



Eindrapportage evaluatie van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming

Bram van Dijk
Rob Lievaart
Oberon Nauta
Jolien Terpstra

Eindrapportage evaluatie van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming

Amsterdam, 22 november 2010

Bram van Dijk
Rob Lievaart
Oberon Nauta
Jolien Terpstra

DSP – groep BV
Van Diemenstraat 374
1013 CR Amsterdam
T: +31 (0)20 625 75 37
F: +31 (0)20 627 47 59
E: dsp@dsp-groep.nl
W: www.dsp-groep.nl
KvK: 33176766 A'dam

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	Beschrijving RSJ	4
2.1	Geschiedenis	4
2.2	Taakstelling	4
2.3	Organisatie RSJ	6
3	Onderzoeksopzet	9
3.1	Probleemstelling en onderzoeksvragen	9
3.2	Methoden van onderzoek	10
4	Rechtspraak	13
4.1	Inleiding	13
4.2	Beschrijving rechtsprekende taken	14
4.3	De algemene beginselen van behoorlijke rechtspleging	19
4.4	Conclusies	36
5	Advies	38
5.1	Inleiding	38
5.2	Totstandkoming adviezen	39
5.3	Onafhankelijkheid en onpartijdigheid	40
5.4	Tijdigheid	41
5.5	Bekendheid	42
5.6	Inhoudelijke kwaliteit	47
5.7	Doorwerking	47
5.8	Conclusies	52
6	Ondersteuning maatschappelijk toezicht	53
6.1	Inleiding	53
6.2	Motie Weekers-Çörüz	53
6.3	Activiteiten RSJ n.a.v. de motie Weekers-Çörüz	54
6.4	Beoordeling ondersteuning maatschappelijk toezicht	56
6.5	Conclusies	58
7	Organisatie en positionering van de RSJ	60
7.1	Organisatie van de RSJ	60
7.2	Positionering	65
8	Conclusies en aanbevelingen	69
8.1	Rechtspraak	69
8.2	Advies	70
8.3	Ondersteuning maatschappelijk toezicht	71
8.4	Organisatie	72
8.5	Positionering	73
	Bijlagen	
Bijlage 1	Overzicht geïnterviewde sleutelfiguren	75
Bijlage 2	Tabellen enquête commissies van toezicht	76

1 Inleiding

De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (verder: RSJ) is in 2001 ontstaan door samenvoeging van de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing en het College van Advies voor de Justitiële Jeugdbescherming. De huidige taken van de RSJ zijn vermeld in artikel 3 van de Instellingswet Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming¹.

Deze zijn:

- 1 De Raad adviseert Onze Minister desgevraagd of uit eigen beweging 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 hem bij of krachtens de wet opgedragen.*
- 2 De Raad is belast met rechtspraak die hem bij de wet is opgedragen.*
- 3 De Raad verricht voor het overige de werkzaamheden die hem bij of krachtens de wet worden opgedragen.*

De RSJ bestaat uit maximaal 60 leden en een voorzitter (allen benoemd door de minister van Justitie) en een ondersteunende organisatie met een bezetting van 38 fte's.

De RSJ vindt het belangrijk dat zijn functioneren periodiek (eens in de zes jaar) op onafhankelijke wijze wordt geëvalueerd. In 2004 is een evaluatierapport opgesteld door het Verwey-Jonker Instituut². Najaar 2009 is de RSJ een offerteprocedure gestart om een nieuwe evaluatie van zijn functioneren te laten verrichten. Deze opdracht is begin 2010 aan DSP-groep gegund. Het onderzoek heeft plaatsgevonden van februari tot en met oktober 2010 en is afgerond met de voorliggende rapportage.

In hoofdstuk 2 worden de geschiedenis, taken en organisatie van de RSJ nader beschreven en in hoofdstuk 3 is de onderzoeksopzet opgenomen. In de daarop volgende hoofdstukken 4 tot en met 6 worden voor de drie hoofdtaken van de RSJ de belangrijkste onderzoeksresultaten gepresenteerd: achtereenvolgens voor de rechtsprekende taak, de adviserende taak en een ondersteunende taak ten opzichte van commissies van toezicht zoals bedoeld in de motie Weekers-Çörüz. In hoofdstuk 7 komen de organisatie en positionering van de RSJ aan bod. In dit hoofdstuk zal tevens de scheiding van de rechtsprekende en adviserende taak ter sprake komen. In het achtste en laatste hoofdstuk zijn de conclusies en aanbevelingen opgenomen.

In de tijd van het onderzoek was sprake van het ministerie van Justitie en van het ministerie voor Jeugd en Gezin. Inmiddels is met het aantreden van het nieuwe kabinet in oktober 2010 de naamgeving van het ministerie van Justitie veranderd in het ministerie voor Veiligheid en Justitie en is het ministerie voor Jeugd en Gezin opgeheven. De gesloten jeugdzorg is onderdeel gebleven van het ministerie voor Volksgezondheid en Welzijn.

Er is voor gekozen de naamgeving uit de periode voor oktober 2010 te hanteren, aangezien het onderzoek de periode 2004 tot 1 juni bestrijkt.

Noot 1 Stb. 2006, 420.

Noot 2 K.Lünnemann en C. Raijer, De RSJ en zijn taken: rechtspraak, advies en toezicht. Evaluatie Tijdelijke Instellingswet Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ), 2004.

2 Beschrijving RSJ

2.1 Geschiedenis

Tegelijk met de inwerkingtreding van de Beginselenwet gevangeniswezen in 1953 werden het toenmalige Centraal College van Advies voor het gevangeniswezen, het Centraal College voor de Reclassering en de Algemene Raad voor Psychopatenzorg vervangen door één lichaam: de Centrale Raad voor Advies voor het gevangeniswezen, de psychopatenzorg en de reclassering, de voorloper van de RSJ. De Centrale Raad telde ten hoogste 42 leden, die door de minister van Justitie werden benoemd en ontslagen. Deze Centrale Raad bestond uit drie secties, waarvan de taak en werkwijze waren geregeld in de Beginselenwet gevangeniswezen. De voornaamste taak van de Centrale Raad was het - al of niet desgevraagd - adviseren van de minister van Justitie over vraagstukken die op het werkkterrein van de Centrale Raad lagen. De leden van de Centrale Raad hadden vrij toegang tot de justitiële inrichtingen en konden vrijelijk met de gedetineerden spreken. De commissies van toezicht³ dienden de Centrale Raad alle gevraagde inlichtingen te verstrekken. De Centrale Raad had een rudimentaire rechtspraakfunctie: veroordeelden konden op basis van de toen bestaande Gevangenismaatregel beroep instellen tegen plaatsing en overplaatsing in een bepaalde inrichting⁴. De rechtsprekende taak van de Centrale Raad werd veel belangrijker na de invoering van een algemeen penitentiair beklag- en beroepsrecht in 1977, toen het mogelijk werd dat de in het ongelijk gestelde partij (de klager of de directeur) in beroep kon gaan bij de Centrale Raad.

Door samenvoeging van de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing (zoals de Centrale Raad inmiddels was gaan heten) en het College van Advies voor de Justitiële Kinderbescherming in 2001 ontstond de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, zoals de naam nog steeds luidt.

2.2 Taakstelling

Bij zijn ontstaan in 2001 had de RSJ naast de rechtsprekende en de adviseerende taak een toezichthoudende taak, die bestond uit het uitvoeren van periodieke toezicht- dan wel inspectiebezoeken in alle onder de Dienst Justitiële Inrichtingen ressorterende inrichtingen en aan de reclasseringsinstellingen en het rapporteren daarover aan de minister.

Noot 3 'Bij elke inrichting dan wel afdeling wordt door Onze Minister een commissie van toezicht ingesteld.' Zo luidt het eerste lid van artikel 7 van de Penitentiare beginselenwet (Pbw). Ook de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden (Bvt) en de Beginselenwet justitiële jeugd-inrichtingen (Bjj) kennen deze bepaling, respectievelijk in de artikelen 10 Bvt en 7 Bjj. Een commissie van toezicht is zo breed mogelijk samengesteld. Volgens artikel 11 lid 3 van de Penitentiare maatregel maken hiervan in elk geval deel uit: een met rechtspraak belast lid van de rechterlijke macht, een advocaat, een medicus en een deskundige uit de kring van het maatschappelijk werk.

Noot 4 D. Hazewinkel-Suringa, Inleiding tot de studie van het Nederlandse strafrecht, derde druk, Zijnen 1965, p. 363 en J.M. van Bemmelen, Ons strafrecht II, Het formele strafrecht – Het penitentiare recht, 3^e herziene druk, Zijnen 1968, p. 237-238.

Nadat door de minister van Justitie in 2005 de ambtelijke Inspectie voor de Sanctietoepassing in het leven was geroepen⁵, is in 2006 de toezichthoudende taak van de RSJ beëindigd. De kerntaken van de RSJ zijn vanaf dat moment dus teruggebracht tot de rechtsprekende en adviserende taak. Daarnaast heeft de RSJ een taak op zich genomen zoals bedoeld in de motie Weekers-Çörüz.

De leden van de Tweede Kamer Weekers en Çörüz hebben, in het kader van de behandeling van de eerder genoemde Instellingswet, in de vorm van een – aanvaarde – motie de regering verzocht *“al het nodige in het werk te stellen om de Raad een stimulerende rol te laten spelen ten opzichte van de lokale commissies van toezicht teneinde de Raad in de uitoefening van zijn adviestaak in staat te stellen een landelijke vergelijking te maken en landelijke trends te signaleren op het gebied van de bejegening van justitiabelen en jeugdigen.”*

Door het recht op vrije toegang tot de penitentiaire inrichtingen en instellingen voor gesloten jeugdzorg en het recht op informatie en advies van de lokale commissies van toezicht kan de RSJ, zonder nog over inspectiebevoegdheden te beschikken, geïnformeerd blijven over de situatie in de inrichtingen. Deze informatie kan worden aangewend ten behoeve van de rechtsprekende en de adviserende taak.

Rechtsprekende taak

Zoals blijkt uit artikel 22 van het Bestuursreglement⁶ van de RSJ is de rechtsprekende taak opgedragen aan beroepscommissies, die worden samengesteld volgens de in de Penitentiaire beginselenwet, in de Penitentiaire maatregel, in de Beginselenwet verpleging terbeschikkinggestelden, en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen gestelde eisen.

Daarnaast is in artikel 5 van de Instellingswet bepaald dat leden van de RSJ worden benoemd op grond van deskundigheid die nodig is voor een goede vervulling van de rechtsprekende en adviserende taak en op hun maatschappelijke kennis en ervaring. Daarbij is bepaald dat van de RSJ in ieder geval deel uitmaken:

- a) met rechtspraak belaste leden van de rechterlijke macht;
- b) deskundigen uit de kring van het maatschappelijk werk;
- c) deskundigen op het gebied van de gedragswetenschappen;
- d) advocaten;
- e) artsen.

De inhoud van de rechtsprekende taak wordt nader toegelicht in hoofdstuk 4.

Noot 5 Regeling Inspectie voor de Sanctietoepassing, Stcrt. 29 augustus 2005, nr. 166, p. 9.

Noot 6 Te raadplegen via www.rsj.nl. Zie in dit verband ook: C. Kelk, *De Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ)*, in hoofdstuk 4, par. 3 van zijn handboek *Nederlands detentierecht*, derde herziene druk, Deventer 2008.

Adviserende taak

In artikel 15 van het Bestuursreglement van de RSJ is vastgesteld dat voor de uitoefening van de adviestaak de leden in drie secties worden ingedeeld: een sectie Gevangeniswezen, een sectie Terbeschikkingstelling en een sectie Jeugd. De adviserende taak wordt nader besproken in hoofdstuk 5.

Ten aanzien van de combinatie van taken op het gebied van rechtspraak en advisering is in artikel 24 van het Bestuursreglement van de RSJ een regeling getroffen⁷. In geval bij de behandeling van een beroep uitdrukkelijk de verbindendheid van wet -en regelgeving in het geding is of een specifieke rechtsvraag aan de orde wordt gesteld, ter zake waarvan eerder door de RSJ advies is uitgebracht, wordt de beroepscommissie volgens dit artikel zodanig samengesteld dat daarin geen leden zitting hebben die bij de betreffende advisering betrokken zijn geweest.

De motie Weekers-Çörüz

De RSJ heeft naar aanleiding van de motie Weekers-Çörüz een notitie geschreven waarin suggesties worden gedaan voor een praktische uitwerking van de motie. In de notitie wordt onder meer opgemerkt:

“De resultaten van het door de commissies van toezicht uitgeoefende toezicht vormen het logische vertrekpunt voor het maken van de landelijke vergelijking en trends op het gebied van de bejegening van justitiabelen en jeugdigen waar de motie Weekers-Çörüz op doelt. De informatie en ervaring waarover de commissies van toezicht beschikken, is hierbij essentieel en derhalve zeer waardevol. Dit vraagt om samenspel tussen de Raad en de commissies van toezicht, een bundeling van ervaring in het houden van toezicht en gericht op het belang hiervan voor de maatschappij, de politiek en de praktijk.”

De stimulerende taak ten opzichte van de commissies van toezicht zoals bedoeld in de motie Weekers-Çörüz, wordt in hoofdstuk 6 nader toegelicht.

2.3 Organisatie RSJ

In de Instellingswet (artikel 4, eerste lid) wordt bepaald dat de RSJ maximaal 61 leden (een voorzitter en ten hoogste zestig overige leden) kan hebben. De raadsleden voeren hun werkzaamheden voor de RSJ over het algemeen naast hun reguliere baan uit. In het Besluit vergoedingen Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming is vastgelegd dat raadsleden, afhankelijk van hun werkzaamheden, een vergoeding ontvangen, Raadsleden kunnen voor een periode van ten hoogste zes jaren worden benoemd. Zij kunnen eenmaal voor ten hoogste zes jaren herbenoemd worden. Het streven is om de termijn van tweemaal zes jaar te veranderen in driemaal vier jaar.

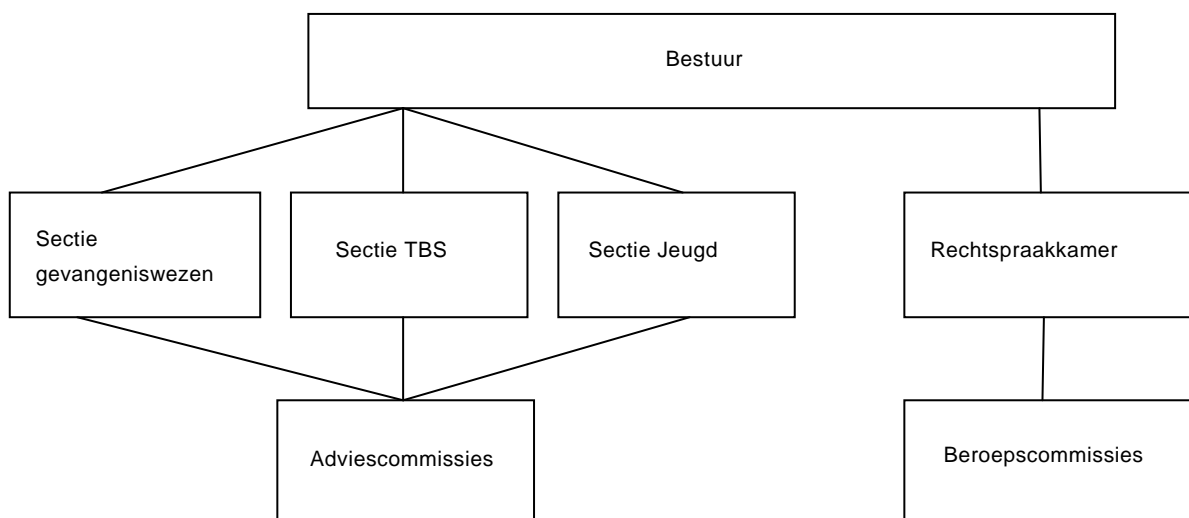
Noot 7 Dit Bestuursreglement is geaccordeerd door de minister van Justitie.

Volgens artikel 8 van de Instellingswet kunnen ook plaatsvervangende leden worden benoemd. Voor hen gelden dezelfde termijnen als voor de raadsleden. Plaatsvervangende leden kunnen met een bepaalde taak worden belast. De RSJ heeft op dit moment 22 plaatsvervangende leden.

De RSJ wordt ondersteund door een ambtelijke werkorganisatie. Dit secretariaat valt beheersmatig onder het Directoraat-Generaal Preventie, Jeugd en Sancties van het ministerie van Justitie en heeft een personele bezetting van maximaal 38 fte's. De algemeen secretaris legt aan de voorzitter verantwoording af voor de werkzaamheden van het secretariaat.

Onderstaand organogram geeft weer hoe de RSJ georganiseerd is.

Figuur 2.1 Organogram RSJ



Tot 2007 bestond er ook een aparte sectie Reclassering, waar de aandacht gericht was op nazorg en reclassering. Het werk van deze sectie is sindsdien vanwege het belang voor alle secties, opgenomen in de werkzaamheden van de secties. In veel van de adviezen van de RSJ is de aandacht voor aspecten van nazorg terug te vinden.

Conform artikel 2 van het Bestuursreglement bestaat het bestuur van de RSJ uit de voorzitter, de drie sectievoorzitters en de voorzitter van de rechtspraakkamer. De algemeen secretaris van de ambtelijke organisatie neemt deel aan de bestuursvergaderingen en heeft daarin een adviserende stem.

Artikel 4 van het Bestuursreglement somt de bestuurstaken op:

1 Het bestuur:

- bereidt het door de Raad te voeren beleid in de uitoefening van de wettelijke taakopdracht voor en bepaalt in dat verband de agenda van de plenaire vergadering;
- programmeert, coördineert en volgt de uitvoering van dat beleid en de uitoefening van de taakopdracht in de diverse secties en commissies;
- stelt het jaarlijkse advieswerkprogramma vast dat tot stand komt op basis van voorstellen vanuit de secties en voorgenomen adviesaanvragen van de minister;
- bepaalt, op basis van voorstellen van de rechtspraakkamer, de kwaliteitsnormen voor de rechtspraaktaken van de Raad;

- heeft de zorg voor de organisatie van de Raad, coördineert de werving en selectie van nieuwe raadsleden en besluit over voordrachten voor benoeming, herbenoeming en ontslag aan de minister;
- stelt de eindtekst vast van adviezen van de Raad als bedoeld in artikel 14, vijfde lid, van dit Reglement.

Voor de uitoefening van de adviestaak worden de leden ingedeeld in secties:

- Een *sectie Gevangeniswezen* met als aandachtsgebied in het bijzonder de vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen als bedoeld in titel II (straffen) van het eerste boek van het Wetboek van Strafrecht, de lsd-maatregel ex art. 38m t/m 38u Sr en de tenuitvoerlegging daarvan als bedoeld in artikel 2 van de Penitentiaire beginselenwet, alsmede de vrijheidsbenemende maatregelen als bedoeld in art. 6 en hoofdstuk 5 van de Vreemdelingenwet 2000.
- Een *sectie Terbeschikkingstelling* met als aandachtsgebied in het bijzonder de maatregel van terbeschikkingstelling als bedoeld in art. 37 en 38 van het Wetboek van Strafrecht en de tenuitvoerlegging daarvan als bedoeld in artikel 2 van de Beginselenwet verpleging terbeschikkinggestelden.
- Een *sectie Jeugd* met als aandachtsgebied in het bijzonder de justitiële jeugdzorg, alsmede de straffen en maatregelen als bedoeld in titel VIII A van het eerste boek van het Wetboek van Strafrecht en de tenuitvoerlegging daarvan als bedoeld in artikel 2 van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen.

Iedere sectie kiest uit haar midden een sectievoorzitter. Tevens wijst elke sectie een vice-voorzitter aan die bij ontstentenis van de sectievoorzitter als zodanig optreedt. De vice-voorzitter vervangt de sectievoorzitter bij diens afwezigheid in het bestuur.

De rechtsprekende taak van de RSJ is, zoals in paragraaf 2.2 is aangegeven, opgedragen aan beroepscommissies. Een medewerker van het secretariaat wordt toegevoegd als secretaris van een beroepscommissie. De Raad kent een rechtspraakkamer met als taak de coördinatie van de werkzaamheden van de beroepscommissies. De voorzitters van de beroepscommissies vormen samen de rechtspraakkamer. De leden kiezen uit hun midden een voorzitter. Vaak zijn dit rechters. Tevens wijst de rechtspraakkamer één of meer vice-voorzitters aan die bij ontstentenis van de voorzitter als zodanig optreden.

3 Onderzoeksopzet

3.1 Probleemstelling en onderzoeksvragen

In de offerteaanvraag en de onderzoeksopzet is de probleemstelling van het onderzoek als volgt verwoord:

Voert de Raad de hem opgedragen wettelijke taken op het gebied van beroepsrechtspraak, advisering aan de minister van Justitie en stimulering van het maatschappelijk toezicht uit op basis van de gegeven kwaliteitscriteria zoals door de Raad geformuleerd?

Gaande het onderzoek werd het de onderzoekers duidelijk dat deze probleemstelling strikt genomen onjuist is. De stimulering van het maatschappelijk toezicht is namelijk geen taak die wettelijk door de minister is opgedragen. Het is een taak die de RSJ naar aanleiding van de motie Weekers-Çörüz op zich heeft genomen. Deze subtiele correctie op de probleemstelling is niet zonder betekenis, aangezien de stimulering van het maatschappelijk toezicht destijds door sommige raadsleden als 'een doekje voor het bloeden' werd gezien ten gevolge van het verlies van de toezichthoudende taak. Dit bleek uit interviews met enkele raadsleden. Verderop (met name in hoofdstuk 6) in het rapport wordt nader op deze materie ingegaan.

De uitwerking van gegeven probleemstelling heeft geleid tot de volgende onderzoeksvragen:

Rechtspraak

- 1 Voert de Raad zijn rechtsprekende taken uit en wel zodanig dat wordt voldaan aan de kwaliteitseisen zoals die door de Raad zijn geformuleerd;

Advies

- 2 Voert de Raad zijn adviserende taken uit en wel zodanig dat wordt voldaan aan de kwaliteitseisen zoals die door de Raad zijn geformuleerd?

Ondersteuning maatschappelijk toezicht

- 3 Voert de Raad het beleid uit zoals bedoeld in de motie Weekers-Çörüz met betrekking tot het maatschappelijk toezicht (de commissies van toezicht) en verricht hij daarbij de juiste inspanningen op voor betrokken partijen heldere wijze, waar dit inhoudt:
 - stimuleren en ondersteunen van de lokale commissies van toezicht;
 - via deze commissies signaleren en in kaart brengen van landelijke trends?

Organisatie

- 4 Hoe wordt de scheiding tussen de rechtsprekende en adviserende taak vormgegeven en hoe wordt de scheiding in de uitvoering bewaakt?
- 5 Is de klachtenregeling toegankelijk en werkt die naar behoren?
- 6 Is de RSJ zodanig georganiseerd dat de taken op adequate wijze uitgevoerd kunnen worden?

Positionering

- 7 Hoe kijken relevante partners aan tegen het werk van de Raad?
- 8 Wat voor relaties onderhoudt de Raad met andere adviesorganen? Is sprake van uitwisseling en benut de Raad de relaties optimaal?
- 9 Komt de meerwaarde van de Raad in relatie tot rapporten en onderzoeken van/door andere instanties tot zijn recht?

Op basis van de beantwoording van deze onderzoeksvragen worden uiteindelijk aanbevelingen gedaan voor verbeteringen in het functioneren van de RSJ.

Bij de onderzoeksvragen dient te worden aangetekend dat onderzoeksvraag 6 de 'subvragen kwaliteit' vervangt die in de oorspronkelijke onderzoeksopzet waren opgenomen.

3.2 Methoden van onderzoek

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden is gebruik gemaakt van de volgende onderzoeksmethoden:

- dossieranalyse 106 beroepszaken;
- analyse extractie bedrijfsprocessensysteem RSJ;
- analyse klachtendossiers interne klachtenregeling;
- interviews met sleutelpersonen;
- analyse uitgebrachte adviezen;
- internetenquête onder leden van commissies van toezicht;
- discussiebijeenkomst op grond van tussentijdse rapportage.

Dossieranalyse van 106 beroepszaken

Ten behoeve van het vaststellen van de kwaliteit van de rechtspraak van de RSJ is dossieronderzoek verricht op 106 beroepszaken waaronder 20 schorsingszaken. Dit om een goed beeld te verkrijgen van de wijze waarop de RSJ omgaat met beroepschriften en schorsingsverzoeken. Alle onderzochte zaken zijn afgedaan in 2009 of in de eerste maanden van 2010, zodat een actueel beeld is verkregen. Met behulp van het bedrijfsprocessensysteem (Rapsody) is een steekproef getrokken waarin de zaken naar rechtsterrein zijn verdeeld (Pbw, Bvt en Bjj). De helft van de onderzochte zaken heeft betrekking op de sector Gevangeniswezen, aangezien veruit de meeste beroepschriften uit die sector afkomstig zijn. De resterende 50% is verdeeld over de sector Tbs (30%) en de sector Jeugd (20%).

Bij de selectie is per rechtsterrein weer een onderverdeling gemaakt in verschillende subcategorieën. Zo is de categorie 'gevangeniswezen' verdeeld in:

- beroep op beklagzaken met de code GA (beslissing directeur);
- plaatsings- en overplaatsingszaken met de code GB (beslissing selectiefunctionaris);
- beroep verlof/strafonderbreking met de code GV (beslissing van de minister van Justitie, 'uitbesteed' aan selectiefunctionaris);
- medische zaken met de code GM (beslissing of handeling inrichtingsarts).

Voor tbs- en jeugdzaken is op gelijke wijze een onderverdeling gemaakt in subcategorieën.

Om een beeld te krijgen van de wijze waarop de beroepscommissies omgaan met ontvankelijkheidsvragen, zijn zes dossiers geanalyseerd waarin het beroepsschrift niet-ontvankelijk is verklaard.

Voor het dossieronderzoek is een screeningslijst opgesteld die kwaliteitssystemen bevat waarop de rechtspraak beoordeeld is (is hoor en wederhoor toegepast, welke stukken zijn gebruikt voor de beslissing, zijn in het eindoordeel de belangen van beide partijen gewogen, in welke mate is rekening gehouden met nationale en internationale jurisprudentie etc.). Naast de inhoudelijke beoordeling is met de screeningslijst ook informatie verzameld over de aard van de klacht, de wijze van behandeling en de afdoening. Wat deze drie registratie-items betreft, is voor zo ver mogelijk de systematiek gevolgd die binnen de evaluatie van het Verwey-Jonker Instituut is gevolgd.

Analyse extractie van het bedrijfsprocessysteem RSJ

Voor ondermeer de overzichten van doorlooptijden, type zaken en soorten beslissingen van de RSJ is een analyse verricht op extracties van het bedrijfsprocessysteem van de RSJ (Rapsody).

Analyse van klachtendossiers m.b.t. interne klachtenregeling

Sinds 1 januari 2007 hanteert de RSJ een klachtenregeling die een ieder het recht geeft een klacht in te dienen over de wijze waarop hij of zij door de RSJ bejegend is. Tot en met 2009 is vier keer een klacht ingediend. Voor de evaluatie zijn twee klachtendossiers uit de periode 2008-2009 geanalyseerd.

