaak ten slotte nog aanhangig worden gemaakt bij het Bundesverfassungsgericht, het federale constitutionele hof.

Het Duitse stelsel kan wat betreft de toegang tot de rechter op de hoogste schaal van beschermingsniveaus worden ingedeeld. Hierbij moeten echter twee belangrijke kanttekeningen worden geplaatst. Ten eerste signaleren schrijvers dat door grote discretionaire bevoegdheden van de instellingen en de doorgaans schriftelijke afdoening de effectiviteit en rechtsbescherming door de rechtspraak laag is. Ten tweede ontbreekt een onafhankelijke nationale toezichthouder (of adviseur) in Duitsland (schaal 2), hetgeen op grond van het tweede protocol bij het VN-verdrag tegen foltering naar verwachting op afzienbare termijn wel vereist zal zijn.

België

Op 4 april 2002 is in België een Koninklijk Besluit inwerking getreden waarin een nationaal toezichtsorgaan op de penitentiaire instellingen is ingesteld, de Centrale Raad. Dit toezichtsorgaan heeft een advies- en toezichtstaak. Het nationale orgaan is nog niet toegerust met een rechtsprekende taak, maar in de nabije toekomst zal een rechtsprekende taak worden toegevoegd.

In België is momenteel een wetsvoorstel voor een nieuwe Gevangeniswet in behandeling, waarin nieuwe voorstellen voor de effectuering van de materiële interne rechtspositie zijn opgenomen.³¹ Het Belgische wetsvoorstel gaat sterk uit van het Nederlandse voorbeeld. Op lokaal niveau worden per instelling Commissies van Toezicht ingesteld. De Commissies van Toezicht krijgen een informele bemiddelende rol en een taak formeel te oordelen over klachten. De lokale Commissies van Toezicht hebben daarnaast de taak instellingen te monitoren en over de bevindingen de minister onafhankelijk te adviseren. Hoger beroep op het

³¹ Belgische Kamer van Volksvertegenwoordiging, zitting 50, nummer 1076-001 (memorie van toelichting) en lopende zitting 51, 0231-001 (wetsvoorstel).

oordeel van de Commissie van Toezicht is in de gedachte van het wetsvoorstel mogelijk bij het nationale centrale orgaan, de Centrale Raad. De leden van dat orgaan worden gekozen op basis van hun expertise, onder meer op het vlak van rechtspraak. Behalve over beroepen aangaande klachten over de instelling, wordt de Centrale Raad net als de Nederlandse Raad bevoegd te oordelen over klachten van gedetineerden over besluiten van de centrale administratie, bijvoorbeeld aangaande overplaatsing.³² Evenals de Nederlandse beroepsgang, kan de Belgische rechtsgang zoals die in het wetsvoorstel wordt beoogd, worden gekenschetst als een overwegend administratieve rechtsgang.

Daarnaast wordt in het wetsvoorstel de adviespositie van de Centrale Raad versterkt doordat het advies rechtstreeks aan het parlement wordt verstuurd in plaats van aan de minister van Justitie. Op die manier is de openbaarheid van de adviezen gewaarborgd. Dit betreft een afwijking van de Nederlandse regeling. Deze constructie is in België meer gebruikelijk.

Wanneer het Belgische wetsvoorstel wordt aangenomen, wat volgens inschatting van deskundigen inderdaad zal gebeuren,³³ zal het Belgische niveau van rechtsbescherming overeenkomen met het Nederlandse. Immers in beide landen is een soortgelijk onafhankelijk orgaan met taken op het gebied van rechtspraak, toezicht en advies. Dit niveau is het hoogste dat voorkomt in West-Europa (schaal 4). Van groot belang is dat de rechtspraak goed is geregeld; het is bijvoorbeeld niet voornamelijk een schriftelijke procedure zoals in Duitsland, maar er vindt regelmatig een zitting plaats. Daarnaast is van belang dat het toezicht door een onafhankelijk orgaan plaatsvindt. Het Nederlandse niveau van rechtsbescherming geldt bovendien voor ter beschikking gestelden en jeugdigen in justitiële inrichtingen.

³² In het wetsvoorstel is geen bijzondere aandacht besteed aan klachten over de medische behandeling. Er wordt wel meer nadruk gelegd op de onafhankelijkheid van interne artsen en medische verzorging en de normalisatie van de medische zorg aan die van de buitenwereld.

³³ Er is gesproken met twee deskundigen die betrokken zijn bij deze wetswijziging.

6.3.3 Conclusie

Uit voorgaande blijkt dat Nederland en de aankomende wetgeving in België het hoogste niveau aan rechtsbescherming bieden volgens de schaal van rechtsbescherming. In Nederland wordt bijvoorbeeld het beroep niet alleen schriftelijk afgedaan, zoals in Duitsland, maar ook op de zitting, wat een grotere rechtsbescherming geeft. In België is anders dan in Nederland de advisering direct aan het parlement gericht.

Het feit dat België in deze eeuw kiest voor het onderbrengen van drie taken bij één orgaan geeft aan dat dit in hun ogen meer voordelen heeft dan nadelen. Wel wordt beseft dat de combinatie van taken, gezien ook de Europese jurisprudentie, een gevaar kan opleveren voor de onafhankelijkheid van de rechtspraak. Daarom zullen maatregelen worden genomen op het niveau van nadere regelgeving om de schijn van partijdigheid te voorkomen. In Nederland zijn reeds regels hieromtrent vastgesteld.