Interviews met sleutelpersonen

In totaal zijn voor het onderzoek met 37 sleutelpersonen interviews gehouden. Het betreft zowel leden en medewerkers van de RSJ als vertegenwoordigers van organisaties die met de verschillende activiteiten van de RSJ te maken hebben: directeuren en medewerkers van het ministerie van Justitie, het ministerie voor Jeugd en Gezin, de Inspectie voor de Sanctietoepassing, reclasseringsorganisaties, penitentiaire inrichtingen, tbs-klinieken, jeugdinrichtingen, commissies van toezicht, de Inspectie Jeugdzorg, de MO-groep, het Adviescollege Verloftoetsing en het Expertisecentrum Forensische Psychiatrie. Tevens zijn één lid van de Tweede Kamer en enkele advocaten die de belangen van cliënten behartigen in beroepszaken, geïnterviewd. Al deze geïnterviewden is gevraagd een oordeel te geven over de activiteiten die de RSJ uitvoert. Een overzicht van de geïnterviewde sleutelpersonen is opgenomen in bijlage 1.

Analyse van adviezen

In totaal zijn 34 adviezen geanalyseerd die zijn uitgebracht in de periode vanaf begin 2007 tot en met februari 2009. Voor deze adviezen is nagegaan in hoeverre aan de kwaliteitscriteria wordt voldaan zoals die door de RSJ zelf geformuleerd zijn.

Het betreft:

- bekendheid;
- tijdigheid;
- onafhankelijkheid en onpartijdigheid;
- toegankelijkheid;
- doorwerking.

De beoordeling van de adviezen aan de hand van deze kwaliteitscriteria is gebaseerd op verschillende informatiebronnen. Het betreft de interviews met sleutelpersonen, de doorwerkingjournaals die de RSJ zelf bijhoudt, aangevuld met een internetscan van de mate waarin adviezen van de RSJ aandacht hebben gekregen in de media en in documenten van andere organisaties.

Internetenquête onder leden van commissies van toezicht

Aan alle 90 commissies van toezicht is een internetvragenlijst gemaïld. In de vragenlijst wordt een oordeel gevraagd over bepaalde kwaliteitsaspecten van de RSJ zoals de doorwerking van de jurisprudentie, de toegankelijkheid van de RSJ, de mate waarin de RSJ in staat is zijn taken voortvloeiend uit de motie Weekers-Çörüz uit te voeren, etc. De vragenlijst is door 42 (47%)⁸ commissies van toezicht ingevuld geretourneerd. De resultaten van de enquête zijn opgenomen in bijlage 2.

Discussiebijeenkomst op grond van tussentijdse rapportage

Op 12 juli 2010 is een bijeenkomst gehouden met acht leden van de RSJ, de algemeen secretaris, de procesbegeleider Evaluatie en twee onderzoekers van DSP-groep. Tijdens deze bijeenkomst zijn de voorlopige onderzoeksresultaten (die waren weergegeven in een tussentijdse rapportage d.d. 24 juni 2010) bediscussieerd.

Noot 8 Dit is een vrij hoge respons en de actuele verdeling naar type (p.i., tbs-kliniek, jji) van de commissies die de vragenlijst hebben ingevuld, komt redelijk overeen met de percentuele verdeling naar type van alle commissies van toezicht. We gaan er dan ook van uit dat er geen sprake is van selectieve respons.

4 Rechtspraak

4.1 Inleiding

In artikel 3, tweede lid, van de Instellingswet Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming is bepaald dat de RSJ belast is met de rechtspraak die hem bij wet is opgedragen. De Penitentiaire beginselenwet (verder: Pbw), de Beginselenwet verpleging terbeschikkinggestelden (verder: Bvt) en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (verder: Bijj) zijn de belangrijkste wetten waarbij rechtsprekende taken aan de RSJ worden opgedragen.

Sinds 1 januari 2008 heeft de RSJ op grond van de Wet op de jeugdzorg ook een rechtsprekende taak gekregen ten aanzien van jeugdigen die op een civielrechtelijke titel in gesloten, niet-justitiële jeugdinstellingen verblijven. Beroep kan worden ingesteld tegen bepaalde, in de wet omschreven beslissingen van de directeur zoals het toepassen van in een hulpverleningsplan opgenomen controlemaatregelen en beperkingen ten aanzien van bezoek.

De rechtsprekende taak van de RSJ bestrijkt kortom ruwweg het gevangeniswezen, de tbs en de gesloten jeugdzorg. In de volgende paragraaf zal meer specifiek worden beschreven welke beslissingen vatbaar zijn voor beroep.

Daarnaast wordt in de Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie (artikel 7) aan de RSJ een adviesfunctie toegekend bij de behandeling van bezwaarschriften tegen op grond van die wet genomen besluiten. Strikt genomen is dit geen rechtspraak, maar deze functie ligt dichterbij de rechtsprekende dan de adviserende taak van de RSJ.

De bezwaarschriften zijn gericht tegen beslissingen van de minister van Justitie die aspirant-adoptiefouders de 'beginseltoestemming' tot adoptie heeft geweigerd. Het gaat hierbij om een bezwaarschriftprocedure als bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht, waarbij de RSJ optreedt als een onafhankelijke adviescommissie als bedoeld in artikel 7:13 van die wet. Deze commissie houdt 12 keer per jaar zitting. De RSJ neemt in deze zaken geen beslissing, maar treedt op als adviesorgaan. Dit is geen vorm van rechtspraak, al zal deze vorm van advisering aan vergelijkbare kwaliteitsmaatstaven moeten voldoen. Adoptiezaken blijven, gezien hun specifieke karakter, in het onderzoek grotendeels buiten beschouwing.

Dat neemt overigens niet weg dat deze specifieke adviesfunctie een belangrijke taak van de RSJ is. In 2009 zijn in totaal 13 adviezen over adoptiezaken uitgebracht. Daarnaast kan gewezen worden op de inbreng die de Raad in 2008 heeft gehad bij de totstandkoming van het rapport van de Commissie Lesbisch ouderschap en interlandelijke adoptie (Commissie Kalsbeek).

De kernvraag voor de evaluatie van de rechtsprekende taken van de RSJ kan als volgt worden samengevat:

Voert de Raad zijn rechtsprekende taken zodanig uit dat wordt voldaan aan de kwaliteitseisen zoals die door de Raad zijn geformuleerd?

Bij de beantwoording van deze vraag hebben de algemene beginselen van behoorlijke rechtspleging zoals die ook door de RSJ worden gehanteerd, centraal gestaan. Daarbij gaat het onder meer om zaken als de redelijke termijn, de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de leden, de consistentie van uitspraken en de deskundigheid van de leden.

De scheiding van de rechtsprekende en adviserende taak komt niet in dit hoofdstuk aan bod. Dit onderwerp wordt in hoofdstuk 7 behandeld.

In paragraaf 4.2 worden de rechtsprekende taken beschreven. Eerst wordt nader ingegaan op het type beslissingen waartegen beroep bij de RSJ kan worden ingesteld; vervolgens op de wijze waarop deze zaken behandeld kunnen worden; tenslotte op de aantallen behandelde zaken. In paragraaf 4.3 komen de algemene beginselen van behoorlijke rechtspleging, alsmede de toetsing van de rechtspraak aan die beginselen, uitgebreid aan bod. De belangrijkste conclusies en aanbevelingen uit de evaluatie van de rechtsprekende taak van de RSJ zijn tot besluit van dit hoofdstuk weergegeven in paragraaf 4.4.

4.2 Beschrijving rechtsprekende taken

4.2.1 Beslissingen en handelingen die vatbaar zijn voor beroep

Deze subparagraaf geeft een overzicht van de meest voorkomende beslissingen die vatbaar zijn voor beroep op de RSJ. Het overzicht is niet uitputtend. Het accent ligt op de beroepsprocedures die het meest voorkomen en die in het kader van de evaluatie zijn onderzocht.

Gevangeniswezen

In artikel 6 van de Pbw wordt bepaald dat de RSJ beroepschriften behandelt als bedoeld in de hoofdstukken XII, XIII en XV van de Pbw, alsmede in hoofdstuk 7 van de Penitentiaire maatregel.

Op het terrein van het gevangeniswezen kunnen op basis hiervan de volgende categorieën beroepschriften worden onderscheiden.

Beroep op beklag

Op grond van de Pbw kunnen gedetineerden een klacht indienen bij de beklagcommissie van de commissie van toezicht tegen beslissingen van of namens de directeur van de penitentiaire inrichting. Tegen de beslissing van de beklagcommissie kan vervolgens door de gedetineerde of door de directeur beroep worden ingesteld bij de RSJ. Artikel 69 van de Pbw heeft betrekking op dit zogenaamde beroep op beklag.

De beroepschriften in deze categorie hebben betrekking op een grote verscheidenheid aan zaken zoals het opleggen van disciplinaire straffen, vrijheidsbeperkende maatregelen, bejegening door personeel, communicatie met de buitenwereld, schade aan zaken van de gedetineerde, wijziging of aanvulling van de bijzondere voorwaarden, gesteld aan deelname aan een

penitentiair programma⁹ enz. Ingevolge artikel 60 Pbw kan in beginsel over iedere door of namens de directeur genomen beslissing worden geklaagd.

Beroep tegen beslissingen plaatsing/overplaatsing en deelname penitentiair programma

Daarnaast kan een gedetineerde beroep instellen bij de RSJ tegen een beslissing van de selectiefunctionaris van het ministerie van Justitie omtrent plaatsing of overplaatsing. Dat geldt ook voor beslissingen van de selectiefunctionaris waarin de deelname van de gedetineerde aan een penitentiair programma wordt beëindigd of wanneer wordt beslist dat een gedetineerde niet in aanmerking komt voor een dergelijk programma. Een en ander is geregeld in artikel 72, eerste lid, van de Pbw.

Beroep tegen beslissingen betreffende verlof/strafonderbreking

In het tweede lid van artikel 72 Pbw is vastgelegd dat beroep kan worden ingesteld tegen, door of namens de Minister genomen, beslissingen aangaande verlof/strafonderbreking voor zover die niet vatbaar zijn voor beroep op beklag.

Medisch beroep

In artikel 42, vijfde lid, van de Pbw wordt bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld inzake het klagen over beslissingen (handelingen) die ten aanzien van gedetineerden zijn genomen door de inrichtingsarts of diens plaatsvervanger. De Penitentiare maatregel werkt dit medische beroep verder uit in de artikelen 28 t/m 34. Daarin is onder meer bepaald dat ook beroep kan worden ingesteld tegen handelingen van een verpleegkundige dan wel andere hulpverleners die door de inrichtingsarts bij de zorg aan gedetineerden zijn betrokken.

Alvorens een beroepschrift in te dienen moet de gedetineerde een schriftelijk verzoek doen aan de medisch adviseur bij het ministerie van Justitie om te bemiddelen ter zake van de klacht. De medisch adviseur streeft ernaar binnen vier weken een voor beide partijen aanvaardbare oplossing te bereiken en sluit de bemiddeling af met een mededeling van zijn bevindingen aan de gedetineerde en de arts. Vervolgens staat de beroepsgang op de RSJ open indien de gedetineerde zich niet met het resultaat van de bemiddeling kan verenigen.

Terbeschikkingstelling

De Bvt kent min of meer vergelijkbare beroepsgangen. Artikel 67 van de Bvt regelt het beroep op beklag. Anders dan bij de Pbw zijn niet alle beslissingen van het hoofd van de inrichting vatbaar voor beklag. Uit de artikelen 56 en 57 Bvt volgt dat de volgende beslissingen in beklag kunnen worden bestreden¹⁰:

- de oplegging van een disciplinaire straf;
- de plaatsing of voortzetting van het verblijf op een afdeling voor intensieve zorg;

Noot 9 In artikel 10 van de Penitentiare maatregel is vastgelegd dat een dergelijke beslissing vatbaar is voor beklag en beroep.

Noot 10 De mogelijkheid van beklag en beroep wordt in sommige gevallen in de wet verder beperkt, bijvoorbeeld door het voorschrift dat een bepaalde maatregel een bepaalde tijd moet hebben geduurd voordat daadwerkelijk beroep openstaat.

- een beslissing die een beperking inhoudt van het contact met de buitenwereld;
- de weigering of intrekking van de toestemming om een kind in de inrichting onder te brengen;
- enige andere beslissing die een beperking inhoudt van een in de wet of verdrag neergelegd recht;
- de intrekking van (proef)verlof;
- een beslissing tot beperking van de bewegingsvrijheid;
- een beslissing tot separatie en de duur van de separatie;
- een beslissing tot afzondering en de duur van de afzondering;
- een beslissing tot verlenging van de separatie of afzondering;
- een beslissing tot het toepassen van cameraobservatie.

In artikel 69 Bvt wordt voor een aantal gevallen rechtstreeks beroep op de RSJ opengesteld, derhalve zonder voorafgaande tussenkomst van de beklagcommissie. Het gaat hierbij allereerst om het beroep tegen beslissingen van of namens de Minister omtrent plaatsing of overplaatsing. Daarnaast is ook het beroep op de zogenaamde passantetermijn hier geregeld, dat zich richt tegen besluiten van de minister over die termijn.

Artikel 67, derde lid, Pbw draagt de rechtspraak over de Fokkens-regeling op aan de RSJ. De Fokkens-regeling, die recent is afgeschaft maar in 2009 nog wel van kracht was, houdt in dat de tbs van personen met een combinatievonnis in beginsel na een derde van de vrijheidsstraf aanvangt. De minister kan de termijn waarop de tot een vrijheidsstraf veroordeelde moet wachten op plaatsing in een tbs-inrichting telkens met drie maanden verlengen, waartegen door de betrokkene beroep kan worden ingesteld.

Jeugd

Voor de justitiële jeugdinrichtingen is de grondslag voor het beroep op beklag neergelegd in artikel 74, tweede lid, Bjj. Uit artikel 65 Bjj volgt dat de jeugdige kan klagen over iedere hem betreffende beslissing van de directeur. Net als bij de Pbw kan het beroep op beklag dus betrekking hebben op een veelheid van zaken en is dit niet beperkt tot bepaalde met name genoemde beslissingen zoals bij de Bvt het geval is.

In artikel 78, eerste lid, Bjj ligt de bevoegdheid bij de RSJ ten aanzien van de behandeling van beroepschriften tegen beslissingen van de selectiefunctionaris omtrent plaatsing/overplaatsing, alsmede omtrent (proef)verlof en strafonderbreking.

Artikel 57 van het Reglement justitiële jeugdinrichtingen bevat de grondslag voor het medisch beroep. Ingevolge dit artikel kan beroep worden ingesteld tegen handelingen van de inrichtingsarts, de verpleegkundige dan wel andere hulpverleners die door de inrichtingsarts bij de zorg aan jeugdigen in de inrichting zijn betrokken. Ook hier geldt dat de beroepsgang pas openstaat nadat de medisch adviseur van het ministerie van Justitie heeft bemiddeld.

Schorsingszaken

De verschillende beginselenwetten geven de voorzitter van de beroepscommissie in de daarin omschreven gevallen de bevoegdheid om de tenuitvoerlegging van beslissingen te schorsen. De klager (directeur, gedetineerde, verpleegde of jeugdige) kan daartoe een verzoek richten aan de RSJ.

Ook een uitspraak van een beklagcommissie is vatbaar voor schorsing. Het beroep zelf heeft geen schorsende werking, behalve wanneer een financiële tegemoetkoming is toegekend.

De schorsingsuitspraak bevat een voorlopig oordeel dat niet bindend is voor de beslissing in de hoofdzaak. De procedure is bedoeld om de verzoeker, in gevallen waarin een spoedeisend belang aanwezig is, een mogelijkheid te geven om de tenuitvoerlegging van de beslissing te laten schorsen.

4.2.2 Wijze van behandeling

Ter beantwoording van de vraag of een bepaalde zaak schriftelijk dan wel op zitting wordt behandeld, hanteert de RSJ bepaalde criteria. Bepaalde categorieën zaken worden altijd schriftelijk afgedaan zoals schorsingzaken. Voor zover het gaat om de categorie Pbw-zaken 'beroep op beklag' worden vooral de eenvoudige zaken schriftelijk afgedaan. Dat zijn zaken waarbij de feiten vaststaan en ook andere eenvoudige zaken zoals die, waarin het gaat om de toekenning van een tegemoetkoming of zaken waarin sprake is van niet-ontvankelijkheid, bijvoorbeeld wegens termijnoverschrijding. Zaken waarbij de feiten niet eenduidig zijn of waarin sprake is van een meer complexe juridische vraag, worden op zitting behandeld. Dit geldt ook voor zaken waarin mogelijk sprake is van een doorbreking van een tot dusver gevolgde lijn in de jurisprudentie, alsmede voor zaken waarin een ingrijpende beslissing voor de rechtspositie van de gedetineerde of voor de inrichting ter discussie staat.

Pbw-zaken uit de categorie 'beroep op verlof/strafonderbreking' worden in beginsel allemaal schriftelijk afgedaan, gezien de spoedeisendheid van dergelijke zaken. Voor de beroepen op 'plaatsing/overplaatsing' geldt dat alle zaken schriftelijk worden afgedaan, tenzij er sprake is van teruggang in regime of beveiligingsniveau dan wel een beslissing tot (verlenging van) verblijf in de extra beveiligde inrichting. Met uitzondering van evident niet-ontvankelijke zaken worden alle medische Pbw-beroepen in beginsel op zitting behandeld.

Over de jaren 2008 en 2009 is ruwweg een derde van alle beroepschriften op zitting behandeld. De overige zaken zijn schriftelijk afgedaan. Het aantal (gedeeltelijk) ontvankelijke beroepen dat gegrond is verklaard, is over de genoemde jaren hoger bij de zittingszaken dan bij de zaken die schriftelijk zijn afgedaan, namelijk 23% ten opzichte van 15%. Dat wekt op zich geen verwondering. Evident ongegronde zaken zullen immers doorgaans schriftelijk worden afgehandeld. Wanneer een zaak op zitting komt, bestaat er dus een relatief grotere kans dat het beroep gegrond wordt verklaard. Ook wekt het geen verbazing dat de meeste niet-ontvankelijke beroepschriften schriftelijk worden afgedaan. Alleen wanneer er twijfel bestaat over de ontvankelijkheid, komt een dergelijke zaak in op zitting. Van de 591 (gedeeltelijk) niet-ontvankelijk verklaarde beroepschriften over de jaren 2008 en 2009 is slechts 16% op zitting behandeld.

4.2.3 Aantallen behandelde zaken

Onderstaande tabel geeft een beeld van de spreiding van het aantal zaken over de verschillende sectoren van de rechtspraak. Het gaat hier om de zaken die in het betreffende jaar zijn ingekomen. Niet alle zaken worden in het jaar van ontvangst ook afgedaan.

Tabel 4.1 Spreiding zaken over belangrijkste sectoren

Sector	2005		2006		2007		2008		2009	
	abs	%	abs	%	abs	%	abs	%	abs	%
Gevangeniswezen	2.219	68%	2.095	62%	2.183	61%	2.281	67%	2.397	65%
Tbs	362	11%	536	16%	526	15%	357	11%	411	11%
Jeugd (excl adoptie)	88	3%	77	2%	80	2%	86	3%	41	1%
Overige zaken	583	18%	660	20%	790	22%	660	20%	819	22%
Totaal	3.252	100%	3.368	100%	3.574	100%	3.384	100%	3.668	100%

Bron: Jaarverslag 2009 van de RSJ

De tabel laat zien dat het totaal aantal zaken dat in 2009 is ingekomen, met ruim 8% is gestegen ten opzichte van 2008. Veruit de meeste zaken hebben betrekking op de sector Gevangeniswezen. In 2009 was ongeveer 65% van alle zaken uit die sector afkomstig. De stijging van het absolute aantal zaken in deze sector is opmerkelijk tegen de achtergrond van het feit dat het aantal gedetineerden juist daalt. Bij gebrek aan gegevens over het aantal beklagzaken dat door commissies van toezicht wordt behandeld, kunnen de onderzoekers geen uitspraken doen over mogelijke verklaringen voor deze stijging.

Voorts valt op dat het aantal beroepschriften op grond van de Bjj in 2009 duidelijk is afgenomen ten opzichte van 2008 en voorgaande jaren. Zo werden er in 2008 in deze sector 86 zaken aanhangig gemaakt, terwijl er in 2009 slechts 41 zijn ingekomen. Dit valt te meer op nu het aantal zaken van de sectoren Gevangeniswezen en Tbs juist is toegenomen. Uit de interviews blijkt dat de bekendheid van de beroepsmogelijkheid binnen de jeugdinstituten nog verbeterd kan worden, met name binnen de gesloten jeugdzorg waarin ongeveer 60% van de betrokken jongeren verblijft. Ook in de beleving van raadsleden zelf is de RSJ in die gesloten inrichtingen nog nauwelijks bekend.

Bij de 2397 Pbw-zaken die in 2009 zijn ingekomen ging het in 1713 zaken om een beroepsprocedure en in de resterende 684 zaken om een verzoek tot schorsing. Het beroep op beklag is binnen de sector Gevangeniswezen de meest voorkomende beroepsgang. Een aantal van 1532 zaken viel in 2009 binnen die categorie, hetgeen overeenkomt met bijna 64% van het totaal aantal zaken binnen die sector. In 23% van dat totaal ging het om een beroep tegen plaatsing/overplaatsing. Het beroep verlof/strafonderbreking en het medisch beroep scoren met percentages van ongeveer 8% respectievelijk 4% relatief bescheiden.

Ook in de sectoren Bvt en Bjj is het beroep op beklag duidelijk de belangrijkste rechtsgang. In de Bvt-sector ging het in 76% van de zaken om een beroep op beklag. Voor de sector Bjj bedroeg dat percentage 61%.

De categorie 'overige zaken' kent een bonte verscheidenheid. Het kan onder meer gaan om zaken waarin de RSJ geen taak heeft of waarin eerst een voorfase moet worden doorlopen voordat beroep bij de RSJ kan worden

ingesteld. In het laatste geval worden deze zaken doorgestuurd naar de persoon of instantie die wel bevoegd is tot het nemen van een beslissing, bijvoorbeeld de beklagcommissie, de selectiefunctionaris of de medisch adviseur.

4.3 De algemene beginselen van behoorlijke rechtspleging

4.3.1 Beschrijving van de beginselen

In literatuur en jurisprudentie wordt soms verwezen naar de ‘algemene beginselen van behoorlijke rechtspleging’. De term vertoont enige gelijkenis met de ‘algemene beginselen van behoorlijk bestuur’ die een normatief kader vormen voor de toetsing van overheidshandelen zowel waar het gaat om besluitvorming als om feitelijk handelen. De inhoud van de algemene beginselen van behoorlijke rechtspleging is veel minder strak omlijnd dan die van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Laatstbedoelde beginselen hebben voor een belangrijk deel een plaats gekregen binnen de Algemene wet bestuursrecht, hoewel zij voor een deel ook hun basis hebben in het ongeschreven recht. In de bestuursrechterlijke handboeken worden zij veelvuldig besproken, waardoor een redelijk eenduidig beeld bestaat over de inhoud en reikwijdte van deze beginselen.

Dat is anders waar het gaat om de beginselen van behoorlijke rechtspleging. Er bestaat geen wettelijke regeling waarin deze beginselen systematisch zijn gecodificeerd. In jurisprudentie komt men slechts zelden verwijzingen naar deze algemene beginselen tegen. Ook in de literatuur vindt men, voor zover de onderzoekers hebben kunnen nagaan, niet een systematische bespreking van deze beginselen. Dit neemt niet weg dat er in de literatuur wel veel aandacht bestaat voor eisen waaraan rechterlijke procedures moeten voldoen, maar die eisen worden dan niet gepresenteerd onder de noemer ‘algemene beginselen van behoorlijke rechtspleging’.

De RSJ heeft zelf een aantal kwaliteitscriteria geformuleerd die door de beroepscommissies gehanteerd moeten worden. Die zijn bij de evaluatie leidend geweest. Overigens gelden zij voor een deel ook voor de adviestaak.

De volgende criteria worden genoemd:

- 1 *bekendheid* bij direct belanghebbende partijen (gedetineerden, inrichtingspersoneel, directies van inrichtingen, Dienst Justitiële Inrichtingen, Directoraat Generaal Preventie, Jeugd en Sancties);
- 2 *doorlooptijden*: tijdigheid (streefnormen);
- 3 *onafhankelijkheid en onpartijdigheid* van uitspraken;
- 4 *toegankelijkheid* van de rechtspraak;
- 5 *deskundigheid* van de leden;
- 6 *formulering/motivering* van uitspraken
- 7 *het opleveren van jurisprudentie*;
- 8 *consistentie* in de uitspraken (eenheid in jurisprudentie);
- 9 *doorwerking* van de rechtspraak.

Uit de interviews komt naar voren dat deze criteria voor de rechtsprekende taken nog steeds actueel en bruikbaar zijn.

In het kader van de evaluatie van de rechtsprekende taak van de RSJ zijn niet alle criteria even goed te meten. Met name de *deskundigheid* van afzonderlijke leden is op grond van de gehanteerde onderzoeksmethoden niet

vast te stellen. Deskundigheid kan slechts in algemene zin voor de organisatie als geheel in beeld worden gebracht. In hoofdstuk 7 wordt hier nader op ingegaan.

Het criterium *opleveren van jurisprudentie* heeft in het kader van de evaluatie niet te worden getoetst. Gegeven het feit dat de verschillende beroepscommissies van de RSJ over een veelheid van zaken uitspraken doen, levert dit vanzelf de nodige jurisprudentie op.

Voor de beantwoording van de vraag in hoeverre de genoemde criteria in de praktijk worden nageleefd, zijn verschillende instrumenten ingezet.

De *bekendheid* met de rechtsprekende taak is vooral gemeten via interviews en via de internetenquête onder de commissies van toezicht.

De *doorlooptijden* zijn onderzocht aan de hand van het managementinformatiesysteem van de RSJ, aangevuld met de indruk die uit het dossieronderzoek naar voren komt. Via de interviews, de enquête en de discussiebijeenkomst met leden van de RSJ is een beeld verkregen van de vraag hoe belanghebbenden de doorlooptijden ervaren.

De *onafhankelijkheid en onpartijdigheid* zijn vooral beoordeeld op grond van het dossieronderzoek. Daarnaast is door middel van interviews en de internetenquête getoetst of de wijze waarop de RSJ beroepschriften behandelt, ook als onafhankelijk en onpartijdig wordt ervaren. Deze begrippen zijn in de ruimere context geplaatst van de vraag of het proces eerlijk is verlopen.

Het criterium van de *toegankelijkheid* van de rechtspraak kan op verschillende manieren worden uitgelegd. Allereerst kan men denken aan de mogelijkheden om kennis te nemen van de uitspraken van de beroepscommissies. Hiervoor gebruikt de RSJ zowel de jurisprudentiedatabank, die online kan worden geraadpleegd, alsmede de jurisprudentiebulletins, die acht keer per jaar door de RSJ worden uitgegeven.