6.4 De combinatie van taken

De combinatie van taken kan twee problemen opleveren. Enerzijds kan de combinatie van taken het gevaar opleveren van schijn van partijdigheid van de rechtspraak en van het toezicht. Anderzijds kan de RSJ vanuit de verschillende taken verschillende boodschappen uitzenden, het zogenoemde kameleongedrag. Dit roept een gebrek aan betrouwbaarheid op en dit kan gevolgen hebben voor het gezag van de RSJ.

De RSJ heeft voor het eerste probleem, de combinatie van advies en rechtspraak, een regeling getroffen in het bestuursreglement. In zaken waar het de rechtmatigheid van de regelgeving betreft wordt zorg gedragen voor een personele scheiding. In die gevallen wordt gewaarborgd dat de leden die betrokken waren bij de advisering niet in de beroepscommissie zitting hebben. Dit komt overigens zelden voor omdat het beroep doorgaans om de toepassing van de regelgeving gaat en niet op de rechtmatigheid van de regeling. De schijn van partijdigheid kan eveneens ontstaan als leden die een toezichtbezoek houden, vervolgens in de beroepscommissie moeten oordelen over een klacht uit die inrichting. Ook in die gevallen draagt de RSJ er zorg voor dat sprake is van een personele scheiding om de schijn van partijdigheid te voorkomen. Voor buitenstaanders is dit echter niet eenvoudig te controleren. Bovendien ontbreekt een wrakingsregeling.

Het probleem van de controleerbaarheid kan worden opgelost door bijvoorbeeld in de adviezen aan te geven wie als adviseurs zijn opgetreden. Als het gaat om de bezoekcommissies zou de samenvatting van de toezichtrapportages met daarbij wie deel uitmaakten van de bezoekcommissie op de website van de RSJ gepubliceerd kunnen worden. Ook kan worden gedacht aan het introduceren van aparte afdelingen, zoals dit bij de Raad van State in ontwikkeling is.

Het tweede probleem, het kameleongedrag, lijkt niet vaak voor te komen: er is in het onderzoek slechts één geval naar voren gebracht waarin de Raad als toezichthouder en de Raad als rechter verschillende boodschappen uitzonden. Om kameleongedrag te voorkomen kan het verstandig zijn om tegenstrijdige invloeden van buiten te verzoenen of integreren binnen de organisatie.

De Raad in de toekomst

7.1 Inleiding

De RSJ is een onafhankelijk orgaan, belast met de advisering aan de minister van Justitie over de toepassing en uitvoering van beleid en regelgeving op het terrein van de strafrechtstoepassing omtrent jeugdigen. Daarnaast heeft de RSJ een algemeen toezichthoudende taak met betrekking tot de wijze van tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende en beperkende straffen en maatregelen, evenals een rechtsprekende taak.

De combinatie van taken heeft tijdens de kamerbehandeling ter discussie gestaan, zowel de combinatie advies en rechtspraak, als de combinatie toezicht en rechtspraak. Bovendien speelde de discussie of er een Inspectie onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie opgericht moest worden die toezicht zou houden op de uitvoering in de inrichtingen. Omdat deze discussies nog niet uitgekristalliseerd waren, is een horizonbepaling opgenomen. Dit betekent dat hernieuwde besluitvorming moet plaatsvinden over het voortbestaan en de taken van de RSJ.

Dit onderzoek naar de evaluatie van de taken van de RSJ heeft tot doel bouwstenen aan te dragen voor de discussie of de RSJ met dezelfde taken moet blijven

voortbestaan, mede gezien tegen het licht van de discussie omtrent de combineerbaarheid van taken binnen een organisatie en de plannen een Inspectie Sanctietoepassing op te richten in het kader van de modernisering van de sanctietoepassing. Over de omvang en werkwijze van deze Inspectie zijn nog geen openbare stukken. De plannen voor een nieuwe Inspectie hebben de vraag naar de toezichttaak van de RSJ verscherpt in die zin dat als er een Inspectie Sanctietoepassing opgericht wordt, er nog een toezichthouder bijkomt en taakafbakening tussen verschillende toezichthouders moet plaatsvinden. De hieronder beschreven vijf scenario's bestaan uit verschillend samengestelde takenpakketten.

7.2 Scenario's voor de toekomst

Puntsgewijs worden de voor- en nadelen van de scenario's aangegeven. Eerst wordt ingegaan op de voor- en nadelen van het laten vervallen van een of twee taken en tot slot wordt ingegaan op het behoud van de drie taken.

De scenario's zijn:

1. RSJ met de taken rechtspraak en advies
2. RSJ met de taken rechtspraak en toezicht
3. RSJ met de taken toezicht en advies
4. RSJ met de taak rechtspraak
5. RSJ met de taken rechtspraak, toezicht en advies

Scenario 1: rechtspraak en advies

In dit scenario vervalt de toezichttaak.

Nadelen:

- *Het maatschappelijk toezicht door een onafhankelijk orgaan dat uitsluitend kijkt naar de uitvoering van de vrijheidsbenemende straffen en maatregelen valt weg. De RSJ houdt onafhankelijk en maatschappelijk toezicht. Het maatschappelijke karakter van het toezicht betekent dat buitenstaanders de inrichting in komen en dat deskundigen uit verschillende disciplines, op gepaste afstand van het departement, toezicht houden. De Commissies van Toezicht op inrichtingenniveau hebben eveneens tot taak toezicht te houden en ook*

dit kan worden beschouwd als maatschappelijk toezicht, omdat mensen van buiten de inrichting zitting hebben in deze commissie. Behalve dat deze commissies in kwaliteit sterk verschillen, zo blijkt uit de toezichtrapportages van de RSJ, is er een principiële argument dat pleit voor toezicht door een landelijk onafhankelijk orgaan: deze kan inrichting overstijgende knelpunten op het spoor komen.

- *Er is geen toezicht meer dat uitsluitend de rechtspositie en bejegening van mensen die van hun vrijheid zijn beroofd tot object heeft.* Als de toezichttaak in de toekomst wordt overgeheveld naar een Inspectie Sanctietoepassing, zal deze Inspectie niet alleen toezicht houden op de rechtspositie en bejegening, maar ook op andere aspecten, bijvoorbeeld de veiligheid binnen de inrichting en de kwaliteit van de inrichting. De beperkte taakstelling van de RSJ vormt een essentieel verschil met een Inspectie en dit is van belang omdat het gaat om justitiabelen die verregaand in hun burgerlijke vrijheden zijn aangetast; juist dan is toezicht door een onafhankelijk orgaan, los van het bestuur, van groot belang.
- *Uitsluitend de RSJ houdt momenteel toezicht op de reclassering en de RSJ is momenteel het enige orgaan dat toezicht houdt op de rechtspositie.* Als de toezichttaak vervalt moet een ander onafhankelijk orgaan het toezicht overnemen. De vraag is of een Inspectie die primair is belast met bestuurlijke rechtshandhaving in de zin van toezicht en controle dit toezicht behoort over te nemen. Voor het garanderen van onafhankelijkheid is het niet noodzakelijk dat het toezichtorgaan extern is georganiseerd; er kan sprake zijn van onafhankelijk toezicht door bijvoorbeeld de toezichtfunctie nevensgeschikt te positioneren aan de positie van de directeur-generaal. De scheiding tussen toezicht enerzijds en beleid en uitvoering anderzijds kan door het waarborgen van een personele scheiding. De vraag is echter in hoeverre een nieuw op te richten Inspectie voldoende bevoegdheden heeft om zich een oordeel te vormen onafhankelijk van de minister van Justitie. Met andere woorden, kan de Inspectie ook opereren tegen de wens van het ministerie van Justitie in?
- *De vraag is of aan de eisen van het internationale recht wordt voldaan als de RSJ geen toezichttaak heeft.* De overheid is verplicht zorg te dragen voor onafhankelijk toezicht op de rechtmatige uitvoering van detentiemaatregelen, volgens de European Prison Rules. Dit wil zeggen een rechterlijke instantie of ander naar behoren ingesteld orgaan dat niet behoort tot het gevangeniswezen. Een Inspectie Sanctietoepassing die los staat van DJI lijkt te vol-

doen aan de formele eisen van de European Prison Rules, dat wil zeggen 'niet behorend tot het gevangeniswezen'. De strekking van de wet is echter dat een onafhankelijk orgaan (bij voorkeur een rechterlijke instantie) een toezichthoudende taak heeft. Dit lijkt te worden bevestigd in het tweede protocol bij het VN-verdrag tegen foltering, het VN-anti-martelprotocol.³⁴ Deze verplicht tot een systeem van periodieke bezoeken aan justitiabelen die van hun vrijheid zijn beroofd door een onafhankelijk orgaan vanuit de gedachte dat deze toezichtbezoeken een preventieve functie hebben (De Lange, 2003). Wat precies de verplichtingen zijn en hoe de onafhankelijkheid moet worden ingevuld, zal nader moeten worden onderzocht.

Voordelen:

- *De RSJ zonder toezichttaak kan de bestuurlijke zuiverheid ten goede komen.* De visie van bestuurlijke zuiverheid houdt in dat een strikte scheiding van taken moet worden nagestreefd om de schijn van belangenverstrengeling of partijdigheid te voorkomen. Bovendien kan door een meer homogene taak de kwaliteit van de uitvoering van de taak toenemen.
- *Het aantal toezichthouders wordt teruggedrongen.* Als een Inspectie Sanctietoepassing in de toekomst wordt opgericht kan deze Inspectie worden belast met het toezicht op de veiligheid en het toezicht op de rechtspositie en bejegening van justitiabelen. Daarnaast kan deze Inspectie een coördinerende taak vervullen met als doel het samenstellen van integrale toezicht-rapportages. Als er sprake is van overlap in object van toezicht, verdwijnt de overlap door het toezicht op de rechtspositie te verplaatsen naar een Inspectie Sanctietoepassing die ook toeziet op de rechtspositie en bejegening van justitiabelen..

Scenario 2: rechtspraak en toezicht

In dit scenario vervalt de adviestaak.