Een tweede betekenis van *toegankelijkheid* houdt verband met de vraag in hoeverre justitiabelen ook daadwerkelijk toegang tot de rechter kunnen krijgen. Die betekenis houdt onder meer verband met het criterium van de *bekendheid* van de rechtsgang bij justitiabelen en rechtshulpverleners en daarnaast ook met de vraag of er al of niet feitelijke belemmeringen of beperkingen worden opgeworpen om daadwerkelijk van de rechtsgang gebruik te maken. Via interviews met enkele advocaten, directeuren en hoofden van inrichtingen, alsmede met behulp van de enquête onder de commissies van toezicht, kan hiervan een beeld worden gevormd. Daarnaast kan ook een al te strikte toepassing van de ontvankelijkheidstoets het recht tot toegang tot de rechter beperken. Door middel van het dossieronderzoek is getracht een beeld te krijgen van de wijze waarop de beroepscommissies omgaan met ontvankelijkheidsvragen.

De *formulering/motivering* van de uitspraken is vooral beoordeeld op grond van het dossieronderzoek. Aanvullend is dit onderwerp in interviews en in de internetenquête onder commissies van toezicht aan bod gekomen.

De toetsing van de *consistentie* van de uitspraken heeft zich vooral beperkt tot een toetsing van de wijze waarop de uitspraken zijn opgebouwd. Vanuit de interviews zijn de onderzoekers wel enkele voorbeelden aangereikt van uitspraken die volgens de respondenten enige inconsistentie zouden vertonen. Deze uitspraken zijn meegenomen in het onderzoek.

De *doorwerking* van de rechtspraak is vooral gemeten via interviews met sleutelfiguren van instanties die op de verschillende taakvelden van de RSJ actief zijn.

4.3.2 Uitkomsten van de toetsing

Bekendheid met de rechtsprekende taken van de RSJ

Uit de interviews komt naar voren dat vrijwel alle organisaties bekend zijn met de rechtsprekende taken van de RSJ. Een uitzondering is de MO-groep (de organisatie van werkgevers in de jeugdzorg); de geïnterviewde directeur is niet op de hoogte van het bestaan van de RSJ.

Voorts geven veel geïnterviewden aan dat de rechtsprekende taken van de RSJ binnen de jeugdsector en dan vooral binnen de gesloten jeugdzorg minder goed bekend zijn dan in de beide andere sectoren. Dit beeld is tijdens de discussiebijeenkomst waaraan een aantal leden heeft deelgenomen, bevestigd.

In de internetenquête onder de commissies van toezicht zijn vragen gesteld over de mate waarin justitiabelen op de hoogte zijn van verschillende mogelijkheden tot beroep. Uit de antwoorden blijkt dat de meeste respondenten (ongeveer driekwart) van mening zijn dat de justitiabelen voldoende of goed op de hoogte zijn van het recht op beroep op beklag. Het andere kwart van de respondenten heeft geen mening of geen antwoord gegeven.

Als het gaat om andere mogelijkheden tot beroep zoals tegen besluiten tot (over)plaatsing, verlof, deelname aan penitentiaal programma en medisch handelen is het percentage respondenten dat geen mening heeft of geen antwoord heeft gegeven een stuk hoger, namelijk rond de 40%. De groep respondenten die vindt dat deze mogelijkheden tot beroep voldoende of goed bekend zijn, is ongeveer even groot. De resterende groep van ongeveer 20% vindt dat deze mogelijkheden matig tot slecht bekend zijn bij justitiabelen.

Dit leidt tot de conclusie dat justitiabelen over het algemeen in ieder geval goed op de hoogte zijn van de mogelijkheid om bij de RSJ beroep aan te tekenen tegen beslissingen van de beklagcommissie. Dit komt ook, omdat de beklagrechter tijdens de zitting op deze mogelijkheid kan wijzen. De andere rechtsprekende taken van de RSJ lijken bij justitiabelen minder goed bekend te zijn.

Doorlooptijden bij rechtspraak: tijdigheid (streefnormen)

De RSJ hanteert globale streefnormen voor de termijn waarbinnen beroepszaken moeten worden afgedaan. De normen zijn in de rechtspraakkamer van de RSJ geformuleerd. In die rechtspraakkamer, die twee keer per jaar bijeen komt, hebben de voorzitters van alle beroepscommissies zitting. De streefnormen worden met enige regelmaat door de rechtspraakkamer geëvalueerd.

Afhankelijk van de aard van de zaak variëren deze termijnen tussen de twee en de vijf maanden, te rekenen vanaf de datum van de ontvangst van het beroepschrift. Uitgesplitst over de verschillende categorieën ontstaat het volgende beeld.

Tabel 4.2 Percentage beroepszaken dat binnen de streefnorm wordt afgehandeld

Sector	Streefnorm	2006(%)	2007(%)	2008(%)	2009(%)
Gevangeniswezen beklagzitting	4 mnd	80	67	71	57
Gevangeniswezen beklag-schriftelijk	3 mnd	41	62	54	47
Gevangeniswezen overplaatsing	3 mnd	63	77	73	85
Gevangeniswezen verlof	2 mnd	98	96	97	97
Gevangeniswezen medisch	4 mnd	54	62	66	64
Tbs-zitting	5 mnd	19	43	75	64
Tbs-schriftelijk	4 mnd	20	63	82	66
Jeugd	4 mnd	71	70	70	72
Gewogen gemiddelde		57	68	71	67

Bron: Jaarverslag 2009 van de RSJ

Uit de tabel blijkt dat in 2009 gemiddeld in 67% van de zaken de streeftermijn wordt gehaald. Dit beeld wijkt niet veel af van het beeld over de jaren 2008 (71%) en 2007 (68%). Wel is een duidelijke verbetering te constateren ten opzichte van 2006: met name binnen de sector Tbs is het percentage waarbij de streefnorm gehaald is, sterk toegenomen.

Bij verlofzaken is het percentage waarin de streefnorm wordt gehaald duidelijk het hoogst. Dit is het gevolg van het beleid bij de RSJ dat verlofzaken de hoogste prioriteit hebben.

Naast beroepschriften ontvangt de RSJ ook schorsingsverzoeken, waarbij gevraagd wordt een bepaald besluit of een bepaalde maatregel te schorsen in afwachting van een uitspraak van de beklagrechter of de RSJ. Deze schorsingsverzoeken worden afgedaan binnen een termijn van iets meer dan twee dagen.

Vertraging bij de afhandeling van beroepschriften¹¹ wordt in een aantal gevallen veroorzaakt doordat een advocaat, een beklagcommissie, de medisch adviseur of de selectiefunctionaris laat is met het aanleveren van door de RSJ gevraagde informatie. Ook de aard van de zaak kan een oorzaak voor vertraging zijn, hetgeen zich bijvoorbeeld voordoet bij de zogenaamde combizaken. In dergelijke zaken is naar aanleiding van een incident een beslissing tot overplaatsing genomen. De gedetineerde kan dan in eerste instantie bij de beklagcommissie opkomen tegen het incident, waarna beroep mogelijk is bij de RSJ. Tegen de beslissing tot overplaatsing kan de gedetineerde bezwaar maken bij de selectiefunctionaris en daarna beroep instellen bij de RSJ. Op het moment dat het beroep wordt ingesteld, heeft de beklagcommissie vaak nog geen uitspraak gedaan. In beginsel wordt de uitspraak op het beklag dan afgewacht, omdat die uitspraak van belang kan zijn voor de beoordeling van het beroepschrift tegen de beslissing tot overplaatsing. De gedetineerde kan er echter voor kiezen om het overplaatsingsberoep direct te laten behandelen, zodat in een dergelijk geval de overschrijding van de streefnorm plaatsvindt met instemming van de klager.

Voorts kan er sprake zijn van een verzoek om de zaak aan te houden, hetgeen ertoe kan leiden dat de zaak doorschuift naar een volgende zitting die dan meestal ongeveer een maand later wordt gehouden. Daarnaast komt het voor dat de beroepscommissie een tussenuitspraak doet, waarbij partij-

Noot 11 De informatie over de afhandeling van beroepschriften is afkomstig van de RSJ en kan niet nader gekwantificeerd worden.

en bijvoorbeeld in de gelegenheid worden gesteld om nadere stukken te overleggen. Ook komt het incidenteel voor dat een schriftelijke zaak alsnog mondeling wordt behandeld. Het schriftelijke traject is dan grotendeels doorlopen, maar de inhoud van de uitgewisselde stukken vormt dan aanleiding om alsnog een zitting te houden.

In de interviews is de vraag aan de orde gesteld of de door de RSJ gestelde termijnen als redelijk worden ervaren. De meningen hierover zijn verdeeld; van de 15 respondenten die deze vraag voorgelegd hebben gekregen, was iets minder dan de helft van mening dat de streefnormen dan wel de doorlooptijden korter zouden moeten zijn. Enerzijds is er het probleem dat men bepaalde streefnormen te lang vindt. Anderzijds wordt erop gewezen dat de streefnormen niet gehaald worden en de doorlooptijden daarmee te lang zijn. In beide gevallen wijzen geïnterviewden op het risico dat de uitspraak van de RSJ als mosterd na de maaltijd komt. Met name bij verlofzaken is de periode waarin de klager met verlof wil, vaak al verstreken voordat de uitspraak er ligt. Ook in gevallen waarin sprake is van vrijheidsbenemende maatregelen wordt gepleit voor een snellere afhandeling. Tegelijkertijd wordt vooral door de leden van de RSJ aangegeven dat met de stijging van het aantal zaken (zie tabel 4.1) en de huidige personele capaciteit niet verwacht mag worden dat doorlooptijden beperkt kunnen worden.

Onder de respondenten die pleiten voor verkorting van streefnormen en doorlooptijden zijn de advocaten van justitiabelen weliswaar oververtegenwoordigd, maar ook anderen, onder wie leden van de RSJ, vinden dat verkorting van streefnormen en doorlooptijden wenselijk is. Daarbij wordt vaak tegelijkertijd aangegeven dat dit niet eenvoudig te realiseren zal zijn en extra inspanning van de RSJ zal vergen. Om de doorlooptijden te verkorten zal het nodig zijn om de grote werkvoorraad bij te werken. Ook uit de enquête onder de commissies van toezicht komt een beeld van verdeelde meningen naar voren. Van de 36 respondenten die hierover een mening hebben, pleit de ene helft voor aanscherping van de termijnen, de andere helft vindt dat niet nodig.

Eerlijk proces/onafhankelijkheid en onpartijdigheid

Bij het onderzoek van dit kwaliteitscriterium zijn door middel van het dossieronderzoek de volgende deelvragen aan de orde gekomen:

- is hoor en wederhoor toegepast;
- welke stukken zijn gebruikt voor de beslissing;
- zijn alle voor het betreffende type zaak voorgeschreven stukken opgevraagd;
- hebben partijen toegang gehad tot alle stukken;
- heeft de klager zich op relevante momenten in de procedure door een tolk kunnen laten bijstaan;
- hoe is omgegaan met een verzoek van de klager tot het horen van getuigen of deskundigen;
- zijn er aanwijzingen dat de behandeling van de zaak niet onafhankelijk en onpartijdig is geweest?

Is hoor en wederhoor toegepast?

De algemene indruk die uit het dossieronderzoek naar voren komt, is dat de verschillende beroepscommissies zorgvuldig omgaan met het beginsel van hoor en wederhoor. Wanneer het gaat om een schriftelijke beroepszaak wordt de klager in de gelegenheid gesteld om een schriftelijke toelichting te geven op het beroepschrift. Aan de verweerder (bijvoorbeeld de directeur of het hoofd van de inrichting, dan wel de selectiefunctionaris) wordt gelijktijdig de gelegenheid geboden om schriftelijk op het beroepschrift te reageren. Laatstbedoelde reactie wordt vervolgens weer toegezonden aan de klager en/of zijn advocaat, die daarop in beginsel binnen een termijn van drie dagen weer een reactie kan geven. Met verzoeken om uitstel van de termijn voor het geven van die reactie, wordt flexibel omgegaan.

Het is naar de mening van de onderzoekers een goede zaak dat het beginsel van hoor en wederhoor in een zodanig geval prevaleert boven het streven tot bekorting van de afdoeningstermijnen.

Wanneer het om zittingszaken gaat, wordt de verweerder voorafgaand aan de zitting in de gelegenheid gesteld om een reactie te geven op het beroepschrift. Dit komt een goed verloop van de zitting naar het oordeel van de onderzoekers ten goede, omdat de wederzijdse standpunten ten tijde van de zitting in essentie reeds duidelijk zijn.

Het dossieronderzoek heeft vier voorbeelden opgeleverd van zaken waarin sprake was van een verzoek van de klager om te worden gehoord, maar waar geen gehoor aan is gegeven. In één van de vier zaken ging het om een medisch beroep dat altijd op een zitting wordt behandeld, zodat het verzoek om te worden gehoord in feite impliciet is gehonoreerd.

In een andere zaak was het evident dat het niet ging om een voor beroep vatbare handeling, zodat de afwijzing van het verzoek voor de hand lag. Een zitting had immers niets kunnen veranderen aan die conclusie. In twee van deze zaken motiveerde de beroepscommissie de afwijzing met de opmerking dat zij zich voldoende voorgelicht achtte.

Welke stukken zijn gebruikt voor de beslissing?

De inhoud van de verschillende beroepsdossiers is sterk afhankelijk van het type zaak. Voor alle zaken geldt dat het beroepschrift en de reactie daarop van verweerder tot het procesdossier behoren, tenzij de verweerder geen aanleiding heeft gezien tot het geven van een reactie. In een aantal gevallen bevat het dossier nog een schriftelijke toelichting van de klager of zijn advocaat op het beroepschrift en/of een reactie van de klager op de reactie van de verweerder.

In zaken uit de categorie 'beroep op beklag' maakt de uitspraak van de beklagcommissie of de enkelvoudige beklagrechtter, alsmede het klaagschrift en de reactie van verweerder daarop, standaard deel uit van het procesdossier. Zaken uit de categorie 'beroep op (over)plaatsing' bevatten altijd de beslissing(en) die de selectiefunctionaris in verband met de (over)plaatsing heeft genomen. Wanneer het gaat om zaken uit categorie 'beroep op verlof of strafonderbreking', behoort de genomen beslissing op het verzoek om verlof of strafonderbreking uiteraard tot het dossier.

Ook komt het voor dat uitspraken in eerdere zaken, al of niet aangespannen door dezelfde klager, tot het dossier behoren.

In alle zittingszaken vult het secretariaat standaard een formulier in. Dat formulier bevat de nodige informatie over de betreffende zaak waaronder de

standpunten van partijen en het oordeel van het secretariaat over de ontvankelijkheid van het beroepschrift. In bepaalde gevallen wordt tevens een eerste oordeel gegeven over de (on)gegrondheid van het beroepschrift, terwijl soms ook jurisprudentievoorbeelden worden aangereikt. Dit is een intern stuk dat wordt opgemaakt ten behoeve van de leden van de beroepscommissie, die de zaak behandelt.

Het dossier kan voorts een veelheid aan andere informatie bevatten, waaronder:

- informatie over de gedetineerde, verpleegde of jeugdige uit een registratiesysteem (bijvoorbeeld Tulp);
- een verklaring van de klager dat afstand wordt gedaan van het recht om te worden gehoord;
- een verslag van het horen van de klager;
- de schriftelijke mededeling van een genomen maatregel, schriftelijke mededelingen omtrent disciplinaire straffen, rapportages van incidenten, selectieadvies van de inrichting in zaken omtrent (over)plaatsing;
- uitspraken van diverse rechtscolleges, waarbij straf is opgelegd, of de maatregel van tbs dan wel plaatsing in een justitiële jeuginrichting;
- rapportages van diverse instanties zoals de reclassering, het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (in Bvt-zaken), Bureau Jeugdzorg en de Raad voor de Kinderbescherming (in Bij-zaken);
- een of meerdere Pro Justitia-rapportages (in Bvt-zaken);
- correspondentie over de bemiddeling door de medisch adviseur, informatie uit het medisch dossier (in medische zaken);
- schorsingsverzoek en reactie van verweerder op dat verzoek (in schorsingszaken).

Deze opsomming is niet limitatief. Afhankelijk van de aard van de zaak kunnen nog diverse andere stukken deel uitmaken van het dossier.

Zijn alle voor het betreffende type zaak voorgeschreven stukken opgevraagd?

Het secretariaat van de RSJ hanteert voor de verschillende categorieën van zaken lijsten van stukken die worden opgevraagd. De correspondentie in welke die stukken worden opgevraagd, maakt steeds onderdeel uit van de dossiers. Dit geldt overigens ook voor correspondentie waarin stukken worden doorgezonden aan de partijen die bij de zaak betrokken zijn. Hierdoor is het verloop van de zaken goed te volgen.

De dossiers maken een complete en geordende indruk. Op een formulier is aangegeven wat de belangrijkste stukken zijn en in hoeverre zij onderdeel uitmaken van het dossier.

Het komt wel eens voor dat de beroepscommissie consequenties verbindt aan het feit dat bepaalde stukken in het dossier ontbreken. In een van de bestudeerde zaken ging het om de afwijzing van een verzoek van een gedetineerde om algemeen verlof, een afwijzing die uitsluitend gebaseerd was op een negatief advies van de coördinator Terugdringen Recidive. Dat advies was door de selectiefunctionaris echter niet aan de beroepscommissie ter hand gesteld. Dit vormde voor de beroepscommissie aanleiding om het beroepschrift gegrond te verklaren.

Hebben partijen toegang gehad tot alle stukken?

Zoals reeds werd opgemerkt, bevat het dossier ook de correspondentie waarin de relevante stukken worden doorgezonden aan de diverse betrokken partijen. Hieruit blijkt dat het secretariaat alle partijen op een goede wijze van de relevante informatie voorziet. Verzoeken om toezending van bepaalde stukken, bijvoorbeeld van een advocaat, zijn in alle bestudeerde dossiers gehonoreerd.

De conclusie is dan ook dat de toegang van partijen tot de stukken voldoende is gewaarborgd. Deze conclusie is ook bevestigd door de interviews waaruit is gebleken dat het secretariaat desgevraagd stukken voortvarend toestuurt.

Heeft de klager zich op relevante momenten in de procedure door een tolk kunnen laten bijstaan?

In een aantal dossiers is sprake van bijstand van een tolk. In andere dossiers zijn geen aanwijzingen gevonden dat bijstand van een tolk heeft ontbroken.

Hoe is omgegaan met een verzoek van de klager tot het horen van getuigen of deskundigen?

In geen van de bestudeerde zaken is sprake van een expliciet verzoek tot het horen van getuigen of deskundigen. Derhalve is ook geen beeld verkregen van de wijze waarop de beroepscommissies met een dergelijk verzoek omgaan. Hoewel in een enkele zaak wel getuigenverklaringen zijn overgelegd, is in geen van de bestudeerde zaken een verzoek gedaan om een getuige of deskundige te horen.

De meeste zaken zijn relatief eenvoudig. In een beperkt aantal zaken zou behoefte kunnen ontstaan aan een getuigenverhoor. Denk bijvoorbeeld aan gevallen waarin een incident aanleiding is geweest voor een bepaalde maatregel (bijvoorbeeld opsluiting in afzondering), waarover bij de RSJ wordt geklaagd. De klager en de directeur van de inrichting kunnen dan ieder een ander beeld hebben van het verloop van het incident. Getuigen zouden dan een rol kunnen spelen bij de reconstructie van het incident.

Zijn er aanwijzingen dat de behandeling van de zaak niet onafhankelijk en onpartijdig is geweest?

Dergelijke aanwijzingen zijn in de dossiers niet aangetroffen. De uitspraken geven blijk van een onafhankelijke en onpartijdige opstelling van de beroepscommissies. De zaken worden zonder vooringenomenheid bekeken en er kan niet gezegd worden dat de commissies geneigd zijn om partij te kiezen. Dit is ook het algemene beeld dat uit de interviews naar voren komt. Het merendeel van de geënquêteerde leden van commissies van toezicht geeft overigens aan niet te weten of de RSJ door de justitiabelen als onafhankelijk wordt beschouwd. In de gevallen waarin dit wel bekend is, beschouwt de meerderheid de RSJ meestal (in vijf van de zes gevallen) als onafhankelijk.

In paragraaf 7.1 wordt specifiek ingaan op de vraag hoe de beoogde onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechtspraak zich verhoudt tot het gegeven dat de RSJ ook met adviestaken is belast.

Toegankelijkheid van de rechtspraak

De mogelijkheden om kennis te nemen van uitspraken

De RSJ heeft een jurisprudentiedatabank en geeft bovendien acht keer per jaar een jurisprudentie bulletin uit. Bij de databank behoort een online raadpleegbare handleiding die de zoeker helpt bij het vinden van relevante jurisprudentie. Tevens is er een link aanwezig, waarmee direct via e-mail een vraag kan worden gesteld aan de beheerder van de databank. Ook is er op de website een link te vinden naar op dat moment actuele jurisprudentie.

De jurisprudentiedatabank van de RSJ wordt blijkens de interviews en de enquête onder de leden van commissies van toezicht gezien als een goede mogelijkheid om kennis te nemen van uitspraken en wordt ook door veel geïnterviewden regelmatig geraadpleegd. Sommige respondenten (o.a. advocaten van justitiabelen) geven spontaan aan dat de RSJ ook snel reageert als gevraagd wordt naar oude uitspraken die niet op de site staan. Eén respondent vindt de zoekopties wat beperkt. Nu het hier om de reactie gaat van één respondent, doet het niet af aan de conclusie dat deze voorziening in het algemeen positief wordt gewaardeerd.

De wijze waarop wordt omgegaan met ontvankelijkheidsvragen

Het recht tot toegang tot de rechter wordt gewaarborgd door het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Bij de vraag of dit recht voldoende is verzekerd, komt ook aan de orde in hoeverre er feitelijke of juridische drempels worden opgeworpen voor justitiabelen om hun zaak daadwerkelijk inhoudelijk door de rechter te laten beoordelen. In dit verband is het van belang na te gaan hoe de beroepscommissies omgaan met vraagstukken op het gebied van de ontvankelijkheid.

In 2008 werden 297 beroepschriften geheel of gedeeltelijk niet-ontvankelijk verklaard. In 2009 waren dat er 294.

In het kader van het onderzoek zijn zes door respondenten aangedragen dossiers bestudeerd waarin het beroep niet-ontvankelijk is verklaard. Daarnaast speelden er in enkele van de 100 dossiers ook ontvankelijkheidsvragen, maar die hebben niet geleid tot het oordeel dat de klager niet in het beroep kon worden ontvangen.

Uit het dossieronderzoek komt het beeld naar voren dat de beroepscommissies flexibel omgaan met vraagstukken rond de ontvankelijkheid. In een medische beroepszaak op grond van de Pbw kon niet worden achterhaald, wanneer de klager het verslag van de bemiddeling had ontvangen. De beroepscommissie gaf betrokkene het voordeel van de twijfel en het beroep werd geacht tijdig te zijn ingediend. Een vergelijkbare benadering werd gevolgd in drie Bvt-zaken. Daarbij ging het eenmaal om een beroep op beklag en de andere twee keer om beroepen tegen plaatsing/overplaatsing. Een inhoudelijke behandeling van de zaak stuit voorts niet af op een zeer summiere motivering van het beroepschrift.

In de zes zaken waarin de klager niet-ontvankelijk werd verklaard, geschiedde dit om de volgende redenen:

- termijnoverschrijding (2x);
- ontvallen van belang, omdat klager inmiddels in vrijheid was gesteld;
- ontvallen van belang, omdat het verzoek van klager dat verband hield met het beroep inmiddels was gehonoreerd;
- niet tijdig indienen van een bemiddelingsverzoek in een medische zaak;
- niet voor beroep vatbare beslissing.

De conclusie is dat de beroepscommissies soepel omgaan met ontvanke-
lijkheidsvragen. Ook uit de interviews zijn geen indicaties naar voren geko-
men voor een andere conclusie. Tegen de achtergrond van het recht op
toegang tot de rechter is dat een goede zaak.

Formulering/motivering van uitspraken

Er is gekeken naar de wijze waarop de uitspraken zijn geformuleerd en
meer in het bijzonder naar de motivering van de genomen beslissingen. Bij
het onderzoek van dit kwaliteitscriterium zijn de volgende deelvragen aan de
orde gekomen:

- worden er formats gebruikt;
- zijn de standpunten van beide partijen in de uitspraak weergegeven;
- wordt in de uitspraak op alle (ontvankelijke) onderdelen van de klacht
ingegaan;
- bevat de uitspraak taal- of schrijffouten;
- zijn de uitspraken begrijpelijk;
- in hoeverre wordt naar jurisprudentie verwezen;
- in hoeverre wordt aan internationale verdragen/jurisprudentie getoetst en
vindt die toetsing alleen plaats als de klager daaraan refereert of ook op
eigen initiatief van de beroepscommissie.

Worden er formats gebruikt

Geconstateerd is dat meer dan honderd formats in gebruik zijn. Het betreft
hier geen officieel vastgestelde formats waarvoor is voorgeschreven dat zij
ook daadwerkelijk gebruikt moeten worden. Het gaat puur om hulpmiddelen
voor het secretariaat bij de redactie van de uitspraken. De verschillende
formats zijn eenvoudig oproepbaar in het computersysteem van de RSJ.

Belangrijk is dat deze standaardisering niet leidt tot het beeld dat de RSJ
opereert als een 'beschikkingenfabriek'. Er is geen uitspraak aangetroffen
waarin bepaalde passages zijn opgenomen die ontleend zijn aan een format
dat niet op de zaak van toepassing is en kennelijk abusievelijk is gebruikt.
Integendeel, de uitspraken zijn goed toegespitst op de merites van de be-
treffende zaak. Als er sprake is van bepaalde bijzonderheden die nopen tot
een afwijking van het format, wordt daarvan ook afgeweken en wordt in de
uitspraken op die bijzonderheden ingegaan. Dit is tenminste de algemene
lijn. Zoals hierna zal worden toegelicht, zijn er uitzonderingen waarin de
uitspraken zeer kort zijn gemotiveerd.

Zijn de standpunten van beide partijen in de uitspraak weergegeven?

Hoewel de standpunten van beide partijen over het algemeen in de uit-
spraak worden gememoreerd, geschiedt dit niet in alle gevallen. In de zaken
waarin de uitspraak van de beklagcommissie wordt bevestigd, wordt vol-
staan met de volgende standaardbevestiging:

1 De beoordeling

*De beroepscommissie komt tot het oordeel dat de beklagcommissie op
goede gronden en met juistheid op beklag heeft beslist. Het beroep zal
derhalve ongegrond worden verklaard.*

2 De uitspraak

*De beroepscommissie verklaart het beroep ongegrond en bevestigt de
uitspraak van de beklagcommissie."*

Doorgaans worden de standpunten helder en volledig beschreven. Soms kunnen er echter ook goede gronden aanwezig zijn om de standpunten niet in de uitspraak te verwoorden, althans niet in extenso. Denk bijvoorbeeld aan gevallen waarin het beroep evident niet-ontvankelijk is. In schorsingszaken kan het zich voordoen dat het besluit niet vatbaar is voor schorsing. Zo kan schorsing van een besluit waarbij een verzoek tot overplaatsing is afgewezen, niet leiden tot honorering van dat verzoek, zodat schorsing in een zodanig geval niet het door de verzoeker beoogde rechtsgevolg kan hebben. Of kan het belang van de verzoeker bij schorsing zijn ontvallen, bijvoorbeeld omdat de maatregel waarover wordt geklaagd, reeds volledig is geëffectueerd. Een (volledige) weergave van de standpunten van partijen kan in zulke gevallen redelijkerwijs achterwege blijven.