Nadelen:

- *De RSJ is het enige orgaan dat adviseert over de toepassing en uitvoering van beleid en regelgeving en er is geen ander orgaan dat op dezelfde wijze en tegen de-*

³⁴ Optional protocol to the convention against torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, resolution A/RES/57/199. Zie: <http://www.unhcr.ch/html/menu2/6/cat/treaties/opcat.htm>.

zelfde lage kosten deze taak kan uitvoeren. De andere organen, zoals de Raad van State, Raad voor Rechtspraak, de NVvR, en de Orde van advocaten adviseren in zijn algemeenheid over wetgeving of fundamentele beleidswijzigingen rond sanctietoepassing.

- *Zonder adviesfunctie zal de brede deskundigheid die aanwezig is bij de leden van de Raad niet kunnen worden ingezet ten behoeve van de wetgeving.* De leden van de RSJ zijn onafhankelijke deskundigen die een brede ervaring hebben op het terrein van de strafrechtspleging. Het is een gemis als deze deskundigheid niet wordt ingezet in het proces van wet- en regelgeving. De vraag is of de deskundigheid voor advisering beter kan worden gebundeld door het oprichten van één adviesafdeling in plaats van advisering door alle leden via de secties.
- *Zonder adviesfunctie zal de kennis die wordt opgedaan door het houden van toezichtbezoeken en op grond van de rechtspraak, niet kunnen worden omgezet in adviezen aan de minister.*

Voordelen:

- *Een RSJ zonder adviestaak voorkomt de schijn van partijdigheid die kan ontstaan door de combinatie van advies en rechtspraak in een orgaan.* Er is met name een discussie over de schijn van partijdigheid die kan ontstaan als dezelfde personen die bij een advies over een regeling betrokken zijn vervolgens over de rechtmatigheid van de regeling in een beroepszaak moeten oordelen. Bij het wegvallen van de adviestaak is op dat punt geen gevaar voor partijdigheid meer aanwezig. De voorgaande situatie komt bij de RSJ zelden voor, omdat de beroepszaak niet gaat over de rechtmatigheid van de regeling, maar over de rechtmatigheid van de toepassing van de regeling. Dat neemt niet weg dat de combinatie van advisering en rechtspraak ook in andere gevallen voor de buitenwereld onduidelijkheid met zich mee kan brengen.

Scenario 3: toezicht en advies

In dit scenario vervalt de rechtspraaktaak.

Nadelen:

- *Er is geen ander orgaan dat op dezelfde wijze, even deskundig en tegen dezelfde lage kosten deze taak kan uitvoeren.* Het penitentiaire recht is een specialisatie.

Het is mogelijk om de rechtspraaktaak bij de RSJ weg te halen en bijvoorbeeld onder te brengen bij het Hof Arnhem, waar de penitentiaire kamer is gezeteld. Uit het onderzoek komt niet naar voren dat het wenselijk is de rechtspraaktaak weg te halen bij de RSJ. Integendeel, de rechtspraaktaak wordt goed uitgevoerd in termen van deskundigheid en de RSJ wordt als gezaghebbend beschouwd. Ook financiële overwegingen pleiten voor het behoud van de rechtspraaktaak bij de RSJ; de kosten zijn laag omdat de leden vacatiegeld krijgen.

Voordelen:

- *De rechtspraaktaak wordt een volwaardige administratieve beroepsgang door het bij de rechterlijke macht onder te brengen. De rechtspraaktaak geschiedt op 'vrijwillige' basis, dat wil zeggen dat de leden vacatiegeld krijgen en geen salaris. Gezien de omvang en complexiteit van de materie lijkt het gerechtvaardigd deze administratieve beroepsgang als volwaardige beroepsgang bij de rechterlijke macht onder te brengen.*
- *De schijn van partijdigheid die kan ontstaan door de combinatie van taken, zowel in geval van advies en rechtspraak, als in geval van toezichtbezoeken en rechtspraak, vervaalt. (zie scenario 1 en 2 onder Voordelen)*

Scenario 4: rechtspraak

De taken advies en toezicht vervallen.

Nadelen:

- *De meerwaarde van de combinatie van taken vervaalt. De ervaring die wordt opgedaan in de rechtspraak heeft een positieve invloed op de kwaliteit van de adviezen, met name wat betreft de handhaafbaarheid van een regeling. De rechtspraaktaak geeft inzicht in de problemen die kunnen ontstaan in de uitvoering van regelgeving. De toezichtbezoeken kunnen de kwaliteit van de rechtspraaktaak positief beïnvloeden omdat de ingestelde beroepen in hun context kunnen worden beschouwd.*
- *Het maatschappelijk toezicht door een onafhankelijk orgaan dat uitsluitend kijkt naar de uitvoering van de vrijheidsbenemende straffen en maatregelen valt weg (zie scenario 2 onder Nadelen).*

- *De RSJ is het enige orgaan dat adviseert over de toepassing en uitvoering van beleid en regelgeving en er is geen ander orgaan dat op dezelfde wijze en tegen dezelfde lage kosten deze taak kan uitvoeren (zie scenario 3 onder Nadelen).*

Voordelen:

- *De RSJ zonder toezichttaak kan de bestuurlijke zuiverheid ten goede komen (zie Scenario 1 onder Voordelen)*
- *Een RSJ zonder adviestaak voorkomt de schijn van partijdigheid die kan ontstaan door de combinatie van advies en rechtspraak in een orgaan (zie Scenario 2 onder Voordelen).*

Scenario 5: rechtspraak, toezicht en advies

In dit scenario worden geen taken afgestoten.

Nadelen:

- *De combinatie van taken kan belangenverstremgeling met zich meebrengen. Vanuit bestuurlijke zuiverheid wordt het ongewenst geacht dat binnen een orgaan meerdere functies worden gecombineerd omdat dit de schijn van belangenverstremgeling of partijdigheid wekt;*
- *Combinatie van taken kan leiden tot twee verschillende signalen uit één orgaan. De combinatie van advisering, toezicht en rechtspraak kan voor de buitenwereld onduidelijkheid met zich meebrengen, omdat de RSJ zich in een rechtsprekende rol anders opstelt dan de RSJ in zijn adviserende of toezichthoudende rol;*
- *Er kan overlap in toezicht ontstaan als in de toekomst een nieuwe Inspectie Sanctietoepassing wordt opgericht. Als een nieuwe Inspectie wordt opgericht, zal overlap moeten worden voorkomen (zie ook Scenario 1 onder Voordelen).*

Voordelen:

- *De combinatie van taken heeft een meerwaarde aan kwaliteit tot gevolg voor de afzonderlijke taken. Het toezicht levert kennis van de praktijk op die van nut is om de toepasbaarheid en verwachte effecten van beleid en regelgeving te kunnen beoordelen. De rechtspraak kan de advisering versterken; de aard, het aantal aangebrachte klacht- en beroepszaken evenals de afdoening ervan kan aanleiding vormen de minister te adviseren tot beleidswijzigingen. De toezichthouder kan profiteren van het bestaan van beklag-*

recht omdat de aangebrachte zaken, ongeacht hoe die zijn afgedaan, een signaal kunnen geven van problemen en misstanden.

Ter afsluiting

Deze exercitie van het uiteenrafelen van voor- en nadelen is bedoeld om het beslissingsproces over het voortbestaan van de RSJ te ondersteunen. De voor- en nadelen kunnen niet eenvoudig bij elkaar worden opgeteld om vervolgens tot een keuze te komen. Het is deels een politieke afweging, waarbij de vormgeving van een nieuw op te richten Inspectie Sanctietoepassing mede de afweging zal beïnvloeden. De voorbeelden uit het buitenland laten zien dat Nederland in de bestaande situatie de hoogste mate van rechtsbescherming biedt aan gedetineerden, terbeschikkinggestelden en jeugdigen. Hiermee voldoet Nederland aan de internationale normen. Het feit dat België het systeem van Nederland in grote lijnen overneemt bevestigt dit.

Literatuurlijst

Ambtelijke Commissie toezicht. (2000). *Vertrouwen in onafhankelijkheid. Eindadvies ambtelijke commissie toezicht.* , Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Balkema, J.P. (1979). *Klachtrecht voor gevangenen, penitentiair klacht – en tuchtrecht.* Alphen aan den Rijn: H.D. Tjeenk Willink,.

Balkema, J.P. (2003). Kroniek van het penitentiair recht. *Sancties*, 2, 101-132.

Balkema, J.P. e.a (2002). Kroniek van het penitentiair recht. *Sancties*, 2, 91-122.

Boone, M. & Jonge, G. de. (2001). *De penitentiaire Beginselenwet in werking.* Gouda Quint Deventer..

Corstens, G.J.M. (1999). *Het Nederlands strafprocesrecht.* Deventer: Gouda Quint.

Doek, J.E. & Vlaardingerbroek, P. (2001). *Jeugdrecht en jeugdhulpverleningsrecht.* 'Den Haag: Elsevier Bedrijfsinformatie .

Dorbeck-Jiung, B.R. (2003). *Beelden over de wetgevingsadvisering van de Raad van State.* Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Eijlander, Ph., Gestel, R.A.J. van & Ligthart, W.J.N. (Ed(s).) . (2002). *Dilemma's rond toezicht. Opstellen over de werking van toezichtsarrangementen.* 'Den Haag: Sdu.

Goudoever- Herbschleb, M.D. van. (1994). *Klachten van gedetineerden, een analyse van ingediende klachten in het kader van de beklagregeling gedetineerden.* Den Haag: Directie Delinquentenzorg & Jeugdinstellingen Afdeling beleidsinformatie.

Goudoever-Herbschleb, M.D. van. (1995). Zij mogen niet klagen? *Delikt en Delinkwent*, 25, 2333-241.

Holtslag, J. (1998). *De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund.* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Houchon, G. (1997). Van een gunststelsel naar een rechtspositie. In: *Verslag van studiedag van 16 februari 1996 van de Belgische vereniging voor criminologie, rechtspositie en beklagrecht van gedetineerden.* pp. 125-136., Brugge: Die Keure

Kelk, C. (2001). The Netherlands, in: D. van Zyl Smit & F. Dünkel (eds), *Imprisonment today and tomorrow, international perspectives on prisoners' rights and prison conditions.* Den Haag: Kluwer Law International..

Kelk, C. (2003). *Nederlands detentierecht.* Deventer: Gouda Quint.

Kelk, C. (2003). Straatsburgse tucht in de EBI te Vught, *Nederlandsch juristenblad*, 15, 779-781.