Wordt in de uitspraak op alle (ontvankelijke) onderdelen van de klacht ingegaan?

Het algemene beeld is dat in de uitspraken op een goede wijze wordt ingegaan op alle ontvankelijke onderdelen van de klacht. In sommige gevallen is sprake van een standaardmotivering.

Voorbeelden hiervan zijn:

“De beroepscommissie komt tot het oordeel dat de beklagcommissie op goede gronden en met juistheid op beklag heeft beslist. Het beroep zal derhalve ongegrond worden verklaard.”

“Hetgeen in beroep is aangevoerd kan naar het oordeel van de beroepscommissie niet tot een andere beslissing leiden dan die van de beklag-rechter. Het beroep zal derhalve ongegrond worden verklaard.”

Ook andere rechterlijke colleges gebruiken veelvuldig standaardmotiveringen. In dit verband kan worden verwezen naar het rapport "Specialisatie loont"¹² waarin onder meer verslag wordt gedaan van een onderzoek naar jurisprudentie van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven, een bestuursrechtelijk college dat oordeelt over geschillen op het terrein van het sociaal-economisch bestuursrecht. Hierin wordt aangegeven dat veel respondenten bij juridisch-inhoudelijk goede kwaliteit van rechtspraak in de eerste plaats denken aan een goede motivering van de uitspraak waarin wordt ingegaan op alle aangevoerde argumenten. Summiere motiveringen worden vaak ervaren als het "in één zin wegschrijven" van beroepsgronden. Men kan vaak wel accepteren dat men een bepaalde procedure heeft verloren, maar als niet duidelijk uit de uitspraak blijkt waarom dat is gebeurd, wordt dat als onbevredigend ervaren. In schorsingszaken is de motivering over het algemeen summier. Zie het volgende voorbeeld:

“De voorzitter stelt voorop dat er slechts ruimte is voor een voorlopige beoordeling en niet voor onderzoek ten gronde. Aan de orde is daarom slechts de vraag of de beslissing zodanig onredelijk is dat er een spoedeisend belang is om thans over te gaan tot schorsing van die beslissing. Naar het oordeel van de voorzitter is dat, mede gelet op de inlichtingen van het hoofd van de inrichting, niet het geval.”

Noot 12 's Gravenhage: Sdu 2010 (Raad voor de rechtspraak Research Memoranda jaargang 6 nummer 1), ISBN 978-90-12-38385-1. Het betreft een onderzoek naar de ervaringen van grote ondernemingen met vijf specialistische rechtspraakvoorzieningen, uitgevoerd door het Instituut voor Rechtsociologie en OO&R van de Radboud Universiteit in opdracht van de Raad voor de rechtspraak.

Het is begrijpelijk dat in schorsingszaken met een summier motivering wordt volstaan. Het gaat in een zodanige procedure immers uitsluitend om een voorlopig oordeel, waarbij vooral de spoedeisendheid centraal staat. De uitspraak op het schorsingsverzoek betekent vervolgens niet het einde van de procedure. Er volgt nog een uitspraak op het klaagschrift dan wel het beroepschrift waarin de zaak ten gronde aan de orde komt.

Door sommige advocaten en vanuit enkele commissies van toezicht zijn wel wat kanttekeningen geplaatst bij de wijze waarop sommige uitspraken worden gemotiveerd. Soms vindt men de motivering wat summier of "kort door de bocht". Maar er zijn ook advocaten die over het algemeen tevreden zijn met de motivering en die zich, gelet op de aard en het belang van de zaak, wel kunnen voorstellen dat de motivering de ene keer uitgebreider is dan de andere keer.

Bevat de uitspraak taal- of schrijffouten?

In 19 van de 106 bestudeerde uitspraken is sprake van schrijffouten. Daarbij gaat het steeds om kleine foutjes zoals:

- "Klagers zijn in de gelegenheid gesteld een toelichting te geven op het beroepschrift". In de betreffende zaak was het beroepschrift echter ingediend door de directeur van de inrichting, zodat in plaats van "toelichting" bedoeld is "reactie".
- "Zeis" in plaats van "Zeist".
- "en" in plaats van "een".
- Het woordje "geen" is weggevallen.

In twee van de 19 uitspraken gaat er iets mis met de nummering van de onderdelen waaruit de uitspraak is opgebouwd.

Nu het in alle gevallen om kleine omissies gaat, kan in het algemeen gesteld worden dat het taalgebruik correct is. Wel is er soms sprake van zinnen die nogal lang zijn. Zo zijn er zinnen aangetroffen van 86 en 84 woorden.

Het taalgebruik is verder niet onnodig ingewikkeld. De standpunten van partijen worden vaak in hun eigen bewoordingen weergegeven, hetgeen naar onze mening een goede zaak is. Hierdoor wordt immers bereikt dat de betrokkenen hun eigen standpunt in de uitspraak kunnen herkennen.

Zijn de uitspraken begrijpelijk?

Uit de interviews komt naar voren dat de uitspraken voor professionals begrijpelijk zijn, maar dat dit voor justitiabelen - met name voor klagers die geen rechtsbijstand hebben en het dus zonder toelichting moeten stellen - en voor jeugdigen niet altijd het geval is. Dit beeld wordt ook door de resultaten van de enquête onder leden van commissies van toezicht bevestigd.

Eén respondent stelt voor om naast de uitspraak een samenvatting te geven, waarin de kern van de uitspraak wordt verwoord op een wijze die voor de klager valt te begrijpen. Soms geeft een afdelingshoofd of een lid van de directie van de penitentiaire inrichting zelf uitleg aan de klager over de inhoud van de uitspraak. Eén respondent geeft aan dat medewerkers van de inrichting uitspraken ten behoeve van de klager vaak in begrijpelijke taal herschrijven.

In hoeverre wordt naar jurisprudentie verwezen?

Wanneer naar jurisprudentie verwezen wordt, gaat het daarbij veelal om de jurisprudentie van de beroepscommissies zelf. In Bvt-zaken wordt doorgaans verwezen naar de rechterlijke uitspraken waarbij de maatregel van tbs wordt opgelegd. De jurisprudentieverwijzing is daar dus niet bedoeld om de motivering van de uitspraak te onderbouwen.

In enkele gevallen wordt in de motivering van de uitspraak ook verwezen naar jurisprudentie van andere rechterlijke colleges dan de RSJ. Incidenteel gaat het daarbij ook om een verwijzing naar de jurisprudentie van het Europese Hof.

Het komt relatief vaak voor dat in het door het secretariaat ingevulde formulier dat in zittingszaken wordt gebruikt, een verwijzing voorkomt naar jurisprudentie. Meestal gaat het dan ook om jurisprudentie van de RSJ zelf. Die verwijzing komt niet in alle gevallen terug in de uitspraak.

Het relatief geringe aantal verwijzingen naar jurisprudentie in de uitspraken is begrijpelijk als men bedenkt dat het vaak om relatief eenvoudige zaken gaat. Als de zaak duidelijk is, bestaat er ook geen noodzaak om een verwijzing die is opgenomen in het hiervoor bedoelde formulier, ook op te nemen in de uitspraak.

In hoeverre wordt aan internationale verdragen/jurisprudentie getoetst en vindt die toetsing alleen plaats, als de klager daaraan refereert of ook op eigen initiatief van de beroepscommissie?

In de onderzochte zaken voor het dossieronderzoek spelen internationale verdragen en jurisprudentie nauwelijks een rol bij de uitspraken van de beroepscommissies. Hiervoor werd reeds gemeld dat veel zaken relatief eenvoudig zijn, zodat het ontbreken van verwijzingen naar verdragen en jurisprudentie in die zaken verklaarbaar is.

Wel is er door de klager in twee van de bestudeerde dossiers een beroep gedaan op het EVRM waar in de uitspraak niet (expliciet) op wordt ingegaan. In een van deze uitspraken was dat begrijpelijk, aangezien het beroep om een andere reden gegrond werd verklaard, zodat het niet noodzakelijk was de overige beroepsgronden te bespreken. In de andere zaak is onduidelijk waarom niet op het EVRM wordt ingegaan.

In één van de 106 bestudeerde zaken verwijst de beroepscommissie op eigen initiatief naar jurisprudentie van het Europese Hof. In die uitspraak komt ook een verwijzing voor naar uitspraken van de Hoge Raad en het betrokken gerechtshof.

Consistentie van de uitspraken

Bij het onderzoek naar de naleving van dit kwaliteitscriterium zijn de volgende deelvragen onderscheiden:

- bestaat er consistentie in de wijze waarop de uitspraken zijn opgebouwd;
- zijn de uitspraken inhoudelijk consistent.

Consistentie in de opbouw van de uitspraken

De opbouw van de uitspraken vertoont veel gelijkenis. Alle uitspraken beginnen met een korte inleiding waarin gemeld wordt wie het beroepschrift dan wel schorsingsverzoek heeft ingediend, of er schriftelijke stukken zijn ingekomen en - voor zover van toepassing - dat er een zitting is gehouden.

Uitspraken op een beroep op beklag op grond van de Pbw zijn verder als volgt opgebouwd:

- 1 de inhoud van het beklag en de uitspraak van de beklagcommissie;
- 2 de standpunten van de klager en de directeur (soms kortweg: de standpunten);
- 3 de beoordeling;
- 4 de uitspraak.

Een enkele keer wordt hiervan afgeweken.

Uitspraken op medische beroepen kennen in essentie dezelfde opbouw, met dien verstande dat onder 1 de inhoud van het beroep wordt beschreven en onder 2 de standpunten van de klager en de inrichtingsarts. Ook de opbouw van uitspraken in het kader van beroep op verlof/strafonderbreking kent een vergelijkbare structuur.

Uitspraken op een beroep op 'plaatsing/overplaatsing' in de Pbw kennen een extra onderdeel onder het kopje "de feiten", maar vertonen voor het overige een structuur die in essentie vergelijkbaar is met uitspraken op andere beroepen. Ook de opbouw van uitspraken op beroepen in het kader van de Bvt en de Bij wijkt niet significant af van de hier besproken voorbeelden.

De meeste schorsingsuitspraken bestaan uit drie onderdelen, namelijk een weergave van de standpunten van partijen, de beoordeling en de uitspraak.

Geconcludeerd kan worden dat er sprake is van een consistente opbouw van de uitspraken en dat de gesignaleerde verschillen in de structuur van uitspraken samenhangen met de aard van de betreffende zaken.

Zijn de uitspraken inhoudelijk consistent?

De RSJ heeft een systeem ontwikkeld om de consistentie zoveel mogelijk te waarborgen. De jurisprudentiedatabank, de zogenoemde jurisprudentiebuletins en de bijeenkomsten van de rechtspraakkamer, die twee keer per jaar plaatsvinden, spelen daarbij een belangrijke rol.

Bij de voorbereiding van de zaak doet de behandelend secretaris zo nodig onderzoek naar relevante jurisprudentie en brengt deze ter kennis van de beroepscommissie.

Het dossieronderzoek is geschikt om inhoudelijke inconsistenties vast te kunnen stellen. Gelet op het relatief geringe aantal bestudeerde dossiers, dat bovendien betrekking heeft op verschillende rechtsgebieden, is de kans op het aantreffen van dergelijke inconsistenties immers uiterst gering.

Sommige geïnterviewden hebben voorbeelden aangereikt van jurisprudentie van de RSJ die in hun visie inconsistenties vertoont. In het kader van de evaluatie hebben de onderzoekers de bedoelde uitspraken aan een onderzoek onderworpen.

Allereerst gaat het om een drietal uitspraken over het stelselmatig visiteren van een gedetineerde na een bezoek van zijn advocaat. Na bestudering van de drie uitspraken rijst de indruk dat de beroepscommissie bij de derde uitspraak mogelijk voortgeborduurd heeft op de eerste uitspraak. Daarbij lijkt het erop dat de tweede uitspraak waarin een koerswijziging was ingezet, over het hoofd is gezien. Mogelijk is hier dus van inconsistentie sprake, maar dit is niet zeker. De afweging die de beroepscommissie in elke zaak moet maken, is sterk afhankelijk van de specifieke omstandigheden van de casus en ook van een afweging van belangen. De beroepscommissie (inclusief de secretaris) bestond in de drie genoemde zaken overigens steeds uit verschillende personen.

Voorts is in een interview gewezen op mogelijke inconsistenties in de jurisprudentie met betrekking tot het hebben van een laptop op cel. Nader onderzoek heeft duidelijk gemaakt dat een gedetineerde soms niet-ontvankelijk wordt verklaard, wanneer hij klaagt over de weigering van de directeur om een laptop te op zijn cel te mogen hebben. In andere uitspraken wordt de klager wel ontvangen in het beroep.

De onderzoekers hebben de indruk dat dit verschil kan worden verklaard vanuit het feit dat de op basis van artikel 45, eerste lid, Pbw vastgestelde huisregels binnen de verschillende inrichtingen niet altijd gelijklopend zijn. Soms bevatten die huisregels een absoluut verbod om daarin genoemde apparatuur, zoals een laptop, op cel te hebben. Wanneer de directeur geen mogelijkheid heeft om ontheffing van dat verbod te verlenen, is het beklag in feite gericht tegen voor alle gedetineerden geldende regelgeving. Dat is dan een reden om de niet-ontvankelijkheid uit te spreken, aangezien dergelijke algemene regels niet vatbaar zijn voor beklag. Wanneer de huisregels de directeur wel de bevoegdheid geven om ontheffing of toestemming te verlenen voor het hebben van een bepaald voorwerp, kan een gedetineerde wel worden ontvangen in het beklag of beroep. Dan gaat het immers niet om een algemene regel, maar om een beslissing die specifiek de betrokken gedetineerde betreft. De vraag of het beroep dan vervolgens gegrond of ongegrond is, hangt voorts sterk af van de specifieke omstandigheden van de casus en van de uitkomst van de belangenafweging die moet worden gemaakt.

De onderzoekers hebben op basis van een globale analyse niet kunnen vaststellen dat deze jurisprudentie met betrekking tot het houden van een laptop op cel inconsistenties vertoont.

Ten slotte is er in een interview gewezen op inconsistenties in de jurisprudentie rond het afdelingsarrest dat geregeld wordt in artikel 33 van de Bvt. Krachtens dit artikel kan het hoofd van de inrichting telkens voor een periode van ten hoogste vier weken beperkingen in de bewegingsvrijheid opleggen aan een verpleegde, indien dit noodzakelijk is met het oog op bepaalde in de wet omschreven belangen.

Volgens artikel 57, eerste lid, van de Bvt kan een verpleegde bij de beklagcommissie beklag doen over een dergelijke beperking, nadat deze een week heeft geduurd. Eventueel kan de verpleegde tevens een verzoek indienen bij de voorzitter van de RSJ tot schorsing van de maatregel. In de zes aangereikte jurisprudentievoorbelden was een dergelijk verzoek aan de orde. In vier van de bestudeerde gevallen werd geoordeeld dat het verzoek niet-ontvankelijk was, omdat het afdelingsarrest nog geen week had geduurd. In de twee andere uitspraken wordt het verzoek wel ontvankelijk geacht, ondanks het feit dat de termijn van een week ook in die gevallen nog niet was

verstrekken. Van een gewijzigde lijn in de jurisprudentie is geen sprake. In de oudste uitspraak wordt het verzoek ontvankelijk geacht. Daarna volgt een uitspraak waarin de verzoeker niet wordt ontvangen en vervolgens een uitspraak waarin de ontvankelijkheid weer geen barrière ondervindt. Hier is in onze visie inderdaad sprake van een inconsistentie. De twee uitspraken waarin de verzoeker wel werd ontvangen, lijken ons tegen de achtergrond van artikel 57, eerste lid, niet juist. Overigens zijn daaruit geen consequenties voortgevloeid, nu de verzoeken in die twee zaken door de voorzitter van de beroepscommissie zijn afgewezen. Materieel maakt het voor een justitiabele geen verschil of het verzoek niet-ontvankelijk wordt geacht dan wel wordt afgewezen. In beide gevallen krijgt hij immers geen gelijk.

De doorwerking van uitspraken

De RSJ controleert niet of uitspraken worden nageleefd, maar vraagt in bepaalde gevallen wel om terugkoppeling. Dit vindt plaats bij uitspraken waarin een beslissing van de selectiefunctionaris wordt vernietigd en er opdracht wordt gegeven tot het nemen van een nieuwe beslissing. In die gevallen wordt om terugkoppeling gevraagd en is te zien dat er inderdaad een nieuwe beslissing is genomen.¹³

De geïnterviewden die hier zicht op hebben, geven aan dat de uitspraken van de RSJ in beginsel altijd worden nageleefd. Vanuit de advocatuur wordt daarbij wel de kanttekening geplaatst dat dit vaak te lang duurt en dat men soms meerdere malen moet rappelleren bij directeuren of hoofden van inrichtingen. Ook bestaat er bij sommige advocaten een bepaalde scepsis waar het gaat om de vraag of uitspraken die betrekking hebben op aspecten van bejegening, ook daadwerkelijk effect hebben op de bejegening van gedetineerde.

Door directeuren van inrichtingen wordt aangegeven dat sommige uitspraken daadwerkelijk hebben geleid tot aanpassing van huisregels, procedures et cetera. Door een aantal directeuren is aangegeven dat de uitspraken van de RSJ worden geagendeerd bij de maandgesprekken tussen directie en afdelingshoofden. Daarbij wordt aangetekend dat veel uitspraken niet direct implicaties hebben voor het beleid binnen de inrichting, omdat zij uitsluitend betrekking hebben op de specifieke situatie van de klager. Vaak gaat het in de visie van de directeuren voorts om marginale kwesties.

Uit de gelederen van de commissies van toezicht is gesignaleerd dat er wel eens weerstand merkbaar is bij de directeur om een bepaalde beslissing op te volgen of een gedragslijn aan te passen. Het kan voorkomen dat de beklagcommissie dan vervolgens een soortgelijke zaak krijgt, waarin dan zichtbaar wordt dat de directie onvoldoende uitvoering heeft gegeven aan een bepaalde uitspraak van de RSJ.

Noot 13 Hierbij moet onderscheid worden gemaakt tussen formele en materiële gegrondverklaringen: wordt een beroep wegens een motiveringsgebrek op *formele* gronden gegrond verklaard, dan kan de nieuwe beslissing opnieuw negatief zijn, maar dan wel met een verbeterde motivering. Wordt een beroep op *materiële* gronden gegrond verklaard, dan wordt het inhoudelijke oordeel van de beroepscommissie in de regel gevolgd (tenzij zich na de uitspraak bijvoorbeeld een nieuwe contra-indicatie heeft voorgedaan).

Uit de internetenquête komt naar voren dat 16 van de 42 respondenten hebben aangegeven dat de uitspraken altijd worden nageleefd; zeven geënquêteerden geven aan dat dit vaak geschiedt, terwijl 19 respondenten het niet weten of de vraag niet hebben beantwoord.

Een justitiabele kan in beginsel opnieuw klagen, als een uitspraak van de RSJ onvoldoende wordt nageleefd. Voor zover valt na te gaan, wordt daarvan slechts sporadisch gebruik gemaakt.

Conclusie is dat uitspraken over het algemeen goed worden opgevolgd, maar dat dit soms te lang duurt. Ook hebben sommige uitspraken concreet invloed op het beleid van inrichtingen en kunnen zij leiden tot wijziging van ter zaken doende regelgeving.

In de interviews is gesignaleerd dat de doorwerking ook blijkt uit het feit dat het aantal gegrond verklaarde beroepschriften duidelijk is afgenomen. De Pbw is op 1 januari 1999 in werking getreden. In die wet is onder andere de zogenaamde Verlofberoepscommissie geïntroduceerd. De eerste zes maanden na inwerkingtreding werd zo'n 50% van de beroepen gegrond verklaard, zo blijkt uit de registratie van de RSJ. Dit percentage nam echter allengs af, omdat de selectiefunctionaris bij het nemen van zijn beslissing rekening hield met de lijn in de jurisprudentie van de beroepscommissie. Vergelijkbare ontwikkelingen, weliswaar wat minder pregnant, vallen ook op andere terreinen waar te nemen.

Ook is onderzocht of de jurisprudentie van de RSJ doorwerkt in uitspraken van rechters buiten de RSJ. Op de website www.rechtspraak.nl levert de zoekterm 'Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming' 13 hits op. In enkele gevallen gaat het daarbij om competentievraagstukken. Zo heeft de burgerlijke rechter herhaaldelijk uitgemaakt dat de RSJ een met voldoende waarborgen omklede rechtsgang is, waardoor in beginsel geen taak meer is weggelegd voor de burgerlijke rechter. Ook is er een uitspraak aangetroffen waarin het niet ging om de verwijzing naar jurisprudentie maar naar een advies van de RSJ. Daarnaast zijn er ook uitspraken waarin aan de jurisprudentie van de RSJ wordt gerefereerd ter onderbouwing van een bepaalde uitspraak, bijvoorbeeld over artikel 12 van de Bvt waarin is bepaald dat plaatsing van een ter beschikking gestelde geschiedt, voordat de termijn van tbs zes maanden heeft gelopen.¹⁴

Het wekt geen verbazing dat het aantal hits relatief beperkt is. De jurisprudentie van de RSJ heeft immers grotendeels een eigenstandig karakter en richt zich op een zeer specifieke doelgroep. Dit betekent dat de jurisprudentie niet zo snel relevant is voor andere rechters.

Op grond van de interviews is nagegaan of de jurisprudentie ook doorwerkt in wetgeving. Uit de antwoorden blijkt dat deze vorm van doorwerking zich incidenteel voordoet. Zo is gewezen op de doorwerking van uitspraken van de RSJ op het gebied van de maatregel 'time-out', die tot aanpassing van de Bjj hebben geleid.

Ook hier kan gewezen worden op het specifieke karakter van de jurisprudentie van de RSJ. Vaak gaat het om zaken die alleen spelen in de beslotenheid van de inrichting en die daardoor niet snel zullen leiden tot aanpassing van wetgeving.

Noot 14 Zie onder meer: LJV BA 3513, Voorzieningenrechter Rechtbank Haarlem, 20 april 2007

Signalen die voortvloeien uit de rechtsprekende taak, kunnen aanleiding vormen om een advies op te stellen. Ook dat is een voorbeeld van doorwerking van jurisprudentie. Een voorbeeld hiervan is de medische beroepsprocedure die soms nogal stroperig verloopt. In 2009 heeft de RSJ hierover een advies uitgebracht.

4.4 Conclusies

In dit hoofdstuk zijn de rechtsprekende taken van de RSJ geëvalueerd. Daarbij gaat het om de vraag of de RSJ deze taken uitvoert en of bij die uitvoering wordt voldaan aan de door hem geformuleerde kwaliteitseisen. De resultaten van deze evaluatie zijn overwegend positief.

- Het algemene beeld is dat de verschillende beroepscommissies van de RSJ op een goede wijze invulling geven aan de taken die aan de RSJ zijn opgedragen. Daarbij geven zij zich in het algemeen voldoende rekenschap van de bedoelde kwaliteitseisen. Zij verrichten hun taak zonder vooringenomenheid en trachten door een zorgvuldige interpretatie van regelgeving, alsmede een gedegen afweging van betrokken belangen, tot een oordeel te komen. Dit geldt voor alle door ons onderzochte sectoren, t.w. het Gevangeniswezen, de Tbs en de Jeugd.
- De beroepscommissies stellen zich bij de beantwoording van ontvanke-lijkheidsvragen niet formalistisch op, zodat geen onnodige drempels worden opgeworpen tegen het recht van de klager om *toegang tot de rechter* te krijgen.
- De uitspraken van de beroepscommissies worden over het algemeen *begrijpelijk* geacht, al is uit de interviews wel gebleken dat zij door sommige klagers, en meer in het bijzonder door jeugdigen, als ingewikkeld worden ervaren. Er ligt een spanningsveld tussen een juridisch sluitende formulering en begrijpelijk taalgebruik, zodat hier sprake lijkt van een probleem dat moeilijk geheel valt uit te bannen.
- De bestudeerde uitspraken vertonen in het algemeen een *consistente opbouw*. De verschillen in de structuur van uitspraken vloeien vooral voort uit het feit dat de zaken zelf naar hun aard verschillen. Uit de meeste interviews komt naar voren dat de jurisprudentie van de RSJ in het algemeen als consistent wordt ervaren. Het voert naar onze mening te ver om op basis van de geanalyseerde uitspraken te concluderen dat hier een verbeterpunt ligt voor de RSJ, maar de voorbeelden tonen wel aan dat het van belang is de consistentie voortdurend te blijven bewaken.
- De uitspraken van de RSJ worden over het algemeen wel *nageleefd*, maar uit de interviews blijkt dat daar relatief vaak te veel tijd overheen gaat.
- De uitspraken van de RSJ werken door in de regelgeving en het beleid binnen inrichtingen. Hoewel er wel voorbeelden zijn te noemen, is de *doorwerking* van de jurisprudentie in wetgeving en jurisprudentie van andere rechters minder duidelijk. Dat werkt echter geen verbazing, waar het vaak gaat om zaken die alleen spelen in de beslotenheid van de betrokken inrichting.

Voorts komen uit de evaluatie enkele verbeterpunten naar voren.

- De *bekendheid* van de verschillende beroepsgangen binnen de sectoren Gevangeniswezen en Tbs is vatbaar voor verbetering. Het beroep op beklag is over het algemeen binnen die sectoren wel bekend, maar de andere beroepsgangen genieten een mindere bekendheid. Bij het ministerie voor Jeugd en Gezin en met name binnen de gesloten jeugdzorg, laat de bekendheid van de RSJ in een meer brede zin te wensen over.
- Het blijft van belang om de *doorlooptijden* voor de afhandeling van de beroepschriften zorgvuldig te monitoren en waar mogelijk nog verder te bekorten. Het vraagt een extra inspanning van de RSJ om de grote werkvoorraad bij te werken. Een voorwaarde daarbij is wel, dat dit niet ten koste mag gaan van de kwaliteit van de rechtspraak. Uit de interviews blijkt dat de behoefte aan kortere streefnormen vrij breed wordt gedragen. Ook binnen de RSJ zelf wordt dit geluid gehoord. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat met de stijging van het aantal zaken dat behandeld met worden, de personele capaciteit ontbreekt om een verkorting van de doorlooptijd te realiseren.
- In een aantal gevallen wordt geen gehoor gegeven aan het verzoek van de klager om gehoord te worden zonder dat in het dossier hiervoor een duidelijke reden is terug te vinden.
- Hoewel de kwaliteit van de uitspraken en de procesgang zonder meer als goed gekwalificeerd kan worden, zijn op details mogelijk verbeteringen te realiseren. In het laatste hoofdstuk staan dienangaande enkele aanbevelingen.

5 Advies

5.1 Inleiding

De adviserende taak van de RSJ is omschreven in artikel 3 eerste lid van de Instellingswet:

De Raad adviseert Onze Minister desgevraagd of uit eigen beweging 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 hem bij of krachtens de wet opgedragen.

Jaarlijks brengt de RSJ ongeveer 15 adviezen uit, verdeeld over de secties Gevangeniswezen, Tbs en Jeugd. De verhouding tussen gevraagde en ongevraagde adviezen is ongeveer 60 om 40 procent.