Kuijck, Y.A.J.M. van (2003). De toezichtspraktijk van de RSJ, *Sancties*, 168-174.

Laemers, M.T.A.B., Vegter, P.C., & Fiselier, J.P.S. (2001). *Evaluatie Penitentiaire beginselenwet en Penitentiaire maatregel.* Nijmegen: ITS.

Lange, J.de (2003), VN-anti-martelprotocol stap dichterbij, *Sancties* , 25-34.

Morgan, R. (1997). Een lacune binnen Justitie: het winnen aan geloofwaardigheid van de penitentiaire ombudsman in Engeland en Wales. In: *Verslag van studiedag van 16 februari 1996 van de Belgische vereniging voor criminologie, rechtspositie en beklagrecht van gedetineerden.*, Brugge: Die Keure.

Nelen, J. M., Boone, M. & Goudoever-Herbschleb M. D. van..(1994). *Het openbaar ministerie en grote fraudezaken*. Arnhem : Gouda Quint.

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming. (2001.). *Jaarverslag 2001*.

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (2002)., *Jaarverslag 2002*.

Serrarens, J. (2001). *Het klacht en beroepsrecht onder de Penitentiaire Beginselenwet*. In: M. Boone & G. de Jonge (red), *De penitentiaire Beginselenwet in werking* (pp. 209-237). Deventer: Gouda Quint.

Smaers, G. (1994). *Gedetineerden en mensenrechten*. Maastricht: Maklu,.

Vegter, P.C. (2003). *Vreemde ogen dwingen, Sancties*,. 3, 143-148.

Veld, R.J. in 't (1997). *Spelen met vuur, over hybride organisaties*. Den Haag: VUGA.,.

Zyl Smit, D. van & Dünkel, F. (2001). *Imprisonment today and tomorrow, international perspectives on prisoners' rights and prison conditions*. Den Haag: Kluwer Law International..

Kamerstukken:

- ~ T.K. 21 042, nr.15. (1994-1995) *Functionele decentralisatie Brief van de ministers van binnenlandse zaken en van financiën*.
- ~ T.K. 25 956, nr. 2. (1997-1998). *Toezicht op uitvoering publieke taken*.
- ~ T.K. 1997-1998, 24 036, nr. 73H. *Marktwerking, deregulering en Wetgevingskwaliteit Brief van de ministers van economische zaken, van justitie en van binnenlandse zaken*.
- ~ T.K. 25 425, (1997-1998). *Herziening rechterlijke organisatie*
- ~ T.K. 26 871, nrs. 1-3 (MvT), 5, 6 1999-2000 *Tijdelijke instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming*.
- ~ T.K. 26 806, nrs 1-2 (1999-2000). *Vertrouwen in verantwoordelijkheid Integriteit openbaar bestuur Management- en personeelsontwikkeling Rijksdienst*
- ~ T.K. 27 831 (2000-2001). *Kaderstellende visie op toezicht*
- ~ T.K. 28 600 VI, nr. 8 (2002-2003). *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2003. Brief van de minister van Justitie*.
- ~ T.K. 29 362 (2003-2004). *Modernisering van de overheid*.

- ~ E.K. 26 871, nrs 86, 86a (2000-2001). *Tijdelijke instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming*.

Verdragen en Wet- en regelgeving:

- ~ Wet van 2 november 2000 tot vaststelling van een Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en daarmee verband houdende wijzigingen van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de jeugdhulpverlening alsmede enige andere wetten (Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen) Staatsblad. 2000, 481, laatstelijk gewijzigd Staatsblad. 2003, 499.
- ~ Wet van 25 juni 1997 tot vaststelling van een Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden en overige verpleegden strafrechtstoepassing en daarmee verband houdende wijzigingen van het Wetboek van Strafrecht en de Beginselenwet gevangeniswezen (Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden). Staatsblad. 1997, 280, laatstelijk gewijzigd Staatsblad. 2001, 621.
- ~ Wet van 3 juli 1996, houdende algemene regels over de advisering in zaken van algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid van het Rijk (Kaderwet adviescolleges). Staatsblad. 1996, 378, laatstelijk gewijzigd Staatsblad. 2002, 414.
- ~ Wet van 18 juni 1998 tot vaststelling van een Penitentiaire beginselenwet en daarmee verband houdende intrekking van de Beginselenwet gevangeniswezen met uitzondering van de artikelen 2 tot en met 5 en wijzigingen van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering alsmede enige andere wetten (Penitentiaire beginselenwet). Staatsblad. 1998, 430, laatstelijk gewijzigd Staatsblad. 2003, 503.
- ~ Besluit van 23 februari 1998, houdende vaststelling van de Penitentiaire maatregel en daarmee verband houdende wijziging van enige andere regelingen (Penitentiaire maatregel). Staatsblad. 1998, 111, laatstelijk gewijzigd Staatsblad. 2003, 503 en 511.
- ~ Protocol Nr. 2 bij het Europees Verdrag ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing; Straatsburg, 4 november 1993. Tractatenblad. 2002, 16.
- ~ European prison rules. Recommendation No. R(87)3 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 12 February 1987 and Explanatory memorandum (1987). Strasbourg: Council of Europe.