In dit hoofdstuk wordt vastgesteld hoe de RSJ invulling geeft aan de adviserende taak. Daarmee wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvraag:

Voert de Raad zijn adviserende taken uit en wel zodanig dat wordt voldaan aan de kwaliteitseisen zoals die door de Raad zijn geformuleerd?

Voor de beantwoording van deze onderzoeksvraag zijn ten eerste 34 adviezen die in de periode januari 2007 t/m februari 2009 tot stand kwamen, in beknopte casestudies geanalyseerd. De keuze voor deze periode hangt samen met het kunnen beoordelen van de doorwerking van adviezen: adviezen van vóór 2007 zijn vaak te ver weggezaakt in het geheugen en voor adviezen na februari 2009 geldt dat de doorwerking ten tijde van het onderzoek vaak nog in volle gang is en nog niet te beoordelen is. De 34 adviezen zijn als volgt verdeeld over de secties.

Tabel 5.1 Adviezen per sectie en gevraagd/ongevraagd

Sectie	Gevraagd	Ongevraagd
Gevangeniswezen	9	9
Tbs	6	3
Jeugd	6	1

Voor de casestudies is per advies gekeken naar de volgende aspecten:

- welke termijn staat er voor een advies;
- hoe vaak is een advies gedownload op de website van de RSJ;
- in hoeverre is er media-aandacht voor een advies, wordt het advies genoemd/behandeld op de website van andere relevante organisaties of aangehaald in wetenschappelijke publicaties;
- in hoeverre zijn de aanbevelingen uit een advies overgenomen in wet- en regelgeving of beleid van organisaties.

Daarnaast zijn o.a. interviews met sleutelpersonen gebruikt om te beoordelen hoe de RSJ de adviserende taak uitvoert.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd: in paragraaf 5.2 wordt een korte beschrijving gegeven van de totstandkoming van adviezen; in de paragrafen 5.3 tot en met 5.7 komen de verschillende kwaliteitseisen aan bod, achtereenvolgens: onafhankelijkheid en onpartijdigheid, tijdigheid, bekendheid, beoordeling van de inhoudelijke kwaliteit en doorwerking. Het hoofdstuk sluit af met de belangrijkste conclusies en aanbevelingen.

5.2 Totstandkoming adviezen

Werkprogramma

In de Instellingswet is vastgelegd dat de RSJ jaarlijks een werkprogramma naar de minister van Justitie stuurt. Dit werkprogramma bevat een globaal overzicht van de gevraagde en ongevraagde adviezen die de RSJ in het daarop volgende kalenderjaar wil uitbrengen. De RSJ inventariseert voor de gevraagde adviezen bij de ministeries van Justitie en Jeugd en Gezin, welke adviesaanvragen zij willen indienen. De onderwerpen voor de ongevraagde adviezen inventariseert de RSJ bij verschillende instanties die in het werkveld actief zijn (zowel schriftelijk als mondeling) en bij raadsleden en medewerkers zelf. Alle adviesaanvragen en suggesties voor ongevraagde adviezen worden in de sectievergaderingen besproken. Daarin wordt aangegeven welke adviezen in het werkprogramma opgenomen kunnen worden. Het werkprogramma dat vervolgens wordt opgesteld, wordt besproken tijdens een 'openhaardbijeenkomst' met vertegenwoordigers van de beide ministeries besproken.

In december stelt het bestuur van de RSJ het werkprogramma vast. Dit werkprogramma is op zich een vaststaand document; echter, veranderingen in wetgevingstrajecten of beleidsvoornemens kunnen er toe leiden dat op een later moment alsnog een advies wordt aangevraagd. Daarnaast kan in de loop van het jaar ook blijken dat een advies minder relevant of zinvol is op grond waarvan het werkprogramma wordt bijgesteld.

Verschillende directies binnen het ministerie van Justitie geven aan dat het voor hen lastig is om rond juli/augustus al te bepalen aan welke adviezen zij het jaar erna behoefte hebben. Zij geven er de voorkeur aan dat er meerdere momenten in een jaar zijn waarop zij adviesaanvragen in kunnen dienen. Dit wijst er op dat er een spanningsveld is tussen de wensen van het ministerie en de mogelijkheden van de RSJ.

Uit het de interviews met medewerkers van het secretariaat van de RSJ blijkt dat het secretariaat eenmaal per jaar in de zomer een opsomming geeft van de adviesaanvragen die tot dusver zijn binnengekomen. Op verder elk gewenst moment in het jaar kan een adviesaanvraag gedaan worden en wordt, zoals boven aangegeven, het werkprogramma bijgesteld.

Samenstelling adviescommissie

Op basis van het werkprogramma doet het secretariaat aan het begin van een kalenderjaar een voorstel voor de samenstelling van de adviescommissies en bespreekt dit met de sectievoorzitters. Vervolgens wordt dit voorstel aan de secties voorgelegd. Deze vroegtijdige samenstelling van adviescommissies biedt de raadsleden de mogelijkheid om in hun agenda rekening te houden met de adviezen. Bovendien is zo een optimale samenstelling qua deskundigheid mogelijk.

Bij de samenstelling van de adviescommissies wordt in voorkomende gevallen rekening gehouden met de scheiding van de rechtsprekende en adviseerende taak. Dit is het geval als de RSJ gevraagd wordt te adviseren over wetgeving waarmee de beroepscommissies later in de rechtspraak te maken zullen krijgen. Raadsleden die aan een advies hebben gewerkt, nemen dan geen zitting in beroepscommissies die over dat onderwerp een uitspraak moeten doen.

Het advies

Een advies begint altijd met een startnotitie. Een adviseur van het secretariaat stelt deze startnotitie op. Hierin wordt het advies afgebakend, wordt bepaald, welke vragen beantwoord moeten worden, wat de onderzoeksopzet en de planning is, waar het advies bekend moet worden en op welke schaal (lokaal of landelijk). Vervolgens volgt een eerste vergadering van de adviescommissie. De adviescommissie bespreekt de startnotitie en legt deze voor aan de desbetreffende sectie. Deze sectie stelt de startnotitie vast, tenzij het om een advies gaat dat raadsbreed van belang is. In dat geval stelt het bestuur de startnotitie vast.

De RSJ hield voorheen incidenteel een voor- en nagesprek met het ministerie van Justitie naar aanleiding van een advies(aanvraag). Doel van het voorgesprek is enerzijds om na te gaan welke behoefte aan de aanvraag ten grondslag ligt en anderzijds de context goed in beeld te krijgen. Sinds begin 2010 wil de RSJ dit standaard doen. Uit gesprekken met het ministerie van Justitie blijkt dat deze voor- en nagesprekken nog niet standaard gevoerd worden. Wel vindt er met regelmaat overleg plaats tussen de RSJ en het ministerie.

Alle adviezen worden voor verschijnen ondertekend door de voorzitter van de RSJ.

5.3 Onafhankelijkheid en onpartijdigheid

Om te voorkomen dat de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de RSJ in het geding komt, is in artikel 5 lid 3 van de Instellingswet vastgelegd dat sommige personen niet in aanmerking komen om als raadslid benoemd te worden. Dit betreft onder andere ambtenaren of andere personen die werkzaam zijn onder verantwoordelijkheid van de minister van Justitie op het terrein van tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen of vrijheidsbeperkende straffen of maatregelen. Ook personen die onder de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie werkzaam zijn en bij wie de onafhankelijkheid en onpartijdigheid door hun positie of de aard van hun werkzaamheden in het geding kan komen, zijn uitgesloten van lidmaatschap van de RSJ. Een raadslid wijst er op dat deze bepaling inmiddels verouderd is. Directeuren van justitiële inrichtingen zijn uitgesloten om lid te worden van de RSJ, terwijl deze bepaling nog stamt uit de tijd dat de RSJ belast was met de toezichttaak. Inzichten van directeuren van justitiële inrichtingen en officieren van Justitie, die eveneens uitgesloten zijn van lidmaatschap, kunnen bij adviezen juist een toegevoegde waarde hebben. Deze functies hoeven niet onverenigbaar te zijn met de onafhankelijkheid en onpartijdigheid, aldus een respondent.

Sleutelfiguren buiten de RSJ beoordelen de adviezen van de RSJ over het algemeen als onafhankelijk en onpartijdig. De RSJ durft zich kritisch op te stellen, zorgt als onafhankelijk orgaan met zijn adviezen voor tegenspraak en vervult daarmee de functie van luis in de pels. Later in dit hoofdstuk wordt nog op dit punt teruggekomen en worden er ook kanttekeningen bij geplaatst.

In het kader van onafhankelijkheid en onpartijdigheid is het ook voor de adviserende taak van belang om transparant te zijn. Inmiddels worden de nevenfuncties van de raadsleden op de website van de RSJ vermeld. Sommige raadsleden zijn er daarom voorstander van om in de adviezen aan te geven, welke raadsleden aan het advies hebben gewerkt. Omdat niet iedereen binnen de RSJ deze mening deelt, is als middenweg gekozen in het jaarverslag per advies te vermelden, welke raadsleden aan het advies hebben gewerkt.

5.4 Tijdigheid

Bij tijdigheid is een eerste vraag of het advies binnen de daarvoor gestelde termijn wordt opgesteld. Voor een gevraagd advies staat in principe een termijn van acht weken. Dit blijkt geen harde eis te zijn. Bij iets meer dan de helft van de gevraagde adviezen die in de casestudies zijn onderzocht, had de RSJ langer dan acht weken nodig om het advies op te stellen. Dit gebeurde in overleg met het ministerie.

Soms bestaat vanuit het ministerie ook behoefte om op zeer korte termijn een (beknopt) advies te ontvangen. De RSJ probeert in deze spoedgevallen een advies sneller op te stellen dan de gebruikelijke termijn. Maar vooral als het om een complex onderwerp gaat dat politiek en maatschappelijk gevoelig ligt, is het moeilijk om een versnelling te realiseren. Daar komt nog bij dat het lastig is op korte termijn een adviescommissie bij elkaar te brengen. De raadsleden voeren hun werkzaamheden voor de RSJ in het algemeen immers uit naast hun reguliere baan.

Een vaste termijn van acht weken waarbinnen een advies opgesteld wordt, is niet het belangrijkste toetsingscriterium bij tijdigheid. Belangrijker is dat het advies op het juiste moment verschijnt. Dit vraagt om maatwerk. Bij adviezen die betrekking hebben op een concreet wetsvoorstel of wijziging van wet- en regeling, zal dit in het algemeen geen probleem zijn, omdat deze adviesaanvragen meestal tijdig bij de RSJ bekend zijn en dus ingepland kunnen worden. Vooral bij adviezen die gevolgen (kunnen) hebben voor het beleid van het ministerie van Justitie, is het van belang dat het advies op het juiste moment uitkomt, zodat het ministerie het advies mee kan nemen in de voorbereiding of aanpassing van het beleid. Soms is het echter zeer wenselijk dat de RSJ ook op zeer korte termijn een advies kan uitbrengen. Als de RSJ hier niet in slaagt, bestaat het risico dat de RSJ niet gevraagd wordt advies uit te brengen over onderwerpen die wel tot zijn expertise behoren.

Over de timing van vooral ongevraagde adviezen zijn kritische geluiden te horen bij het ministerie van Justitie. Als voorbeeld is het advies over nazorg aangehaald. De Inspectie voor de Sanctietoepassing had al een rapport over nazorg geschreven, hetgeen voor het ministerie van Justitie aanleiding was om verbeteringen door te voeren. Vervolgens verscheen het advies van

de RSJ over nazorg waarin de RSJ grotendeels herhaalde wat de Inspectie voor de Sanctietoepassing ook al had gesteld in haar rapport en wat aansloot bij de lijn die het ministerie al had ingezet. Het advies voegde daardoor volgens respondenten weinig toe en kwam als mosterd na de maaltijd. Ook het recent verschenen rapport 'Goed bejegenen, beginselen voor het omgaan met ingeslotenen' is in interviews aangehaald. Dit rapport was bij het opstellen van het Programma Modernisering Gevangeniswezen nuttig en ook wenselijk geweest, maar kwam nu eigenlijk te laat, aldus geïnterviewden. Een ongevraagd advies waarbij de timing wel goed was, is het advies 'Levenslang'. Op het gebied van levenslang gestraften bestond op het moment van verschijnen van het advies nog weinig beleid. Het advies van de RSJ wordt inmiddels gebruikt om dat beleid vorm te geven.

Door respondenten van het ministerie wordt benadrukt dat regelmatig overleg tussen het ministerie en de RSJ van belang is. Als de RSJ op de hoogte is van de ontwikkelingen en actualiteiten binnen het ministerie, kan dit de timing van de adviezen ten goede komen. Volgens hen hoeft regelmatig overleg niet ten koste gaat van de onafhankelijkheid en partijdigheid; een overweging die binnen de RSJ een rol lijkt te spelen.

5.5 Bekendheid

De RSJ onderneemt zelf verschillende activiteiten om zijn adviezen bekendheid te geven:

- Vrijwel alle adviezen die vanaf 1994 zijn verschenen, zijn op de website van de RSJ terug te vinden. Bezoekers van de website kunnen adviezen als tekst opzoeken in een database. Tevens zijn de adviezen die vanaf september 2006 zijn verschenen, in rapportformaat (in PDF) te downloaden.
- De RSJ stuurt de adviezen naar relevante partijen aan de hand van een uitgebreide verzendlijst. Er is een standaardverzendlijst en daarnaast worden organisaties toegevoegd aan de lijst, afhankelijk van het onderwerp van het advies.
- Sinds een aantal jaar is het beleid van de RSJ om eer zichtbaar te worden en de publiciteit meer op te zoeken. Om de (met name ongevraagde) adviezen meer onder de aandacht te brengen van belanghebbende organisaties en - indien relevant - van de media, brengt de RSJ in toenemende mate persberichten uit. In de startnotitie bij een advies wordt al aangegeven of en waar het advies bekend moet worden en op welke schaal (lokaal of landelijk).
- Daarnaast organiseert de RSJ jaarlijks een congres dat bezocht wordt door voor het congres thema relevante partners en organisaties. Tijdens het congres wordt aandacht besteed aan adviezen.
- Een of meermalen per jaar nodigt het bestuur een selectie van leden en externe partijen uit om op een 'openhaardbijeenkomst' te discussiëren over een bepaald thema, al dan niet aan de hand van een advies.

Zoals gezegd is sinds ongeveer 5 jaar het beleid om wat vaker publiciteit in de media op te zoeken. De minister van Justitie heeft daar vraagtekens bijgezet. De Raad heeft besloten om zijn voornemen uit te voeren en aan de minister verzocht om, bij overschrijding van een zekere maat, de Raad hiervan op de hoogte te stellen. Tot dusver heeft de Raad op genuanceerde wijze gestalte gegeven aan zijn voorgenomen beleid.

De vraag is natuurlijk in hoeverre de adviezen van de RSJ bekend zijn bij verschillende partijen. Achtereenvolgens komen in deze paragraaf bekendheid bij de ministeries, de Tweede Kamer, relevante organisaties in het werkveld, de media en (wetenschappelijke) publicaties aan bod.

5.5.1 Ministeries

De RSJ brengt zowel gevraagd als ongevraagd advies uit aan de minister van Justitie. De eerste en direct ook de belangrijkste partijen voor wie de adviezen van de RSJ van belang zijn, zijn de verschillende directies binnen het ministerie van Justitie (Directie Justitieel Jeugdbeleid, Dienst Justitiële Inrichtingen, Directie Sanctie en Preventiebeleid en Directie Wetgeving). De RSJ voert regelmatig overleg met ambtenaren van het ministerie en de geïnterviewde sleutelfiguren zijn over het algemeen dan ook goed bekend met de RSJ en zijn adviezen. Op de website van het ministerie van Justitie worden de adviezen van de RSJ ook regelmatig genoemd, onder andere in persberichten, beleidsplannen en beleidsreacties op de adviezen.

Sinds een aantal jaren heeft de RSJ voor de onderwerpen van de sectie Jeugd ook te maken met het ministerie voor Jeugd en Gezin. Volgens geïnterviewden (zowel binnen als buiten de RSJ) geniet de RSJ bij Jeugd en Gezin aanzienlijk minder bekendheid. Binnen de RSJ realiseert men zich dat er gewerkt moet worden aan de bekendheid van de RSJ (met name als adviesorgaan binnen de gesloten jeugdzorg en het ministerie voor Jeugd en Gezin).

5.5.2 Tweede Kamer

De RSJ adviseert expliciet aan de Minister, in tegenstelling tot andere adviesorganen die tevens de Kamer en het kabinet adviseren. De RSJ heeft met het ministerie de afspraak dat het ministerie de adviezen van de RSJ aan de Staten-Generaal toezendt. Bij adviezen over wetsvoorstellen of wetswijzigingen gebeurt dit standaard, aangezien een wetsvoorstel of wetswijziging altijd wordt ingediend bij de Tweede Kamer. Ingewonnen adviezen worden daarbij meegestuurd. Bij adviezen die geen wetsvoorstellen betreffen, gebeurt het in de praktijk niet altijd.

Bij sommige - met name ongevraagde - adviezen wil de RSJ graag zelf de Tweede Kamer ook op de hoogte brengen van het advies. In overleg met het ministerie stuurt de RSJ het advies dan rechtstreeks naar (de betreffende Kamercommissie in) de Tweede Kamer.

Uit de doorwerkingjournaals¹⁵, die de RSJ opstelt, is op te maken dat verschillende adviezen door Kamerleden worden aangehaald tijdens debatten. Kamerleden stelden vragen aan de minister/staatssecretaris naar aanleiding van de adviezen 'De ISD-maatregel in theorie en praktijk', 'Vreemdelingenbewing', 'Gedetineerden met een beperking', 'Meer op één cel', de brief 'Modernisering Gevangeniswezen', 'Tbs met voorwaarden' en 'Identiteitsvaststelling- en verificatie in de strafrechtssketen'. Met uitzondering van de laatste twee adviezen betreft het ongevraagde adviezen.

Noot 15 Zie over de doorwerkingjournaals ook paragraaf 5.7.1.

5.5.3 Relevante organisaties in het werkveld

Er is, op de terreinen waarop de RSJ adviseert, een breed scala aan organisaties waarvoor de adviezen relevant kunnen zijn. Te denken valt onder andere aan:

- justitiële instellingen/klinieken en hun directeuren;
- Inspectie voor Sanctietoepassing, Inspectie Jeugdzorg en Inspectie Gezondheidszorg;
- commissies van toezicht;
- Adviescollege Verloftoetsing;
- Expertisecentrum Forensische Psychiatrie;
- Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie;
- reclasseringsorganisaties;
- advocatuur;
- rechtspraak.

Interviews

Uit de interviews met sleutelfiguren van bovenstaande organisaties blijkt dat de meeste organisaties de RSJ wel kennen. Toch geven zij allemaal aan dat de RSJ en zijn adviezen bij een breder publiek weinig bekendheid genieten. De voornaamste reden die hiervoor genoemd wordt, is dat geïnterviewden het idee hebben dat de RSJ zelf niet duidelijk voor ogen heeft wat hij met een advies wil bereiken. Dit vraagstuk blijkt ook binnen de RSJ te spelen. Wil de RSJ breder bekend zijn in de maatschappij of, zoals nu het geval is, vooral bij een kleine groep ingewijden? Als de RSJ meer bekendheid wil genieten, dan zou de RSJ zich volgens respondenten veel duidelijker moeten profileren, zich gericht moeten mengen in discussies, zelf het initiatief nemen en zorgen voor samenhang in communicatie- en persbeleid. Daarbij wordt aangegeven dat het omgaan met de pers een vak apart is, maar dat op dit moment binnen de RSJ geen mogelijkheid bestaat om een professionele communicatie- en persadviseur aan te trekken.

Casestudies

In de casestudies is gekeken in hoeverre adviezen van de RSJ op de websites van relevante organisaties genoemd worden. Dit blijkt in beperkte mate het geval te zijn: 16 van de 36 adviezen zijn helemaal niet teruggevonden op deze sites. Op de site van de Inspectie voor de Sanctietoepassing wordt een enkele keer een advies van de RSJ aangehaald. Op de website van het Kenniscentrum commissies van toezicht is het mogelijk om meerdere adviezen van de RSJ uit 2007 en 2008 te downloaden. Voor de andere adviezen wordt verwezen naar de website van de RSJ.

Het onderwerp van het advies is bepalend voor het soort organisatie dat op de website aandacht besteedt aan een advies. Op een aantal juridische websites¹⁶ zijn vooral gevraagde adviezen met een juridische invalshoek terug te vinden. Het advies 'Zorg aan gedetineerden met een ernstige psychische stoornis of verslaving' wordt genoemd op websites van de GGZ, de verslavingsreclassering en de Johannes Wier Stichting voor mensenrechten en gezondheidszorg.

Noot 16 www.recht.nl www.rechtnieuws.nl www.advocatenstart.nl Op de laatste website is meer te lezen over de adviezen door abonnees van de website.

Het advies 'Vreemdelingenbewaring' wordt genoemd bij belangenorganisaties als Amnesty International en International Organisation for Migration. Deze organisaties gebruiken het advies van de RSJ om hun standpunt te ondersteunen.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de adviezen met de meeste bekendheid op websites van relevante organisaties. Hieruit blijkt dat het vooral ongevraagde adviezen van de sectie Gevangeniswezen zijn die meer bekendheid genieten. Dit is ook logisch, gezien het feit dat van alle ongevraagde adviezen negen adviezen van de sectie Gevangeniswezen zijn, drie van de sectie Tbs en één van de sectie Jeugd.

Tabel 5.2 Adviezen met de meeste bekendheid op websites van relevante organisaties

Advies	gevraagd/ ongevraagd	sectie	aantal keren gevonden op websites van organisaties
De ISD maatregel in theorie en praktijk	ongevraagd	Gevangeniswezen	7
De zorg aan gedetineerden met een ernstige psychische stoornis of verslaving	ongevraagd	Gevangeniswezen	7
Meer op één cel	ongevraagd	Gevangeniswezen	6
Vreemdelingenbewaring	ongevraagd	Gevangeniswezen	6
Vervolgadvies Levenslang	ongevraagd	Gevangeniswezen	6

5.5.4 Media

Adviezen van de RSJ kunnen ook voor media interessant zijn. Het beleid van de RSJ is er ook op gericht dat in ieder geval de ongevraagde adviezen media-aandacht krijgen. Door media-aandacht kunnen de adviezen een bekendheid onder een breder publiek krijgen. Per advies is nagegaan in hoeverre kranten aandacht besteed hebben aan een advies. Van de 34 adviezen worden slechts tien adviezen in één of meerdere krantenartikelen genoemd. Het gaat om twee gevraagde adviezen en acht ongevraagde adviezen. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de adviezen met de meeste bekendheid in kranten.

Tabel 5.3 Adviezen met de meeste bekendheid in kranten

Advies	gevraagd/ ongevraagd	sectie	aantal keren gevonden in krantenartikelen
Meer op één cel	ongevraagd	Gevangeniswezen	14
Vervolgadvies Levenslang	ongevraagd	Gevangeniswezen	10
Longstay	ongevraagd	Tbs	7
De ISD maatregel in theorie en praktijk	ongevraagd	Gevangeniswezen	5
Vreemdelingenbewaring	ongevraagd	Gevangeniswezen	5

Ook hier geldt dat het met name ongevraagde adviezen van de sectie Gevangeniswezen zijn die meer bekendheid genieten. Het feit dat kranten slechts over een select aantal adviezen berichten, heeft gevolgen voor de bekendheid van de RSJ bij een breder publiek en de mate waarin de RSJ onderwerpen op de maatschappelijke agenda kan brengen.

Overigens is het niet zo dat de adviezen die in de media de meeste bekendheid genieten, ook het meest gedownload worden op de website van de RSJ (zie onderstaande tabel). Het advies 'Meer op één cel' kreeg de meeste

media-aandacht. Dit advies werd ook veel gedownload, maar niet zo vaak als de adviezen 'Vreemdelingenbewaring' en 'Longstay'.

Tabel 5.4 Meest gedownload gevraagde en ongevraagde adviezen

gevraagde adviezen	sectie	aantal keren gedownload
Modernisering gevangeniswezen	Gevangeniswezen	262
Dwangbehandeling binnen de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen	Gevangeniswezen	172
Besluit gedragsbeïnvloeding jeugdigen	Jeugd	138
Forensisch Psychiatrisch toezicht	Tbs	104
Zorg voor forensische zorg: de wet verplichte geestelijke gezondheidszorg en de wet forensische zorg	Gevangeniswezen	102
ongevraagde adviezen		
Vreemdelingenbewaring	Gevangeniswezen	419
Longstay	Tbs	400
Jeugdige delinquenten: minder opsluiten, gericht begeleiden	Jeugd	234
Gedetineerden met een verstandelijke beperking	Gevangeniswezen	187
Meer op één cel	Gevangeniswezen	172

5.5.5 (Wetenschappelijke) publicaties

Tot slot is per advies nagegaan of dat in (wetenschappelijke) publicaties aandacht heeft gekregen¹⁷. Iets meer dan de helft van de adviezen is in één of meerdere publicaties genoemd. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de adviezen met de meeste bekendheid in (wetenschappelijke) publicaties. Worden op websites van organisaties uitsluitend ongevraagde adviezen gevonden, in wetenschappelijke publicaties worden met name gevraagde adviezen genoemd. Dit is te verklaren doordat verschillende boeken waarin de adviezen van de RSJ genoemd zijn, een juridische achtergrond hebben¹⁸. De adviezen van de RSJ worden in deze boeken voornamelijk in voetnoten aangehaald, soms wordt (een element uit) een advies kort besproken. Verder worden sommige adviezen aangehaald in tijdschriften zoals PSY (over geestelijke gezondheid en verslaving), Justitiële Verkenningen van het WODC en enkele publicaties van het Expertisecentrum Forensische Psychiatrie.

Tabel 5.5 Adviezen met de meeste bekendheid in (wetenschappelijke) publicaties

Advies	gevraagd/ ongevraagd	sectie	aantal keren gevonden (wetenschappelijke) publicaties
De ISD maatregel in theorie en praktijk	Ongevraagd	Gevangeniswezen	4
De zorg aan gedetineerden met een ernstige psychische stoornis of verslaving	Ongevraagd	Gevangeniswezen	4
Dwangbehandeling binnen de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen	Gevraagd	Gevangeniswezen	4
Als niemand begrijpt wat ik bedoel	Ongevraagd	Tbs	3
Verloftoetsingskader Tbs	Gevraagd	Tbs	3

Noot 17 Hierbij dient opgemerkt te worden dat een quickscan op het internet uiteraard geen uitputtend en volledig overzicht geeft. Wel geeft het een indicatie van adviezen die eenvoudiger toegankelijk zijn in publicaties.

Noot 18 Het gaat om boeken als Kroniek van het strafrecht, Nederlands detentierecht, Detentie; gevangen in Nederland, Gedragskundige rapportage in het strafrecht etc.

5.6 Inhoudelijke kwaliteit

Inhoudelijke kwaliteit van adviezen is geen expliciet door de RSJ geformuleerde kwaliteitseis. Tijdens interviews is het wel regelmatig ter sprake gekomen. Deze paragraaf geeft het verkregen beeld weer¹⁹.