Bijlage 1: itemlijst

Algemeen

- Functie en taak
- Contact (frequentie, onderwerpen) en ervaringen met de RSJ
- Verhouding en communicatie RSJ – Ministerie van Justitie
- RSJ: organisatie, leden en secretariaat

Rechtspraak

- Ervaring met de rechtspraakfunctie
- Toegankelijkheid
- Onpartijdigheid en onafhankelijkheid
- Procedurele rechtswaarborgen en bejegening
- Motivering uitspraken
- Snelheid en tijdigheid uitspraken
- Gezag en deskundigheid Raad
- Externe oriëntatie Raad en bekendheid met en gebruik van jurisprudentie (databank, bulletin, anders)

Advies

- Ervaring met de adviesfunctie
- Behoeftte aan onafhankelijk advies
- Wanneer wordt advies gevraagd en waarover
- Kwaliteit van de adviezen
- Relevantie en bruikbaarheid adviezen voor:
 - wet - en regelgeving
 - beleid ministerie
 - beleid in instelling door directeuren

- justitiabelen
- Verschil bruikbaarheid / invloed gevraagde en ongevraagde adviezen
- Knelpunten bij adviezen
- Feedback op adviezen

Toezicht

- Ervaring met de toezichtfunctie
- Uitgangspunt thematische bezoeken
- Inbreng bij toezichtbezoeken
- Kwaliteit toezicht
- Kwaliteit en bruikbaarheid toezichtrapportages voor:
 - wet - en regelgeving
 - beleid ministerie
 - sturing instellingen
 - beleid in instelling door directeuren
 - toezicht door Commissie van Toezicht
- Openbaarheid toezichtrapportages
- Feedback op toezichtbezoeken en rapportages
- Meerwaarde toezichtfunctie in vergelijking met andere bestaande inspecties en op te richten Inspectie voor sanctietoepassing

Takencombinatie

- Rechtspraak en advies
- Rechtspraak en toezicht
- Toezicht en advies

Overig

Sterke en zwakke punten RSJ

Alternatieven voor RSJ

Situatie buitenland (België)

Bijlage 2: Beroepscommissies

| PBW | Beroepscommissie |
|-------------------------------------|---|
| Beroep op beklag | Eén vaste beroepscommissie voor schriftelijke zaken. Drie beroepscommissies voor de zittingzaken (voor drie regio's Noord, Zuid en West) met vaste voorzitters en wisselende leden. |
| Beroep op plaatsing / overplaatsing | Eén vaste beroepscommissie voor gevangenis en alle EBI-zaken. |
| Medisch Beroep | Eén vaste beroepscommissie voor Huis van Bewaring. De beroepscommissie bestaan in ieder geval ook uit twee artsen. |
| Beroep op verlof/ strafonderbreking | Eén vaste beroepscommissie |
| BVT | De beroepscommissies bestaan in ieder geval ook uit een gedragsdeskundige (niet wettelijk vereist, wel praktijk). Een vaste beroepscommissie voor de schriftelijke zaken. Een beroepscommissie voor de zittingszaken met drie bij toerbeurt wisselende voorzitters en wisselende leden. |
| BJJ | De beroepscommissies bestaan in ieder geval ook uit een gedragsdeskundige (niet wettelijk vereist, wel praktijk). Er is ook een beroepscommissie voor adoptie-advies. |

Bijlage 3 Tabellen rechtspraak

Tabel 1 Terrein naar hoofd- en schorsingszaken

| Terrein | 2001 | | | 2002 | | |
|---------|-----------|-----------|--------|-----------|-----------|--------|
| | hoofdzaak | schorsing | totaal | hoofdzaak | schorsing | totaal |
| Pbw | 1247 | 445 | 1692 | 1337 | 427 | 1764 |
| Bvt | 186 | 56 | 242 | 181 | 56 | 237 |
| Jeugd | 8 | 1 | 9 | 41 | 9 | 50 |
| Adoptie | - | - | - | 2 | - | 2 |
| Overig | 518 | 2 | 520 | 453 | 1 | 454 |
| Totaal | 1959 | 504 | 2463 | 2014 | 493 | 2507 |

Bron: managementinformatiesysteem van de RSJ

Tabel 2 Gegrondverklaring in 2001 en 2002

| | ongegrond | | (ged) gegrond | |
|------|-----------|------|---------------|------|
| | N | % | N | % |
| 2001 | 1284 | 82,6 | 271 | 17,4 |
| 2002 | 1264 | 79,3 | 330 | 20,7 |

Bron: managementinformatiesysteem van de RSJ

Tabel 3 Terrein uitgesplitst naar gegroundverklaring

| | 2001 | | | | 2002 | | | |
|-------|------------|------|--------------|------|------------|------|--------------|------|
| | ongeground | | (ged) ground | | ongeground | | (ged) ground | |
| | N | % | N | % | N | % | N | % |
| Pbw | 1190 | 87,9 | 164 | 12,1 | 1160 | 84,1 | 220 | 15,9 |
| Bvt | 89 | 45,9 | 105 | 54,1 | 86 | 45,0 | 105 | 55,0 |
| Jeugd | 5 | 71,4 | 2 | 28,6 | 16 | 76,2 | 5 | 23,8 |