De RSJ heeft de laatste jaren meer aandacht aan de kwaliteit van zijn adviezen besteed. Adviezen worden opgesteld volgens een vast format, met een samenvatting, inleiding, kaders en conclusies. Deze opzet maakt de structuur van de adviezen duidelijk. Tevens besteedt de RSJ aandacht aan de begrijpelijkheid van het advies, consistentie, Nederlandse taal en het vermijden van jargon. Dit laatste is niet altijd goed mogelijk, met name als het om adviezen gaat die betrekking hebben op een wetsvoorstel. Door het gebruik van juridisch jargon zijn dergelijke adviezen lastiger leesbaar. Met uitzondering van dit laatste type adviezen beoordelen alle geïnterviewden buiten de RSJ de adviezen over het algemeen als toegankelijk, duidelijk en begrijpelijk.

De inhoudelijke kwaliteit van de adviezen die betrekking hebben op wetgeving staat niet ter discussie. De wetgevingsjuristen van het ministerie van Justitie zijn zonder meer positief over de juridische kwaliteit en bruikbaarheid van deze adviezen.

Over adviezen die betrekking hebben op beleid lopen de meningen over de inhoudelijke kwaliteit uiteen. Tien respondenten zijn positief over de adviezen. Ze zijn grondig en goed onderbouwd. De andere zeven respondenten vinden (sommige) adviezen te eenzijdig. Het betreft geïnterviewden van een jeugdinstelling, van beleidsdirecties van het ministerie van Justitie, de Reclassering en de Tweede Kamerfractie van de VVD.

Hoewel de critici de onafhankelijke en kritische blik van de RSJ belangrijk vinden, is het voornaamste bezwaar dat de RSJ te eenzijdig de belangen van de gedetineerde in beeld brengt en te weinig oog heeft voor het slachtoffer en de veiligheid van de maatschappij. Dit kan gevolgen hebben voor de doorwerking zoals in de volgende paragraaf aan de orde komt. Ook heeft dit gevolgen voor het imago van de RSJ, waarbij termen als "geitenwollensokken" en "softe linkse club" genoemd worden.

De inhoud van de adviezen van de RSJ, die door de critici als te eenzijdig wordt beoordeeld, sluit echter weer wel goed aan bij organisaties uit het werkveld zoals de Pompestichting, het Adviescollege Verloftoetsing, Expertisecentrum Forensische Psychiatrie en de Stichting Verslavingsreclassering GGZ.

5.7 Doorwerking

De RSJ zelf hecht, zo blijkt uit het jaarverslag 2008, veel belang aan de benutting en doorwerking van zijn adviezen:

Noot 19 Dit beeld is gebaseerd op 17 interviews. Sommige interviews hadden immers in hoofdzaak betrekking op de rechtsprekende taak. Ook de interviews met leden en medewerkers van de RSJ zelf zijn hier niet meegeteld. Zij hadden zonder uitzondering een positief oordeel over de kwaliteit van de adviezen van de RSJ.

“Een adviseur is niet klaar op het moment dat zijn advies op het bureau van de opdrachtgever ligt. Dat geldt ook voor de Raad. De bedoeling van het advies is immers dat er iets mee wordt gedaan. Het beoogde effect van adviezen wordt ook wel 'doorwerking' genoemd. In het geval van de Raad is dat bijvoorbeeld, als de staatssecretaris van Justitie een stapje verder wordt geholpen bij het oplossen van vraagstukken of dilemma's rond de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen. Een ander voorbeeld is de beantwoording van de vraag of de praktijk meer gaat beantwoorden aan de 'missie' van de Raad, namelijk dat justitiabelen 'goed worden bejegend'.”

In deze paragraaf wordt de doorwerking van de adviezen onderzocht. Eerst volgen de resultaten van de casestudies. Vervolgens wordt op basis van de interviews een beeld geschetst van verschillende vormen van doorwerking.

5.7.1 Doorwerking op basis van casestudies

Om zelf zicht te houden op de doorwerking van de adviezen houdt de RSJ sinds 2007 per advies een doorwerkingjournaal bij dat inzicht geeft in doorwerking in de domeinen departement, politiek, beleidsveld, media en maatschappij, wetenschap en kennisinstituten. De doorwerkingjournaals zijn zogenaamde groeidocumenten die aangevuld kunnen worden en tevens van pas komen, als later op een onderwerp wordt teruggekomen.

Om de directe doorwerking te kunnen bepalen, is per advies op basis van de doorwerkingjournaals en eigen analyse, nagegaan in hoeverre aanbevelingen zijn overgenomen.

Hierbij hebben de onderzoekers een onderscheid gemaakt tussen concrete aanbevelingen (voornamelijk met betrekking tot wet- en regelgeving) en meer algemene aanbevelingen. Een voorbeeld van een concrete aanbeveling uit het advies 'Wijziging verlofbeleid tbs februari 2007' is: *“Stel een toetsingskader op, zodat duidelijk is op welke basis de commissie de aanvragen toetst”*.

Een voorbeeld van een algemene aanbeveling uit het advies 'De justitiële jeugdinstellingen na 2010' is: *“Zorg er voor dat de betrokkenheid van ouders in het gehele traject meer gerealiseerd wordt”*.

Van concrete aanbevelingen is relatief eenvoudig na te gaan of deze zijn overgenomen, het betreft immers vaak wijzigingen in wet- en regelgeving. Van de algemene aanbevelingen is voor zover mogelijk nagegaan of ze onderschreven dan wel overgenomen worden.

Van de 34 adviezen worden zeven gevraagde adviezen buiten beschouwing gelaten om de directe doorwerking te bepalen. Bij twee adviezen (Besluit gedragsbeïnvloeding jeugdigen en Modernisering Gevangeniswezen) heeft de RSJ geen aanbevelingen gedaan. Voor de andere vijf adviezen geldt dat de wet of regelgeving waar het advies betrekking op had, (nog) niet gevonden kon worden, waardoor nog niet kan worden nagegaan in hoeverre de aanbevelingen van de RSJ zijn overgenomen.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de mate van directe doorwerking per advies.

Tabel 5.6 Directe doorwerking per advies

Adviezen	Sectie	Gevraagd/ ongevraagd	Totaal aantal aanbeve- lingen	Over- genomen aan- bevelingen	Relatieve doorwer- king
Het van rechtswege vervallen van de verlofmachtiging in de tbs	tbs	gevraagd	4	0	0
Strafbevoegdheid in penitentiaire inrichtingen	Gevangeniswezen	ongevraagd	2	0	0
Verloftoetsingskader tbs 2007	Tbs	gevraagd	6	1	17
Kinderen, ouders en overheidsingrijpen	Jeugd	gevraagd	6	1	17
Wijziging verloftoetsingskader Tbs	Tbs	gevraagd	8	2	25
Identiteitsvaststelling- en verificatie in de Strafrechtsketen	Gevangeniswezen	gevraagd	7	2	29
Jeugdige delinquenten: minder opsluiten, gericht begeleiden	Jeugd	ongevraagd	17	6	35
Tbs met voorwaarden	Tbs	gevraagd	16	6	38
Als niemand begrijpt wat ik bedoel (Omgaan met allochtonen in tbs)	Tbs	ongevraagd	8	3	38
Dwangbehandeling binnen de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen	Gevangeniswezen	gevraagd	8	3	38
Vervolgadvies Longstay	Tbs	ongevraagd	5	2	40
Overplaatsing gedetineerden binnen een Arrondissement	gevangeniswezen	ongevraagd	5	2	40
Longstay	Tbs	ongevraagd	14	6	43
Meer op één cel?	Gevangeniswezen	ongevraagd	3	3	50
Het veiligheidsbed in de justitiële jeugd-inrichtingen	jeugd	gevraagd	6	3	50
Het samen plaatsen van strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen die geen rechtmatig verblijf in Nederland hebben	Gevangeniswezen	gevraagd	2	1	50
Forensisch psychiatrisch toezicht	Tbs	gevraagd	8	4	50
Strafonderbreking voor niet onherroepelijk veroordeelde gedetineerden	Gevangeniswezen	ongevraagd	2	1	50
Wijziging verlofbeleid tbs februari 2007	Tbs	gevraagd	7	4	57
Wijziging beginselenwet justitiële inrichtingen	Jeugd	gevraagd	7	4	57
Wijziging geweldsinstructie penitentiaire inrichting	Gevangeniswezen	gevraagd	3	2	67
De justitiële jeugdinrichtingen na 2010	Jeugd	gevraagd	6	4	67
Vreemdelingenbewaring	Gevangeniswezen	ongevraagd	9	6	67
Ontwerp uitvoeringsbesluit voorwaardelijke invrijheidstelling (Brief)	Gevangeniswezen	gevraagd	3	2	67
De zorg aan gedetineerden met een ernstige psychische stoornis of verslaving	Gevangeniswezen	ongevraagd	7	5	71
Gedetineerden met een verstandelijke beperking	Gevangeniswezen	ongevraagd	5	4	80
Vervolgadvies Levenslang	Gevangeniswezen	ongevraagd	5	4	80

Uit deze tabel en de achterliggende analyse kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- Grofweg gesproken geldt voor de helft van de adviezen, dat de helft of meer dan de helft van de aanbevelingen wordt overgenomen. Hierbij is geen verschil tussen gevraagde en ongevraagde adviezen. Er is wel verschil naar sectie. De aanbevelingen uit de adviezen voor de sector Gevangeniswezen worden het meest overgenomen: zeven van de tien adviezen uit die sectie scoren boven de 50% wat betreft overgenomen adviezen. Bovendien zijn de vijf adviezen met het hoogste percentage overgenomen aanbevelingen allemaal adviezen uit de sectie Gevangeniswezen. Uit de sector Tbs scoren twee van de negen adviezen boven de 50% wat overgenomen aanbevelingen betreft. Dit duidt erop dat de

adviezen op het gebied van Tbs het meest omstreden zijn. De sectie Jeugd neemt met twee van de vijf adviezen een tussenpositie in.

- Zoals hierboven is aangegeven, is bij het beoordelen van de overname van de aanbevelingen een onderscheid gemaakt tussen concrete en algemene aanbevelingen. De RSJ geeft over het algemeen iets meer algemene aanbevelingen. Globaal worden deze algemene aanbevelingen iets vaker overgenomen dan wel onderschreven, dan de concrete aanbevelingen.
- Er is een beperkt aantal adviezen (4) waarvan minder dan een kwart van de aanbevelingen wordt overgenomen.

Op grond van het door de onderzoekers opgestelde overzicht kan geconcludeerd worden dat de meeste adviezen van de RSJ een behoorlijke mate van directe doorwerking hebben. Daarbij passen echter wel een paar kanttekeningen:

- De beoordeling of een aanbeveling al dan niet is overgenomen, is in sommige gevallen discutabel. In dit onderzoek is voor een soepele en pragmatische insteek gekozen: zo is bijvoorbeeld een aanbeveling als overgenomen beoordeeld, als in de reactie van de minister is aangegeven dat de aanbeveling wordt onderschreven. Dit wil echter nog niet altijd zeggen dat de aanbeveling ook daadwerkelijk geëffectueerd is.
- Een tweede kanttekening is dat het percentage of aantal aanbevelingen dat is overgenomen, niet alles zegt over de uiteindelijke impact van het advies. Aanbevelingen kunnen immers sterk verschillen wat importantie betreft. Het is dus denkbaar dat een advies -waarvan slechts één aanbeveling, maar wel een hele belangrijke is overgenomen- meer doorwerking heeft dan een advies waarvan meer aanbevelingen zijn overgenomen.

5.7.2 Doorwerking op basis van interviews

Adviezen over wetgeving

Op basis van de interviews kan gesteld worden dat de adviezen die betrekking hebben op concrete wetsvoorstellen of wetswijzigingen over het algemeen hun doorwerking hebben. De wetgevingsjuristen bij het ministerie van Justitie waarderen deze adviezen van de RSJ en ze worden meegenomen en (deels) verwerkt in het wetsvoorstel of de wetswijziging.

Uit de adviezen zelf is ook op te maken dat dergelijke adviezen meestal wel doorwerken. Bij verschillende onderwerpen brengt de RSJ voor de tweede keer advies uit. In eerste instantie heeft de RSJ advies gegeven over een wetsvoorstel. In een latere fase in het proces wordt een vernieuwde versie van het wetsvoorstel of een regeling die uit het wetsvoorstel voortvloeit, aan de RSJ voorgelegd. Van eerdere aanbevelingen ziet de RSJ dan dat deze overgenomen zijn in het vernieuwde wetsvoorstel.²⁰

Noot 20 Dat de RSJ over een onderwerp meerdere keren advies uitbrengt, hoeft overigens niet altijd positief te zijn voor de doorwerking. Met name bij ongevraagde adviezen worden door de RSJ meerdere adviezen uitgebracht, als de RSJ van mening is dat er nog te weinig is gebeurd met een advies en er nog onvoldoende doorwerking is geweest.

Adviezen over beleid

Bij adviezen die betrekking hebben op beleid, is er een wisselend beeld wat doorwerking betreft: sommige hebben heel weinig doorwerking en andere vrij veel. De mate van doorwerking bij deze adviezen hangt af van verschillende factoren.

Een eerste factor die een rol speelt, is de beoordeling van de inhoudelijke kwaliteit van een advies. Sommige adviezen getuigen naar de mening van vooral geïnterviewden van het ministerie van Justitie, van weinig sensitiviteit voor de hedendaagse maatschappelijke en politieke context. Deze adviezen houden te eenzijdig rekening met de belangen van justitiabelen. Als voorbeeld is hierbij het advies over meerpersoonscelgebruik aangehaald.

Raadsleden van de RSJ stellen hier tegenover dat de RSJ nu eenmaal een "luis in de pels functie" heeft. De RSJ weet dat sommige adviezen niet goed zullen vallen bij het ministerie, maar kiest er soms bewust voor om een statement af te geven. Volgens sleutelfiguren van het ministerie is het op zich geen probleem dat de RSJ een bepaald statement wil afgeven. Zij onderschrijven immers ook de "luis in de pels functie". Maar zij waarschuwen ervoor dat de RSJ zo het gevaar loopt zich buiten de discussie te plaatsen. Volgens hen zou het goed zijn, als de RSJ zich in zijn adviezen in ieder geval rekenschap geeft van andere invalshoeken.

In het verlengde van de geringe aandacht voor de politiek/maatschappelijke context wordt opgemerkt dat er soms te weinig oog is voor de haalbaarheid van de aanbevelingen in de praktijk. Sommige adviezen worden nu vanuit een sterk juridisch kader benaderd, terwijl ze weinig oplossing bieden voor praktische problemen. Wil de RSJ meer bereiken met zijn adviezen, dan moet de RSJ meer oog hebben voor de uitvoeringspraktijk.

Tot slot speelt timing een zeer belangrijke rol bij de doorwerking van adviezen. Als het advies aansluit bij de actualiteit en de ontwikkelingen die bij het ministerie van Justitie gaande zijn, is de kans groter dat het advies ook daadwerkelijk gebruikt wordt. Adviezen over onderwerpen waarvan het beleid nog in ontwikkeling is, werken eerder door. Eerder in dit hoofdstuk werd als voorbeeld hiervan al het advies 'Levenslang' genoemd. Ook het gevraagde advies over vrijwilligersbeleid in het kader van sanctietoepassing kwam volgens het ministerie op het juiste moment. Dit advies verscheen in een vroeg traject, zodat het ministerie de aanbevelingen nog mee kon nemen voordat het beleidskader naar de Tweede Kamer ging. Zoals reeds gezegd, kan regelmatig overleg tussen het ministerie en de RSJ er voor zorgen dat de RSJ op de hoogte is van de ontwikkelingen en actualiteiten binnen het ministerie. Dit kan de timing en daarmee ook de doorwerking van adviezen ten goede komen.

Maatschappelijke doorwerking

Tot slot is het de vraag in hoeverre er sprake is van maatschappelijke doorwerking. Vooral bij ongevraagde adviezen is het immers de bedoeling om het maatschappelijke debat te voeden. Een voorwaarde om bepaalde vraagstukken op de politieke en maatschappelijke agenda te zetten en de publieke opinie te kunnen beïnvloeden, is dat de adviezen bij een breed publiek bekend zijn. Zoals uit de vorige paragraaf over bekendheid naar voren komt, is dit in beperkte mate het geval. Een aantal, vooral ongevraagde, adviezen krijgt wel media-aandacht. Maar om onderwerpen echt op de politieke en maatschappelijke agenda te krijgen, moet de RSJ volgens de meeste geïnterviewden een actievere rol op zich nemen.

5.8 Conclusies

Uit de evaluatie van de adviserende taak kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- De adviezen van de RSJ worden over het algemeen beoordeeld als duidelijk, grondig, deskundig, kritisch en onafhankelijk. Het ministerie van Justitie waarvoor de adviezen primair bedoeld zijn, hecht dan ook waarde aan de adviezen van de RSJ. Ook andere belanghebbende organisaties spreken zich in vergelijkbare woorden uit.
- Adviezen over wetgeving hebben zonder meer doorwerking. Deze adviezen spelen volgens wetgevingsjuristen een belangrijke rol in het proces dat leidt tot nieuwe wetgeving of wetswijziging.
- Bij adviezen die op beleid betrekking hebben, is de doorwerking wisselend. De mate van doorwerking wordt beïnvloed door verschillende factoren, waaronder de beoordeling van de inhoudelijke kwaliteit. Sommige adviezen houden volgens geïnterviewden te weinig rekening met andere belangen dan die van gedetineerden. Door deze geïnterviewden wordt weliswaar erkend dat de RSJ ook tot taak heeft op de komen voor de belangen van gedetineerden, maar zij wijzen er op dat het goed is als de RSJ zich in zijn adviezen ook rekenschap geeft van andere invalshoeken.
- In het verlengde van het overige punt wordt opgemerkt dat er soms te weinig oog is voor haalbaarheid van de aanbevelingen. Er zou meer aandacht moeten zijn voor de uitvoeringspraktijk. Van de zijde van het ministerie van Justitie wordt de suggestie gedaan om in het kader van het opstellen van bepaalde adviezen, ook als betrokken belanghebbende gehoord te worden.
- Adviezen komen soms te laat, omdat andere adviezen het gras voor de voeten van de RSJ hebben weggemaaid of omdat de beleidsontwikkeling bij het departement net is afgerond.
- De maatschappelijke doorwerking van de adviezen is beperkt. Hoewel een aantal adviezen wel media-aandacht krijgt, zijn de RSJ en zijn adviezen buiten een kleine kring van direct belanghebbende organisaties niet of nauwelijks bekend. Als de RSJ hierin verandering wil brengen, zal de RSJ meer aandacht moeten besteden aan publiciteit rond zijn adviezen.

6 Ondersteuning maatschappelijk toezicht

6.1 Inleiding

De RSJ heeft zich naar aanleiding van de motie Weekers-Çörüz tot doel gesteld de deskundigheid van de commissies van toezicht te bevorderen, hen daar waar nodig van informatie te voorzien en via de commissies landelijke trends te signaleren en in kaart te brengen. In dit hoofdstuk wordt vastgesteld op welke wijze de RSJ aan dit doel invulling geeft. Daarmee wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvraag:

Voert de Raad het beleid uit zoals bedoeld in de motie Weekers-Çörüz met betrekking tot het maatschappelijk toezicht, t.w. de commissies van toezicht, en verricht hij daarbij de juiste inspanningen op voor betrokken partijen heldere wijze, waar dit inhoudt:

- *stimuleren en ondersteunen van de lokale commissies van toezicht;*
- *via deze commissies signaleren en in kaart brengen van landelijke trends.*

Voor de beantwoording van deze onderzoeksvraag wordt gebruik gemaakt van de beschikbare documentatie over deze taak, de interviews met sleutelpersonen en de internetenquêtes onder commissies van toezicht.

6.2 Motie Weekers-Çörüz

Tijdens de parlementaire behandeling in 2006 van de Instellingswet RSJ kwam het onafhankelijk maatschappelijk toezicht op de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen aan bod. De minister van Justitie betoogde dat het overhevelen van de toezichttaak van de RSJ naar de Inspectie voor de Sanctietoepassing geen verlies van het onafhankelijk toezicht betekende: de lokale commissies van toezicht behielden hierin immers hun taak. Tijdens de parlementaire behandeling werd geconstateerd dat de commissies van toezicht na het vervallen van de toezichttaak bij de RSJ als enige inhoud geven aan onafhankelijk toezicht. Bovendien zouden de resultaten van het lokale toezicht voor de buitenwereld niet erg bekend zijn. De RSJ gaf tot nu toe in zijn jaarverslagen een overzicht van de belangrijkste toezichtbevindingen en conclusies en over een dergelijk overzicht zouden de Kamers ook in de toekomst willen beschikken. In een motie werd de minister gevraagd te bevorderen dat de resultaten van onafhankelijk toezicht door landelijke bundeling zichtbaar worden gemaakt:

“De Kamer (...) verzoekt de regering al het nodige in het werk te stellen om de Raad een stimulerende rol te laten spelen ten opzichte van de lokale commissies van toezicht ten einde de Raad in de uitoefening van zijn adviestaak in staat te stellen een landelijke vergelijking te maken en landelijke trends te signaleren op het gebied van de bejegening van justitiabelen en jeugdigen.”

Interpretatie van de motie Weekers-Çörüz

De RSJ heeft de motie opgevat als een opdracht aan hem om (binnen het kader van zijn adviestaak) te zorgen voor een landelijk overzicht op het gebied van de bejegening van justitiabelen en het signaleren van trends hierin. Daarbij is de RSJ van mening dat de motie de commissies van toezicht oproept om de resultaten van hun toezichttaak meer zichtbaar en toegankelijk te maken. Als de RSJ voor zijn adviezen kan putten uit de toezichtbevindingen van de commissies van toezicht, werkt het toezicht van de commissies door in beleidssignalen en adviezen aan de minister van Justitie en uiteindelijk in het beleid zelf. Daarnaast ontleent de RSJ aan de motie de opdracht deskundigheid onder de commissies van toezicht te bevorderen. Aan deze interpretatie van de motie ontleent de RSJ een oproep tot samenwerking met de commissies van toezicht.

6.3 Activiteiten RSJ n.a.v. de motie Weekers-Çörüz

Als reactie op de motie wordt door de RSJ in 2006 een ad hoc-commissie 'Uitwerking motie Weekers-Çörüz' ingesteld die een notitie moet opstellen waarin de mogelijkheden voor de nieuwe taakstelling worden verkend. De commissie spreekt op diverse bijeenkomsten met commissies van toezicht en het Kenniscentrum voor de commissies van toezicht over het onderwerp. De reacties vanuit de commissies van toezicht zijn wisselend, uiteenlopend van het vermoeden dat de RSJ langs deze weg naar 'een nieuwe taak' zoekt, tot enthousiasme over toekomstige samenwerking. Duidelijk wordt dat een al te bureaucratische bemoeienis vanuit de RSJ (zoals het eenzijdig opvragen van informatie) niet gewenst is. De commissies van toezicht zien meer in ondersteuning door de RSJ in de vorm van een helpdeskfunctie. Op inhoudelijk vlak worden ondermeer suggesties gedaan over de wijze waarop de RSJ een rol kan vervullen in de verdere ontwikkeling van het toezicht door de Commissies van toezicht.

De rondgang langs de veldpartijen heeft in juli 2007 geresulteerd in de RSJ-notitie 'Uitwerking motie Weekers-Çörüz; landelijke vergelijking en signaleren van trends op het gebied van de bejegening in de justitiële inrichtingen'. In de notitie worden voor de nieuwe taakstelling twee doelen geformuleerd:

- versterking van de toezichtfunctie en -praktijk van de commissies van toezicht;
- verbetering van de doorwerking van signalen en adviezen van de commissies van toezicht.

De RSJ is in 2008 een kennismakings- en uitwisselingsronde langs de commissies van toezicht gestart. Een pool van twintig raadsleden voert gesprekken met de commissies om van hen te horen wat er binnen de inrichtingen leeft en hoe zij denken het lokale toezicht verder te ontwikkelen. Ook sprak de RSJ met de commissies van toezicht bij de justitiële inrichtingen over de vraag óf, en zo ja, hoe de RSJ zou kunnen bijdragen aan het functioneren van deze commissies in hun rol van toezichthouder. Het blijkt dat veel commissies zoeken naar een meer systematische manier van toezicht houden en het bereiken van meer resultaten hiermee. Vragen die leven zijn: waar zou het toezicht zich in het bijzonder op moeten richten, hoe kunnen commissies van elkaar leren en hoe kunnen informatie en standpunten van de commissies beter worden gedeeld.

Een speciaal aandachtspunt voor de RSJ is het op landelijk niveau beter zichtbaar maken van wat het lokale toezicht oplevert.

Naar aanleiding van de notitie heeft de RSJ ook samenwerkingsafspraken met de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) gemaakt, en met het Kenniscentrum voor de commissies van toezicht, dat is ondergebracht bij de rechtbank in Utrecht. Het Kenniscentrum is in 2005 ontstaan naar aanleiding van een vraag van DJI aan de rechtbank Utrecht om kennis en informatie met betrekking tot de commissies van toezicht te bundelen en toegankelijk te maken. Het Kenniscentrum heeft dit aanvankelijk voor de sector Jeugd gedaan en de werkzaamheden geleidelijk uitgebreid naar de andere sectoren. Organisatorisch (financieel en personeel) valt het Kenniscentrum onder de strafrechtsector van de rechtbank. Bij deze sector zijn zes secretarissen werkzaam voor de commissies van toezicht in de regio. Drie secretarissen werken parttime voor het Kenniscentrum (1,2 fte). De kosten voor het Kenniscentrum worden hoofdzakelijk door DJI gedragen. De vragen die bij het Kenniscentrum binnenkomen (gemiddeld 5 per week) zijn afkomstig van secretarissen en leden van commissies van toezicht, van inrichtingen (zowel directieleden als inrichtingsmedewerkers) en van studenten. Vragen zijn vooral afkomstig uit de sector Jeugd, maar ook vanuit de sector wordt regelmatig contact gezocht. Vanuit de sector Tbs komen weinig tot geen vragen; een reden hiervoor kan zijn dat het Kenniscentrum voor deze sector nog over relatief weinig kennis en informatie beschikt. Een andere reden is mogelijk de aanwezigheid van relatief veel juridische expertise binnen de tbs-inrichtingen. Voor de andere sectoren geldt dat medewerkers van het Kenniscentrum over voldoende informatie beschikken (o.a. op grond van hun eigen ervaring als commissielid) of in staat zijn informatie te ontsluiten om vragen te beantwoorden. Het Kenniscentrum kan zo nodig een beroep doen op het Willem Pompe Instituut van de Universiteit Utrecht. Daarnaast is er contact gelegd met de universiteiten van Groningen en Amsterdam. Met DJI is er regelmatig contact, ook over het opvragen van stukken.

De RSJ heeft met het Kenniscentrum meegedacht over een format voor de jaarverslagen van de commissies van toezicht. DJI heeft dit format vervolgens verspreid onder de commissies. Een meerderheid van de commissies gebruikt inmiddels dit model bij het opstellen van het jaarverslag. De RSJ stelt zich evenals DJI ten doel meer gebruik te maken van de verkregen informatie en de commissies door middel van een reactie op hun jaarverslag verder te stimuleren hun bevindingen en standpunten langs deze weg naar buiten te brengen. Ook ontwikkelde de RSJ samen met het Kenniscentrum een handreiking in de vorm van een toezichtkader en criteria voor de commissies waarin de toezichthoudende taak nader wordt omschreven. De RSJ werkt bij het uitvoeren van deze activiteiten samen met DJI. Veel werk wordt verzet door een begeleidingscommissie die uit leden van de RSJ en van commissies van toezicht bestaat.

In 2009 is door de RSJ besloten de zogenaamde rechtspraakbijeenkomsten²¹ te combineren met bijeenkomsten die de RSJ met de commissies van toezicht houdt in het kader van het maatschappelijk toezicht. In 2009 heeft een dergelijke gecombineerde bijeenkomst ook plaatsgevonden op het jeugdterrein.

Noot 21 In 2001 is afgesproken dat in beginsel om de twee jaar bijeenkomsten plaatsvinden met de beklagcommissies.

In hetzelfde jaar werd ook de Klankbordgroep commissies van toezicht opgericht, bestaand uit voorzitters van commissies van toezicht uit de verschillende sectoren. Doelen zijn:

- 1 het bevorderen van communicatie tussen de commissies van toezicht;
- 2 professionalisering van de leden van commissies van toezicht;
- 3 het uniformeren van werkwijzen.

De RSJ en de Klankbordgroep willen nauw samenwerken. Het initiatief voor het oprichten van de Klankbordgroep komt overigens niet van de RSJ, maar is genomen bij een landelijke bijeenkomst van vertegenwoordigers van commissies van toezicht ter bespreking van het Inspectierapport 'Werkwijze van de commissies van toezicht'.

De oprichting van de Klankbordgroep maakt onderdeel uit van het project 'Uitvoering aanbevelingen Inspectie voor Sanctietoepassing'. Binnen dit project werken de DJI, de Klankbordgroep, de Raad voor de Rechtspraak en de RSJ samen. Er wordt onder meer gewerkt aan het in kaart brengen van de financiering voor het werk van de commissies van toezicht, harmonisatie van wettelijke regelingen met betrekking tot commissies van toezicht en het verbeteren van de informatie voor justitiabelen over het beklagrecht.

In 2010 is door de RSJ een actieplan opgesteld waarin uiteen is gezet op welke wijze de RSJ verdere invulling geeft aan het stimuleren van het maatschappelijk toezicht. In het plan wordt geconstateerd dat de RSJ de afronding van het project 'Uitvoering aanbevelingen Inspectie voor Sanctietoepassing' overlaat aan de Klankbordgroep en aan DJI. De RSJ concentreert zich op contacten met de commissies van toezicht in de vorm van regionale en landelijke bijeenkomsten over zowel advies- als rechtspraakonderwerpen.

6.4 Beoordeling ondersteuning maatschappelijk toezicht

Oordeel leden RSJ

Uit de interviews met de leden en de sectievoorzitters van de RSJ blijkt dat geen sprake is van een gedeelde visie op de wijze waarop het maatschappelijk toezicht inhoud en vervolg moet krijgen. Door de één wordt het maatschappelijk toezicht gezien als een uitgelezen kans voor kwaliteitverbetering van de commissies van toezicht. Anderen oordelen dat de RSJ de verplichtingen die voortvloeien uit de motie Weekers-Çörüz, niet moet beschouwen als een volwaardige taakstelling en er voor moet waken dat het stimuleren en ondersteunen van de commissies van toezicht leidt tot een inmenging in de feitelijke uitvoering van de werkzaamheden van de commissies van toezicht. Ook wordt er in de interviews op gewezen dat de motie een opdracht aan de minister behelst en dat de RSJ om die reden formeel (nog) niet verplicht is tot het stimuleren en ondersteunen van commissies van toezicht.

Oordeel veldpartijen

Uit de interviews met de vertegenwoordigers van de verschillende veldpartijen blijkt dat de nieuwe taakstelling van de RSJ niet overal zichtbaar is. Sommige partijen zoals de Stichting Verslavingsreclassering GGZ,

het Expertisecentrum Forensische Psychiatrie en diverse justitiële inrichtingen zijn niet goed op de hoogte van de nieuwe taakstelling. Bij de commissies van toezicht, het ministerie van Justitie en het Kenniscentrum commissies van toezicht is men bekend met de nieuwe taakstelling.

Door degenen die bekend zijn met de nieuwe taakstelling, wordt wisselend geoordeeld. Zo wordt door geïnterviewden opgemerkt dat de RSJ thans een adequate invulling geeft aan het maatschappelijk toezicht door op afstand ondersteuning te bieden. Deze ondersteuning zou in de praktijk vooral op hoofdlijnen zijn. Met het oog op de onafhankelijkheid en onpartijdigheid lijkt het volgens een geïnterviewde ook niet wenselijk dat de RSJ te veel contacten zou onderhouden met individuele beklagcommissies.

Als goede voorbeelden voor de wijze waarop de RSJ het maatschappelijk toezicht ondersteunt, worden door geïnterviewden de formats voor de jaarverslagen van commissies van toezicht genoemd. Deze formats die door de RSJ en het Kenniscentrum zijn ontwikkeld, zorgen ervoor dat bepaalde informatie steeds terugkeert, hetgeen analyse en het herkennen van tendensen ten goede komt.

Andere geïnterviewden zijn minder positief over de wijze waarop de RSJ thans het maatschappelijk toezicht invult. Zo wordt opgemerkt dat de RSJ nog weinig actief is in het ondersteunen van het toezicht en dat zijn taak op dit terrein grotendeels wordt uitgeoefend door het Kenniscentrum en de Klankbordgroep.

Een respondent heeft kritiek op het format voor de jaarverslagen; de cijfers die in tabellen opgenomen moeten worden, bieden weinig zinvolle informatie.

Oordeel van de commissies van toezicht

In de enquête onder commissies van toezicht is een oordeel gevraagd over de informatieverstrekking en deskundigheidsbevordering door de RSJ. Het resultaat is weergegeven in tabel 6.1.

Tabel 6.1 Beoordeling informatieverstrekking en deskundigheidsbevordering door de RSJ

Beoordeling	Aantal	Percentage
Goed	13	31%
Voldoende	23	55%
Matig	1	2%
Slecht	0	0%
Onbekend	5	12%
Totaal	42	100%

Uit de tabel blijkt dat de overgrote meerderheid (86%) de huidige informatieverstrekking en deskundigheidsbevordering door de RSJ voldoende of goed vindt.

In antwoord op de vraag welke aanbevelingen gedaan kunnen worden ter (verdere) verbetering van het stimuleren van maatschappelijk toezicht, noemen zes commissies van toezicht het organiseren van meer bijeenkomsten, "bijvoorbeeld een halfjaarlijkse bijeenkomst per regio, waarbij aandacht wordt besteed aan actuele onderwerpen en waarin op concrete problemen wordt

ingegaan." Ook aan informatie over beklagrecht is behoefte, blijkt uit de enquête. Het doorsturen van adviezen naar de belanghebbende inrichtingen en het bekend maken van de standaard compensatiebedragen die de RSJ hanteert, wordt door twee commissies van toezicht genoemd als verbeterpunt. Daarnaast kan de RSJ volgens een geënquêteerde commissie ook denken aan het geven van een introductiecursus voor nieuwe en/of onervaren commissieleden.

Van de zijde van forensisch psychiatrische centra (fpc's) wordt in de enquête naar voren gebracht dat de RSJ zichzelf ook goed moet informeren welke themadagen door de veldpartijen zelf georganiseerd zijn, zodat overlap voorkomen wordt. Als voorbeeld wordt een landelijke themadag voor commissies van toezicht van fpc's genoemd die de RSJ organiseerde. Een vergelijkbare themadag werd namelijk al geruime tijd eerder ingepland door de fpc's zelf.

6.5 Conclusies

- In de periode 2006-2010 heeft de RSJ na consultatie van de veldpartijen getracht een nadere uitwerking te geven van de taakstelling die voortvloeit uit de motie Weekers-Çörüz. Voor wat betreft het versterken van de toezichtfunctie en –praktijk van de commissies van toezicht heeft de RSJ moeten constateren dat ook andere partijen een rol spelen op het vlak van deskundigheidsbevordering van commissies van toezicht (Klankbordgroep, Kenniscentrum, DJI). In 2010 besloot de RSJ daarom de taakopvatting voor wat betreft de deskundigheidsbevordering van de commissies van toezicht te beperken tot het organiseren van landelijke/regionale bijeenkomsten.
- De keuze voor een beperkte invulling van de deskundigheidsbevordering is naar het oordeel van de onderzoekers, hoewel laat genomen, verstandig. De RSJ dient, als orgaan waar klagers tegen uitspraken van de beklagcommissie in beroep kunnen gaan, een zekere mate van distantie te betrachten ten opzichte van het werk van de commissies van toezicht. Een te nauwe samenwerking zou voor buitenstaanders het beeld kunnen oproepen van een te grote verwevenheid tussen de beklaginstantie in eerste aanleg (de beklagcommissies) en beroepsinstantie (RSJ).
- Vanuit dit perspectief lijkt het Kenniscentrum commissies van toezicht ook meer aangewezen voor actieve deskundigheidsbevordering van de commissies van toezicht. Het Kenniscentrum heeft specifiek tot doel informatie aan de commissies van toezicht te verstrekken en de deskundigheid van hen te bevorderen zonder dat dit Kenniscentrum als partij in de procesgang van het beklagrecht een formele rol speelt. Van belangverstrengeling is zodoende bij het Kenniscentrum geen sprake. Daarbij is van belang dat het Kenniscentrum waar nodig gebruik kan maken van de kennis waarover de RSJ beschikt.
- De reguliere werkwijze van de RSJ periodiek de relevante veldpartijen te bezoeken en daarnaast de multidisciplinaire samenstelling van de RSJ maken het mogelijk dat trends en ontwikkeling over de bejegening van justitiabelen bij de RSJ bekend zijn. Uit de evaluatie is dan ook niet gebleken dat de RSJ in de uitoefening van zijn adviestaak onvoldoende zicht zou hebben op dit onderwerp; meer contacten van de RSJ met commissies worden vanuit dit belang ook niet nodig geacht.

- In het kader van de ondersteunende taak heeft de RSJ ook een aantal praktische zaken aan de commissies van toezicht aangeboden. Hierbij wordt nauw samengewerkt met het Kenniscentrum commissies van toezicht. Naast een toetsingskader voor toezicht is een format voor de jaar-rapportages van de commissies van toezicht ontwikkeld. Dit wordt door een meerderheid van deze commissies gebruikt; tot dusver heeft dit echter nog niet geleid tot een geïntegreerd cijfermatig overzicht waarmee landelijke trends in beeld gebracht worden.

7 Organisatie en positionering van de RSJ

7.1 Organisatie van de RSJ

In deze paragraaf komen de volgende drie onderzoeksvragen aan de orde:

- *Hoe wordt de scheiding tussen de rechtsprekende en adviserende taak vormgegeven en hoe wordt de scheiding in de uitvoering bewaakt?*
- *Is de klachtenregeling toegankelijk en werkt die naar behoren?*
- *Is de RSJ zodanig georganiseerd dat de taken op adequate wijze uitgevoerd kunnen worden?*

Scheiding rechtsprekende en adviserende taak

Bij de vaststelling van de Tijdelijke instellingswet RSJ in 2000 heeft discussie plaatsgevonden over de combinatie van taken bij één orgaan. Hoewel enerzijds werd voorzien dat de combinatie van taken tot wederzijdse bevruchting zou kunnen leiden, bestond anderzijds vrees voor vermenging van de adviserende, toezichthoudende en rechtsprekende taken van de RSJ. Deze zou mogelijk afbreuk doen aan een goede en zorgvuldige uitoefening van die taken.²² Die vrees vormde mede aanleiding om aan de wet een horizonbepaling te verbinden, waardoor de wet een tijdelijk karakter kreeg. In deze discussie ging het met name om de vraag of onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak van de RSJ verzekerd zou zijn, indien hij ook is belast met advisering en toezicht.

Nadat door de minister van Justitie in 2005 de ambtelijke Inspectie voor de Sanctietoepassing in het leven was geroepen, is in 2006 de toezichthoudende taak van de RSJ beëindigd.

Ten aanzien van de combinatie van taken op het gebied van rechtspraak en advisering is in artikel 24 van het Bestuursreglement van de RSJ een regeling getroffen. In geval bij de behandeling van een beroep uitdrukkelijk de verbindendheid van wet -en regelgeving in het geding is of een specifieke rechtsvraag aan de orde wordt gesteld ter zake waarvan eerder door de RSJ advies is uitgebracht, wordt de beroepscommissie volgens artikel 24 zodanig samengesteld dat daarin geen leden zitting hebben die bij het betreffende advies betrokken zijn geweest.

Volgens geïnterviewden doet zich overigens slechts zelden een situatie voor als bedoeld in artikel 24. Inmiddels alweer geruime tijd geleden speelde dit in een kwestie rond het cameratoezicht van Volkert van der G. Hoewel het beroep op de sector Gevangeniswezen betrekking had, is er toen een beroepscommissie samengesteld uit leden van de sector Tbs.

Noot 22 Kamerstukken II 1999/2000, 26 871, nr. 5, pag. 2.

Recent heeft zich een vergelijkbare kwestie voorgedaan. De RSJ heeft onlangs geadviseerd met betrekking tot de zogenoemde Fokkens-regeling. Bij de totstandkoming van dat advies waren twee voorzitters van tbs-beroepscommissies betrokken. Een recente beroepszaak op dit terrein is behandeld door een beroepscommissie waarvan deze twee geen deel uitmaakten. Er hoefde niet te worden uitgeweken naar leden van een andere sectie, omdat er nog twee andere tbs-voorzitters waren die niet bij de advisering waren betrokken.

De bestudeerde dossiers hebben geen indicaties opgeleverd van het bestaan van een spanningsveld tussen de rechtsprekende taak en de advies-taak. In de geraadpleegde jurisprudentie van de beroepscommissies zijn geen verwijzingen aangetroffen naar adviezen van de RSJ. Ook anderszins is tijdens het dossieronderzoek niet geconstateerd dat de combinatie van taken op enigerlei wijze tot uiting komt in de uitspraken of een rol speelt bij de wijze waarop de beroeps- en schorsingsdossiers worden behandeld.

Blijkens de interviews gaat het hier om een onderwerp dat sommigen serieus nemen en dat door anderen als 'juristerij' wordt afgedaan. Opvallend is dat enkele directeurs van penitentiaire inrichtingen pleiten voor een formele scheiding in die zin dat de twee taken moeten worden ondergebracht bij verschillende organen. Dit ter vermindering van iedere schijn, dat er sprake kan zijn van vermenging. De meeste geïnterviewde advocaten hebben geen moeite met de wijze waarop de scheiding thans via het Bestuursreglement is gewaarborgd. Zij achten aanvullende waarborgen niet nodig. Sommigen wijzen er daarbij op dat de combinatie van taken juist een positief effect heeft, omdat aldus wordt gewaarborgd dat de rechters oog hebben voor de bredere context waarin zij hun uitspraak doen.

De meeste via internet geënquêteerde commissies van toezicht geven aan onvoldoende zicht te hebben op dit onderwerp. Acht respondenten hebben de indruk dat het thans goed is geregeld, terwijl twee geënquêteerden kritiek hebben op de huidige regeling tegen de achtergrond van artikel 6 van het EVRM.

Een van de geraadpleegde advocaten is van mening dat de via het Bestuursreglement gewaarborgde personele scheiding weliswaar een goede zaak is, maar dat toch de vraag zou kunnen rijzen in hoeverre de beroepscommissie zich onder alle omstandigheden vrij voelt om een ander standpunt in te nemen dan het standpunt dat neergelegd is in een advies van haar adviserende collega's. De betrokkene heeft wel eens ervaren dat de RSJ een positief advies had uitgebracht over een in haar ogen omstreden regeling. Die regeling stond vervolgens ter discussie in een beroepsprocedure waarbij het in het advies neergelegde standpunt door de beroepscommissie werd gevolgd, overigens zonder verwijzing naar dat advies. Het betrof hier de GRIP-circulaire. Een andere advocaat heeft geen moeite met de wijze waarop de scheiding van taken via het Bestuursreglement geëffectueerd is, maar stelt dat in sommige gevallen wel kanttekeningen kunnen worden geplaatst bij de samenstelling van de beroepscommissie. Zo heeft de betrokkene meegemaakt dat in de beroepscommissie een persoon zitting had die werkzaam was bij een organisatie, terwijl het advies van een collega van de betrokkene een rol speelde in de betreffende beroepszaak.

Sinds maart 2010 is op de website van het RSJ een overzicht te vinden van de hoofdfuncties (die al eerder op de website stonden) en de nevenfuncties van raadsleden. Veel geïnterviewden, ook uit andere kringen dan de advo-

catuur, geven aan dat transparantie erg belangrijk is. Het is van belang dat de RSJ zichtbaar maakt welke personen verantwoordelijk zijn voor de totstandkoming van een advies en wie er in een bepaalde beroepszaak deel uitmaken van de beroepscommissie. Ook tegen de achtergrond van de jurisprudentie van het Europese Hof over artikel 6 van het EVRM waarin onder meer de rechterlijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid is verankerd, is deze transparantie van groot belang. Uit die jurisprudentie blijkt dat het van belang is dat de rechter een “appearance of independence” heeft.

Van belang is ook dat de RSJ een mogelijkheid kent om een lid van de beroepscommissie dan wel de gehele beroepscommissie te wraken. In geval van een wrakingsverzoek van een lid of de gehele beroepscommissie, zal deze zich terugtrekken, zal de behandeling van het beroep worden aangehouden en zal de beroepscommissie in een andere samenstelling beslissen, tenzij sprake is van evidente obstructie. De wrakingsverzoeken zelf worden beoordeeld door een aparte commissie die de rechtspraakkamer instelt. Beslissingen op wrakingsverzoeken worden volgens de regeling steeds gemeld aan de voorzitter van de rechtspraakkamer. De bekendheid van de wrakingsregeling is blijkens het onderzoek gering. Veel respondenten blijken niet op de hoogte van het bestaan daarvan. Op de website van de RSJ staat inmiddels een link naar de wrakingsregeling, waarmee de informatie over deze regeling in ieder geval eenvoudig toegankelijk is gemaakt.

Bij de huidige stand van de Europese jurisprudentie zijn er geen aanwijzingen dat de wijze waarop de scheiding tussen de rechtsprekende en adviseerende taak via artikel 24 van het Bestuursreglement wordt gewaarborgd, niet in overeenstemming zou zijn met artikel 6 van het EVRM. Toch blijft deze materie de gemoederen bezighouden. Het voordeel van de combinatie van beide taken in één orgaan is nog steeds dat de beide taken elkaar kunnen versterken en dat de bundeling van kennis en ervaring in één orgaan tot een meerwaarde leidt. Dit wordt weliswaar breed onderkend, maar ook door een aantal leden van de RSJ zelf is opgemerkt dat de discussie over het al dan niet organisatorisch scheiden van de twee taken nog onvoldoende is gevoerd. Een volledige organisatorische scheiding gaat verder dan de huidige regeling van het Bestuursreglement. Een dergelijke scheiding zou impliceren dat leden kiezen voor advisering of voor rechtspraak.

In dit verband kan de RSJ ook nadenken over de omvang van de RSJ. De RSJ telt 61 leden. Dit aantal zou verminderd kunnen worden, waarbij deze leden zich specifiek richten op de advies taak. Per advies kunnen externe deskundigen betrokken worden. Daarnaast zijn er op dit moment al plaatsvervangende leden; dit aantal is toegenomen van 15 in 2005 tot 22 in 2010. Deze plaatsvervangende leden zijn vooral actief in beroepscommissies. Hierdoor kan soms worden gewerkt met volledige schaduwcolleges die bestaan uit plaatsvervangende leden die nooit betrokken zijn geweest bij de adviestaak van de Raad. .

Toegankelijkheid en werking van de klachtenregeling

Met ingang van 1 januari 2007 hanteert de RSJ een klachtenregeling. Ingevolge artikel 1 van deze regeling heeft een ieder het recht een klacht in te dienen over de wijze waarop de RSJ als organisatie of een bij de RSJ werk-

zame persoon zich in een bepaalde aangelegenheid jegens hem of haar heeft gedragen.

In de klachtenregeling worden voorschriften gegeven voor de behandeling van klachten. Een klacht dient volgens die regeling schriftelijk te worden ingediend, waarbij geldt dat per e-mail of internet ontvangen klachten als schriftelijke klachten worden beschouwd. In de regeling is omschreven aan welke eisen een klaagschrift moet voldoen om als klacht in behandeling te kunnen worden genomen.

De klacht wordt ingediend bij en behandeld door de algemeen secretaris van de RSJ, tenzij de klacht zich richt tegen de algemeen secretaris of een lid van de RSJ. In de laatstgenoemde gevallen wordt de klacht ingediend bij en behandeld door de voorzitter van het bestuur van de RSJ.²³ De RSJ bevestigt de ontvangst van het klaagschrift binnen twee weken na ontvangst.

De klager en de beklagde kunnen zich volgens de regeling ter behartiging van hun belangen in de klachtprocedure door een vertrouwenspersoon laten bijstaan of zich door een gemachtigde laten vertegenwoordigen. De RSJ stelt de klager en degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft, in de gelegenheid te worden gehoord; in overleg met betrokkenen kan overleg ook telefonisch plaatsvinden. Van het horen van de klager en degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft, kan worden afgezien, indien de klacht kennelijk ongegrond is dan wel indien betrokkenen hebben verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord.

De RSJ dient de klacht binnen zes weken na ontvangst af te handelen, met dien verstande dat die termijn met ten hoogste vier weken kan worden verlengd. De RSJ stelt de klager en de beklagde schriftelijk in kennis van de bevindingen van het onderzoek naar de klacht en zijn gemotiveerde oordeel daarover, alsmede van de eventuele gevolgen die hij daaraan verbindt. Niet alle klachten behoeven overigens op deze formele wijze te worden afgedaan. Zodra de RSJ naar tevredenheid van de klager aan diens klacht tegemoet is gekomen, kan dat achterwege blijven. Deze bepaling komt overeen met artikel 9:5 van de Algemene wet bestuursrecht.

De RSJ draagt zorg voor de registratie van de bij hem ingediende schriftelijke klachten. De geregistreerde klachten worden jaarlijks - in geanonimiseerde vorm - gepubliceerd.

Van de klachtenregeling wordt slechts sporadisch gebruik gemaakt. Over het jaar 2008 zijn geen klachten ontvangen. In 2009 werd tweemaal een klacht ingediend over het functioneren van de RSJ.

De eerste klacht had betrekking op de behandeling van een zaak door de adoptieadviescommissie, die volgens de klagers niet serieus en zorgvuldig was geweest. Deze klacht werd ongegrond verklaard, nadat uit een onderzoek was gebleken dat de procedure geen tekortkomingen vertoonde.

Een tweede klacht was afkomstig van een ex-gedetineerde, die zijn standpunt in een beroepszaak mondeling had willen toelichten, maar die door de beveiligingsprocedure niet tijdig op de zitting kon verschijnen. Bij de beslissing op deze klacht werd de klager alsnog in de gelegenheid gesteld bij een hernieuwde behandeling van zijn beroep op zitting te verschijnen.

Noot 23 Richt de klacht zich tegen de algemeen voorzitter van de RSJ dan wordt de klacht ingediend bij en behandeld door de voorzitter van de rechtspraakkamer.

Uit de interviews is gebleken dat de meeste respondenten niet op de hoogte zijn van het bestaan van de klachtenregeling. Daarmee lijkt het aannemelijk dat de klachtenregeling bij gedetineerden, verpleegden en jeugdigen ook veelal niet bekend zal zijn. Door de onbekendheid met de klachtenregeling kunnen de respondenten vaak geen oordeel geven over de vraag of de klachtenregeling voldoende toegankelijk is en of deze naar behoren werkt. Door veel betrokkenen wordt ervoor gepleit om op de website van de RSJ een verwijzing op te nemen naar de klachtenregeling. Inmiddels wordt op de website van de RSJ een link aangeboden. Via deze link is het mogelijk de klachtenregeling te downloaden.

De enquête onder de commissies van toezicht bevestigt het beeld dat de klachtenregeling van de RSJ veelal niet bekend zal zijn bij justitiabelen. De meeste respondenten (64%) geven aan de regeling niet te kennen of hebben geen antwoord gegeven. De rest is vrijwel unaniem van mening dat deze klachtenregeling onbekend is bij justitiabelen.

De organisatie RSJ

In hoofdstuk 2 is beschreven dat de RSJ bestaat uit maximaal 61 leden (60 leden en een voorzitter) en ondersteund wordt door een secretariaat.

Eind 2009/begin 2010 zijn 22 vacatures vervuld en daarmee is ook een verjonging van de leden doorgevoerd. Deze nieuwe leden van de RSJ zijn gewonnen via advertenties in de grote landelijke vakbladen. Met het oog op de diversiteit heeft de RSJ een bureau, gespecialiseerd in het werven van allochtonen, ingeschakeld. Dit heeft vier nieuwe allochtone leden opgeleverd. In totaal hebben 200 mensen gereageerd van wie 50 voor een gesprek zijn uitgenodigd. De gesprekken zijn vrijwel allemaal gevoerd door de voorzitter van het bestuur van de RSJ, de voorzitter van de betreffende sectie en de algemeen secretaris van de RSJ.

In de uitvoering van de taken van de RSJ worden de leden ondersteund door het secretariaat van de RSJ. Het onderzoek laat zien dat de totale organisatie goed in staat is zijn taken te vervullen. Er zijn ook goede procedures (die in de vorige hoofdstukken al zijn beschreven) om de kwaliteit en inzet van deskundigheid te waarborgen. Daar kan nog aan worden toegevoegd dat er met de leden van de RSJ functioneringsgesprekken worden gehouden. De sectievoorzitters voeren de gesprekken met de leden van hun sectie en de voorzitter van de RSJ met de voorzitters van de secties. Er bestaat geen vast stramien voor deze functioneringsgesprekken.

Daar, waar in het functioneren van de RSJ verbeterpunten worden gesignaleerd, wordt de oorzaak niet gezocht in de deskundigheid van de leden of in de kwaliteit van het secretariaat. Wel is ten aanzien van de samenstelling van de RSJ door enkele geïnterviewden gesteld dat verjonging goed zou zijn; zoals gezegd, is deze verjonging inmiddels in gang gezet. Een kritiekpunt dat door enkele geïnterviewden wordt uitgesproken, is dat de RSJ een overwegend "gematigd links" karakter heeft. In het kader van dit onderzoek is niet onderzocht of dit ook in de politieke voorkeuren van de afzonderlijke leden tot uitdrukking komt.

Vanuit de RSJ is aangegeven dat bij de samenstelling van de RSJ rekening moet worden gehouden met uitsluiting van bepaalde beroepen, zoals officieren van Justitie. Dit wordt als een gemis ervaren.

Tenslotte is door een aantal geïnterviewden zowel binnen als buiten de RSJ aangegeven dat sommige leden de neiging hebben om “hun stokpaardjes te berijden”.

Dit kan mogelijk voorkomen worden door een gewogen samenstelling van beroepscommissies en adviescommissies qua kennis, ervaring en standpunten.