Bron: managementinformatiesysteem van de RSJ

Tabel 4 Indiener van beroep uitgesplitst naar ontvankelijkheid

| | formeel ontvankelijk | | | | | | |
|--------------|----------------------|------|--------------|-----|-----|------|--------|
| | ja | | gedeeltelijk | | nee | | totaal |
| | N | % | N | % | N | % | |
| Gedetineerde | 137 | 84,0 | 2 | 1,2 | 24 | 14,7 | 163 |
| Directeur | 10 | 100 | - | - | - | - | 10 |
| Totaal | 147 | 85,0 | 2 | 1,2 | 24 | 13,9 | 173 |

Bron: dossieronderzoek

Tabel 5 Indiener van beroep uitgesplitst naar gegrondverklaring

| | uitspraak | | | | |
|--------------|-----------|------|-----------|------|--------|
| | gegrond | | afgewezen | | totaal |
| | N | % | N | % | N |
| Gedetineerde | 35 | 24,0 | 111 | 76,0 | 146 |
| Directeur | 6 | 60,0 | 4 | 40,0 | 10 |
| Totaal | 41 | 26,3 | 115 | 73,7 | 156 |

Bron: dossieronderzoek

Bijlage 4: criteria of zaak schriftelijk of op zitting wordt behandeld

In onderstaande tabel is aangegeven welke criteria worden gehanteerd om te beslissen of een zaak schriftelijk zal worden afgedaan of op zitting.

| Terrein en type beroep | Zitting | Schriftelijk |
|--------------------------------------|---|---|
| Alle terreinen schor-singszaken | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Geen | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Alle zaken, vanwege spoedeisendheid. |
| PBW | | |
| Beroep op beklag | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Aard juridische vraag (eerste uitleg), ▪ verrassingsrechtspraak (jurisprudentielijn mogelijk doorbroken), ▪ zaken waarbij feiten niet duidelijk zijn, ▪ ingrijpende beslissing (gezien rechtspositie gedetineerde of gezien gevolgen voor inrichting). | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Zaken waarbij feiten vast staan, ▪ "eenvoudigere" zaken (tegemoetkomingsberoepen, niet-ontvankelijke zaken wegens termijn overschrijding bijvoorbeeld) |
| Beroep op plaatsing / overplaatsing | <ul style="list-style-type: none"> ▪ teruggang in regiem, ▪ ebi-plaatsingen en verlengingen. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Alle andere zaken |
| Beroep op verlof / strafonderbreking | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Geen | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Gezien ervaring en spoedeisendheid worden alle zaken schriftelijk afgedaan. |
| Medisch beroep | <ul style="list-style-type: none"> ▪ In beginsel alles op zitting, zodat artsen mening kunnen vormen, tenzij evidente n.o. (o.i.d.). Betreft relatief nieuwe procedure. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Alleen evident niet -ontvankelijke zaken |

| Terrein en type beroep | Zitting | Schriftelijk |
|---|--|---|
| BVT | | |
| Beroep op beklag, beroep op plaatsing / overplaatsing en rest | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Op zitting, zodat gedragsdeskundigen mening kunnen vormen, tenzij evident n.o. of niet beklagwaardig. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Alleen evident niet-ontvankelijke of evident ongegronde klachten. |
| Wachttermijn/ passantenberoep | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Indien sprake is van onduidelijkheid inzake de detentie(on)geschiktheid van de tbs-gestelde en/of oordeel van gedragsdeskundige van belang is. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Alle overige zaken |
| Intrekking (proef)verlof | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Op zitting want nieuw onderwerp of ingrijpende beslissing en oordeel gedragsdeskundige relevant | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Alleen evident niet-ontvankelijke klachten en tegemoetkomingsberoepen |
| BJJ | | |
| Alle beroepen | <ul style="list-style-type: none"> ▪ In beginsel alles op zitting zodat de gedragsdeskundige mening kunnen vormen. Het betreft een jong terrein. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Geen. |

Colofon

| | |
|-------------------------|---|
| opdrachtgever | WODC, Ministerie van Justitie, directie SRS |
| auteurs | Mr. dr. K.D. Lünemann en mr. C.W.G. Raijer |
| leescommissie | Prof. dr. F.L. Leeuw - directeur WODC Dr. R.V. Bijl - Hoofd vd afdeling Asiel en Migratie - WODC Mw. mr. W.J. de Jongste - projectbegeleider, afdeling Extern Wetenschappelijke Betrekkingen - WODC Drs. M. Kruissink - projectbegeleider, afdeling Extern Wetenschappelijke Betrekkingen - WODC |
| lokale redactie | Drs. W. Schakenraad |
| omslag | Korteweg Communicatie, Eindhoven |
| basisontwerp binnenwerk | Gerda Mulder BNO, Oosterbeek |
| druk | Drukkerij Regeer, Tilburg |
| uitgave | Verwey-Jonker Instituut |

De publicatie kan besteld worden via onze website: <http://www.verwey-jonker.nl>. Bestellen per fax of per e-mail kan ook: Verwey-Jonker Instituut, Kromme Nieuwegracht 6, 3512 HG Utrecht, telefax 030-2300683, e-mail seccr@verwey-jonker.nl onder vermelding van 'De RSJ en zijn taken: rechtspraak, advies en toezicht', uw naam, factuuradres en afleveradres.

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2004

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut.

Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute.

Partial reproduction is allowed, on condition that the source is mentioned.

ISBN 90-5830-151-6