Conclusies

- De combinatie van adviserende en rechtsprekende taken binnen één orgaan blijft de gemoederen bezighouden. Terwijl sommige respondenten wijzen op het voordeel van de bundeling van deze taken, plaatsen anderen daar juist kanttekeningen bij. Er zijn geen indicaties dat de huidige regeling niet zou voldoen aan het Europese recht. In adviezen en uitspraken van de RSJ wordt expliciet aangegeven welke leden daarbij betrokken zijn, hetgeen uit het oogpunt van transparantie belangrijk is. Binnen de RSJ zelf is men van mening dat het van belang is het onderwerp verder uit te diepen en daarover in discussie te gaan. In die discussie kan de RSJ een verkleining van de omvang van de Raad overwegen.
- De wrakingsregeling vormt een belangrijk instrument om de onafhankelijkheid en onpartijdigheid te waarborgen. De regeling bleek tijdens het onderzoek nauwelijks bekend. Inmiddels is deze digitaal te raadplegen via de website.
- Van de klachtenregeling van de RSJ wordt slechts sporadisch gebruik gemaakt. De klachtenregeling is waarschijnlijk bij veel justitiabelen onbekend.
- De organisatie als geheel is voldoende toegerust om de taken, zoals beschreven in de hoofdstukken 4 tot en met 6, uit te voeren. Dit betreft zowel de kwaliteitsnorm, het secretariaat als de deskundigheid van de leden.

Aandachtspunten

Aandachtspunten voor de organisatie zijn:

- het ontbreken van een systematiek voor het voeren van functioneringsgesprekken met raadsleden;
- de uitsluiting van bepaalde beroepsgroepen om lid te worden van de RSJ.

7.2 Positionering

De volgende onderzoeksvragen hebben betrekking op de positionering van de RSJ:

- *Hoe kijken relevante organisaties aan tegen het werk van de Raad?*
- *Wat voor relaties onderhoudt de Raad met andere adviesorganen? Is er sprake van uitwisseling en benut de Raad de relaties optimaal?*
- *Komt de meerwaarde van de Raad in relatie tot rapporten en onderzoeken van/door andere instanties tot zijn recht?*

Bij deze onderzoeksvragen passen twee kanttekeningen. Ten eerste zit in de beantwoording van de onderzoeksvragen een zekere overlap met de beantwoording van de onderzoeksvragen over de rechtsprekende en adviserende taak. Ten tweede is de beantwoording van deze drie vragen uitsluitend gebaseerd op de interviews.

Beoordeling van het werk van RSJ door andere organisaties

In algemene zin kan op grond van de interviews worden geconstateerd dat zowel door de meeste respondenten van het ministerie van Justitie als door de meeste vertegenwoordigers van andere relevante organisaties het werk van de RSJ beoordeeld wordt als kwalitatief hoogwaardig. Deze constatering heeft betrekking op alle drie de taken van de RSJ.

Een aantal geïnterviewden geeft specifiek ten aanzien van de rechtsprekende taak aan, dat door de inzet van leden die op basis van een onkostenvergoeding hun RSJ werk verrichten, de kosten van deze taak laag zijn in vergelijking tot de kosten van andere rechtsprekende organen.

De RSJ wordt door de geïnterviewden gezien als een organisatie die bestaat uit leden en medewerkers met veel deskundigheid, vooral op juridisch terrein. Naast de deskundigheid van de RSJ wordt ook de onafhankelijkheid van de activiteiten breed onderkend en gewaardeerd. Er blijft echter ook kritiek²⁴:

- Uit de interviews blijkt dat de RSJ wel eens onder vuur ligt, met name van de zijde van het ministerie van Justitie en leden van de Tweede Kamer. Zij vinden dat de RSJ in sommige zaken, die als opvallende incidenten beschouwd worden (zoals de zaak Koos H. en de zaak Cevdet Y.), te veel voor de gedetineerden opkomt en daarmee onvoldoende rekening houdt met gevoelens van slachtoffers en met wat er breed in de samenleving leeft. In deze kritiek wordt de RSJ wel eens neergezet als “te soft” of als een “linkse club”. Uit oogpunt van onafhankelijkheid en onpartijdigheid is dat een minder gewenste ontwikkeling.
Op basis van het onderzoek van de rechtspraakdossiers kan echter niet gezegd worden dat de RSJ geneigd is om de kant van de gedetineerde, de verpleegde of de jeugdige te kiezen. Daaruit komt het beeld naar voren van een objectieve en onpartijdige instantie die de belangen van alle partijen zorgvuldig tracht te wegen en op basis van redelijkheid en billijkheid tot een oordeel probeert te komen.
Ook de meeste geïnterviewden (ook van buiten de RSJ) onderschrijven dit beeld. Over de incidenten zijn zij van mening dat de kritiek op de RSJ vaak onterecht is. Een van de geïnterviewden verwoordt dit als volgt: *"De RSJ past de wet toe: als de minister niet blij is met de uitspraken, moet hij proberen de wet te veranderen"*.
- Van een aantal adviezen wordt de beleidsrelevantie gering geacht. Dit heeft voor een deel te maken met bovenstaand kritiekpunt (te weinig aandacht voor andere belangen dan van gedetineerden) en voor een deel met een ongelukkige timing van het uitbrengen van sommige adviezen. Van enkele adviezen is ook gezegd dat zij weinig meerwaarde hebben ten opzichte van adviezen van andere organisaties.

Noot 24 We beperken ons hier tot de kritiekpunten die relevant zijn voor de positionering van de RSJ.

- Het werk dat de RSJ doet op het gebied van jeugd, is ten opzichte van het werk van de andere twee secties minder goed bekend bij jeugdinrichtingen (met name de gesloten jeugdzorg) en sommige andere relevante organisaties op het gebied van jeugd.
- Door sommige commissies van toezicht wordt aangegeven dat zij een grotere rol van de RSJ in de ondersteuning van commissies van toezicht wenselijk vinden.

De relaties met andere adviesorganen

Op het werkterrein van de RSJ zijn diverse andere (advies)organen actief. Zonder te pretenderen uitputtend te zijn, kunnen op grond van de interviews al 12 organisaties genoemd worden: de Raad voor de Rechtspraak, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, de Nederlandse Orde van Advocaten, Raad voor de Kinderbescherming, Vereniging Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal overleg, MO-groep, Inspectie Jeugdzorg, Inspectie voor de Sanctietoepassing, Raad Maatschappelijke Ontwikkeling, Kenniscentrum commissies van toezicht en Adviescollege Verloftoetsing.

Hierbij kan worden aangetekend dat deze organisaties lang niet allemaal adviesorganen in strikte zin zijn. Zo valt bijvoorbeeld op dat de organisaties die primair bedoeld zijn voor het uitoefenen van toezicht, ook een adviseerende taak voor hun rekening nemen. In de wettelijke regelingen waarin de taken van deze organisaties zijn beschreven, is geen adviseerende taak vastgelegd. Op grond van de interviews kan worden geconstateerd dat de RSJ met enkele van deze organisaties, met name de Inspectie voor de Sanctietoepassing en de Inspectie Jeugdzorg, regelmatig contact onderhoudt.²⁵

Deze contacten leiden niet tot intensieve samenwerking. De geïnterviewden van deze organisaties geven aan dat de contacten vooral betrekking hebben op afstemming. Voor zowel de Inspectie voor de Sanctietoepassing als de Inspectie Jeugdzorg geldt dat zij vanuit een andere rol dan de RSJ advies uitbrengen. Met de andere genoemde organisaties heeft de RSJ niet of nauwelijks contact. Bij sommige van deze organisaties is de RSJ ook niet of nauwelijks bekend zoals bij de MO-groep.

Wel zijn de meeste geïnterviewden van mening dat de RSJ, en meer in het bijzonder zijn adviezen, wel goed bekend is bij de relevante organisaties waaronder de ministeries van Justitie en van Jeugd en Gezin, de Inspectie Sanctietoepassing, de Inspectie Jeugdzorg, de reclasseringsinstellingen en het Expertisecentrum Forensische Psychiatrie.

Dat wil echter niet zeggen dat de relaties met andere relevante organisaties optimaal worden benut. Er zijn verschillende geïnterviewden die aangeven, dat de RSJ bij de totstandkoming van zijn adviezen meer gebruik kan maken van inzichten die bij andere organisaties leven. Ten aanzien van de benutting van de relaties is dus zeker verbetering mogelijk.

Noot 25 Van deze beide organisaties zijn de contactpersonen voor de RSJ geïnterviewd. Ook de voorzitter van het Adviescollege Verloftoetsing is geïnterviewd.

Komt de meerwaarde van de RSJ tot zijn recht

De meerwaarde van de RSJ wordt, met uitzondering van een van de geïnterviewden die met name de rechtsprekende taak binnen de jeugdsector overbodig acht, breed onderschreven. Dit is al gebleken uit de beantwoording van de vraag hoe de relevante organisaties tegen het werk van de RSJ aankijken. Daarmee is echter de vraag of de meerwaarde van de RSJ ook voldoende tot zijn recht komt, nog niet beantwoord. Door een aantal geïnterviewden (buiten de RSJ) wordt aangegeven dat de meerwaarde van de RSJ lang niet altijd voldoende benut wordt, omdat de RSJ in vergelijking met andere organisaties (waarbij met name de Raad Maatschappelijke Ontwikkeling, de Raad voor de Rechtspraak en de Inspectie voor de Sanctietoepassing genoemd worden) een minder duidelijk profiel heeft. Door geïnterviewden wordt dit voor een belangrijk deel toegeschreven aan de beperkte media-aandacht voor de adviezen en het ontbreken van 'bondgenoten' die de adviezen van de RSJ ondersteunen.

Door geïnterviewden van de RSJ wordt daarbij aangetekend dat de RSJ de laatste jaren minder terughoudend is geweest in het zoeken van publiciteit en het leggen van contacten met andere organisaties en daarmee streeft naar meer profilering.

Conclusie

Op grond van de beantwoording van de onderzoeksvragen komen de onderzoekers tot de conclusie dat de profilering van de RSJ beter kan. De RSJ wordt weliswaar beschouwd als deskundig, onafhankelijk en (inhoudelijk) gezaghebbend, maar er is ook kritiek te beluisteren op de RSJ en de positie die de Raad inneemt. De belangrijkste punten van kritiek zijn:

- De RSJ wordt door sommigen gezien als een organisatie die te eenzijdig opkomt voor de belangen van gedetineerden en te weinig rekening houdt met slachtoffers van misdrijven en opvattingen die breed in de samenleving leven.
- De adviezen van de RSJ krijgen over het algemeen weinig media-aandacht.
- De RSJ maakt in zijn advisering niet of nauwelijks gebruik van strategische allianties met andere organisaties.
- De bekendheid met het werk van de RSJ is bij een aantal relevante organisaties op het gebied van jeugd gering.

8 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden per onderdeel de belangrijkste conclusies kort samengevat en worden vervolgens aanbevelingen gedaan voor de wijze waarop de RSJ de komende jaren invulling kan geven aan zijn taken. De aanbevelingen zijn gebaseerd op suggesties die in interviews zijn gedaan en op de uiteindelijke wegging daarvan door de onderzoekers.

8.1 Rechtspraak

De onderzoeksvraag ten aanzien van de rechtsprekende taak luidt:

Voert de Raad zijn rechtsprekende taken uit en wel zodanig dat wordt voldaan aan de kwaliteitseisen zoals die door de Raad zijn geformuleerd?

Conclusie

Het antwoord op deze vraag luidt dat de RSJ aan de gestelde kwaliteitseisen voldoet met als kanttekening dat het percentage zaken waarin de streefnormen voor de doorlooptijden gehaald wordt, over het geheel genomen aan de lage kant is. Bovendien is een deel van de geïnterviewden van mening dat in sommige normen een te lange doorlooptijd wordt toegestaan.

Daarnaast zijn twee andere punten naar voren gekomen die aandacht verdienen:

- de bekendheid van de verschillende rechtsgangen; dit speelt het sterkst bij de gesloten jeugdzorg;
- in een aantal gevallen wordt geen gehoor wordt gegeven aan het verzoek van de klager om gehoord te worden zonder dat in het dossier de reden hiervoor is terug te vinden.

Aanbevelingen

- 1 Om de doorlooptijden te verkorten is het in de eerste plaats van belang de grote werkvoorraad bij te werken. Dit vereist het tijdelijk inzetten van extra capaciteit. Daarnaast kunnen de volgende suggesties er voor zorgen dat zaken sneller worden afgehandeld:
 - raadsleden dienen bekend te zijn met de termijn die voor het reageren op conceptuitspraken staat;
 - de RSJ kan zittingen al eerder plannen en moet daarbij niet wachten tot de termijnen voor het insturen van stukken verstreken zijn en het dossier nog niet helemaal compleet is;
 - reactietermijnen moeten zowel intern als extern strikter worden genomen;
- 2 Verkorting van streefnormen voor doorlooptijden dient pas te worden overwogen als de RSJ er in slaagt de doorlooptijden te verkorten.

- 3 Binnen de gesloten jeugdzorg dient de bekendheid met de rechtsprekende taak van de RSJ vergroot te worden, onder meer door
 - op kennismakingsbezoek te gaan bij instellingen voor gesloten jeugdzorg;
 - de (jeugd) advocatuur te wijzen op de rechtsprekende taak van de RSJ.
- 4 In gevallen waarin de beroepscommissie een expliciet verzoek om ter zitting te worden gehoord niet wil honoreren, dient duidelijk gemotiveerd te worden op basis waarvan het verzoek wordt afgewezen.

8.2 Advies

De onderzoeksvraag ten aanzien van de adviserende taak luidt:

Voert de Raad zijn adviserende taken uit en wel zodanig dat wordt voldaan aan de kwaliteitseisen zoals die door de Raad zijn geformuleerd?

Conclusie

De onderzoekers hebben geconstateerd dat de adviezen over het algemeen beoordeeld worden als duidelijk, grondig, deskundig en onafhankelijk. De doorwerking van adviezen die betrekking hebben op wetsvoorstellen en wetswijzigingen, is goed. Niettemin is het eindoordeel over de adviserende taak wat minder positief dan het oordeel over de rechtsprekende taak, omdat de doorwerking van adviezen die een beleidsmatig karakter hebben, sterk wisselend is. Dit heeft te maken met de volgende oorzaken:

- er wordt te veel vanuit het perspectief c.q. belang van gedetineerden geredeneerd;
- aanbevelingen zijn soms niet haalbaar;
- de timing is ongelukkig, omdat het advies als mosterd na de maaltijd komt;
- de adviezen spelen slechts in beperkte mate een rol in het maatschappelijk debat.

Aanbevelingen

- 5 Er dient een strengere selectie plaats te vinden van onderwerpen waarover beleidsmatige adviezen worden uitgebracht. Selectiecriteria zijn:
 - relevantie voor beleidsontwikkeling;
 - relevantie voor maatschappelijk debat (actualiteit);
 - mogelijk overlap met adviezen van andere organisaties.
- 6 Om beter aan te sluiten bij de beleidsontwikkelingen bij relevante ministeries is het van belang dat
 - door het secretariaat ook buiten de reguliere overleggen contacten worden onderhouden met vertegenwoordigers van de betrokken ministeries;
 - bij het opstellen van adviezen de sleutelpersonen van de ministeries geïnterviewd worden.

- 7 Bij het opstellen van adviezen dient vaker met andere organisaties te worden samengewerkt om gezamenlijk tot een advies te komen. Daarbij kan gedacht worden aan reclasseringsorganisaties, het Kenniscentrum commissies van toezicht, het Expertisecentrum Forensische Psychiatrie en de Inspectie Jeugdzorg.
- 8 Zorg dat rond de beleidsmatige adviezen meer publiciteit in de media wordt gegenereerd; dit bevordert de maatschappelijke doorwerking.
- 9 Voorgaande aanbevelingen brengen met zich mee dat de RSJ gemiddeld meer tijd per advies moet investeren; bij gelijkblijvende capaciteit van de RSJ zal dit tot een beperkte reductie van het aantal adviezen moeten leiden.

8.3 Ondersteuning maatschappelijk toezicht

De onderzoeksvraag ten aanzien van de ondersteuning van het maatschappelijk toezicht luidt:

Voert de Raad het beleid uit zoals bedoeld in de motie Weekers-Çörüz met betrekking tot het maatschappelijk toezicht, t.w. de commissies van toezicht, en verricht hij daarbij de juiste inspanningen op voor betrokken partijen heldere wijze, waar dit inhoudt:

- *stimuleren en ondersteunen van de lokale commissies van toezicht;*
- *via deze commissies signaleren en in kaart brengen van landelijke trends.*

Conclusies

De belangrijkste conclusies ten aanzien van deze onderzoeksvraag luiden als volgt:

- De reguliere werkwijze van de RSJ om periodiek de relevante veldpartijen te bezoeken en daarnaast de multidisciplinaire samenstelling van de RSJ, maken het mogelijk dat trends en ontwikkeling over de bejegening van justitiabelen bij de RSJ bekend zijn.
- De keuze van de RSJ voor een beperkte invulling van de deskundigheidsbevordering bij de commissies van toezicht, is naar het oordeel van de onderzoekers verstandig. De RSJ dient, als orgaan waar klagers tegen uitspraken van de beklagcommissie in beroep kunnen gaan, een zekere mate van distantie te betrachten ten opzichte van het werk van de commissies van toezicht.
- De RSJ is nog niet toegekomen aan een geïntegreerd cijfermatig overzicht waarmee landelijke trends in beeld gebracht worden.

Aanbevelingen

- 10 De RSJ dient in nauw overleg met het Kenniscentrum en met commissies van toezicht te bepalen op welke wijze invulling gageven kan worden aan de behoefte aan meer deskundigheidsbevordering bij commissies van toezicht zonder dat daarbij de onafhankelijke positie van de RSJ ten opzichte van de commissies van toezicht in het geding komt.

11 De RSJ dient in samenwerking met het Kenniscentrum op basis van de jaarrapportages van de commissies van toezicht over 2010 een eerste landelijk overzicht samen te stellen.

8.4 Organisatie

De onderzoeksvragen ten aanzien van de organisatie luiden:

- *Hoe wordt de scheiding tussen de rechtsprekende en adviserende taak vormgegeven en hoe wordt de scheiding in de uitvoering bewaakt?*
- *Is de klachtenregeling toegankelijk en werkt die naar behoren?*
- *Is de RSJ zodanig georganiseerd dat de taken op adequate wijze uitgevoerd kunnen worden?*

Conclusies

De belangrijkste conclusies ten aanzien van deze onderzoeksvragen zijn:

- De combinatie van adviserende en rechtsprekende taken binnen één orgaan blijft de gemoederen bezighouden. Terwijl sommige respondenten wijzen op het voordeel van de bundeling van deze taken, plaatsen anderen, zowel binnen als buiten de RSJ, daar juist kritische kanttekeningen bij. Er zijn geen indicaties dat de huidige regeling niet zou voldoen aan het Europese recht. In adviezen en uitspraken van de RSJ wordt expliciet aangegeven welke leden daarbij betrokken zijn, hetgeen uit het oogpunt van transparantie belangrijk is.
- Van de klachtenregeling van de RSJ wordt slechts sporadisch gebruik gemaakt. De klachtenregel is waarschijnlijk bij veel justitiabelen onbekend.
- De organisatie als geheel is voldoende toegerust om de taken zoals beschreven in de hoofdstukken 4 tot en met 6, uit te voeren. Dit betreft zowel de kwaliteitnorm, het secretariaat als de deskundigheid van de leden.
- Aandachtspunten voor de interne organisatie zijn:
 - het ontbreken van een systematiek voor het voeren van functioneringsgesprekken met raadsleden;
 - de uitsluiting van bepaalde beroepsgroepen om lid te worden van de RSJ.

Aanbevelingen

12 De RSJ dient te overwegen of een (nog) striktere scheiding wordt doorgevoerd tussen de rechtsprekende taak en de adviserende taak, in die zin dat leden rechtspreken of adviezen opstellen. Een dergelijke scheiding heeft grote organisatorische consequenties; een nadere afweging van de voor- en nadelen van deze consequenties is noodzakelijk.

13 De bekendheid van de klachtenregeling dient verder te worden vergroot.

14 Ga na of de uitsluiting van bepaalde beroepsgroepen om in aanmerking te komen als lid van de RSJ, ongedaan kan worden gemaakt.

15 Ontwikkel een vaste methodiek voor het voeren van functioneringsgesprekken; zorg er tevens voor dat leden aangesproken worden als hun functioneren aanleiding tot kritiek geeft.

8.5 Positionering

De onderzoeksvragen ten aanzien van de positionering luiden:

- *Hoe kijken relevante organisaties aan tegen het werk van de Raad?*
- *Wat voor relaties onderhoudt de Raad met andere adviesorganen? Is sprake van uitwisseling en benut de Raad de relaties optimaal?*
- *Komt de meerwaarde van de Raad in relatie tot rapporten en onderzoeken van/door andere instanties tot zijn recht?*

Conclusie

Op grond van de beantwoording van de onderzoeksvragen komen de onderzoekers tot de conclusie dat de RSJ weliswaar minder terughoudend is geworden en meer de publiciteit zoekt, maar dat de profilering van de RSJ verdere verbetering behoeft, dus beter kan. De RSJ wordt beschouwd als deskundig, onafhankelijk en (inhoudelijk) gezaghebbend, maar er zijn ook kritische kanttekeningen te plaatsen bij de opstelling en profilering van de RSJ:

- de RSJ wordt door sommigen gezien als een organisatie die te eenzijdig opkomt voor de belangen van gedetineerden en te weinig rekening houdt met slachtoffers van misdrijven en opvattingen die breed in de samenleving leven; dit beeld over de RSJ wordt gevoed door sommige adviezen en in incidentele gevallen (zoals de zaken Koos H. en Cuedet Y.) door uitspraken van de RSJ;
- de adviezen van de RSJ krijgen over het algemeen weinig media-aandacht;
- de RSJ maakt in zijn advisering niet of nauwelijks gebruik van strategische allianties;
- de bekendheid met het werk van de RSJ is bij een aantal relevante organisaties op het gebied van jeugd gering.

Aanbevelingen

16 Bij uitspraken rond gevoelige zaken dient de RSJ goede toelichting te geven in de media en deze toelichting af te stemmen met het ministerie van Justitie. Met het oog hierop is in het van belang dat er binnen de secties raadsleden zijn die geëquipeerd en beschikbaar zijn om met de media om te gaan.

17 Door middel van de adviezen dient de RSJ zich nadrukkelijk te manifesteren als gezaghebbend adviesorgaan. Met het oog hierop is realisatie van de aanbevelingen 5 tot en met 9 van groot belang.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht geïnterviewde sleutelfiguren

RSJ

Dhr. prof. dr. P.B. Boorsma – algemeen voorzitter
Dhr. prof. dr. mr.L.M. Moerings – voorzitter sectie Gevangeniswezen
Dhr. mr. drs. E. Bakker – voorzitter Rechtspraakkamer
Dhr. prof. mr. P. Vlaardingerbroek – voormalig voorzitter sectie Jeugd
Dhr. mr. A. Visser – voorzitter sectie Tbs
Dhr. mr. P.N.E. Plooi – hoofd Rechtspraak
Mevr. mr. M.L.H. Gelauff – hoofd Advies

Ministerie van Justitie

Mevr. drs. E.M. ten Hoorn Boer – DGPJS
Dhr. mr. drs. M.C.J. Groothuizen – DSP
Mevr. M. Pont – DSP
Dhr. drs. G.J. Terlouw – DJJ
Dhr. drs. A.H.A. Schoorl – DJJ
Mevr. mr. M.F.M. de Groot – Jeugdsancties & preventie DJJ
Dhr. mr. A. Kors – straf- en sanctierecht DG
Mevr. mr. E.D.G. Kiersch – privaatrecht DG
Dhr. mr. P.J.M. van der Sande – DJI
Dhr. mr. J.J.H. Butselaar – JJI DJI

Ministerie voor Jeugd en Gezin

*Dhr. drs. J. B. van den Berg

Justitiële inrichtingen

*Dhr. G. van der Laan – PI Alphen a/d Rijn
*Dhr. R. Kloeken – PI Scheveningen
*Mevr. A. Simic – PI Vught
*Dhr. B. Bijker – JJI De Hartelborgt
*Mevr. A. Nas – JJI Rentray
*Mevr. R. Molmans – Pompestichting

Advocatuur

*Dhr. mr. J.A.W. Knoester
*Mevr. mr. M.G. Pekkeriet
*Mevr. mr. J.J. Serrarens

Overige organisaties

*Dhr. drs. H. Kamps – MO-groep
*Dhr. drs. E. ten Holte – Stichting Verslavingsreclassering GGZ
*Dhr. mr. drs. J.J.H.M. van Gennip – Reclassering Nederland
Dhr. mr. F. Teeven - Tweede Kamerfractie van de VVD
Dhr. mr. A. Baaijens – Klankbordgroep/ Kenniscentrum Commissies van toezicht
Mevr. mr. C. Linzel – Klankbordgroep / Kenniscentrum Commissies van toezicht
Dhr. mr. J. Verheugt – Adviescollege Verloftoetsing
Mevr. dr. I. Embley – Expertisecentrum Forensische Psychiatrie
*Dhr. mr. W.F.G. Meurs – Inspectie voor de Sanctietoepassing
*Dhr. drs. R.P. Bruijn – Inspectie Jeugdzorg

*Deze interviews zijn telefonisch afgenomen

Bijlage 2 Tabellen enquête commissies van toezicht

Op basis van een adressenbestand van alle justitiële inrichtingen zijn 90 commissies van toezicht benaderd met het verzoek om een online-enquête in te vullen. Uiteindelijk hebben 42 commissies van toezicht deze enquête ook daadwerkelijk ingevuld (respons van 47%). In deze bijlage worden de resultaten van deze enquête weergegeven.

Tabel B1 Verdeling type inrichting

Type inrichting	Aantal	Percentage
Penitentiaire Inrichting (p.i.)	28	67%
Justitiële Jeugdinrichting (j.j.i.)	9	21%
Forensisch Psychiatrisch Centrum (f.p.c.)	5	12%
Totaal	42	100%

Tabel B2 Contact met de RSJ (*open vraag*)

Vorm van contact	Aantal	Percentage
Bezoek RSJ aan inrichting	21	41%
Landelijke bijeenkomsten RSJ	10	20%
Regionale bijeenkomsten RSJ	5	10%
Beroepszaken	3	6%
Rapportages e.a. stukken per post	3	6%
Advies	2	4%
Mailingen	1	2%
Geen	6	12%
Totaal	51	100%

Tabel B3 Gebruik van inhoudelijke ondersteuning door de RSJ (*open vraag*)

Soort gebruik	Aantal	Percentage
Jurisprudentiebulletin	14	41%
Databank RSJ	7	21%
Adviesrapporten	4	12%
Website RSJ	4	12%
Landelijke bijeenkomsten RSJ	2	6%
Vraag gesteld	2	6%
Bezoek door RSJ	1	3%
Geen	9	26%
Totaal	34	100%

Tabel B4 Beoordeling informatieverstrekking en deskundigheidsbevordering door de RSJ

Beoordeling	Aantal	Percentage
Goed	13	31%
Voldoende	23	55%
Matig	1	2%
Slecht	0	0%
Onbekend	5	12%
Totaal	42	100%

Respondenten konden suggesties geven hoe de RSJ de informatieverstrekking en deskundigheidsbevordering (verder) kan verbeteren. Zes van hen noemen het organiseren van meer bijeenkomsten, bijvoorbeeld halfjaarlijkse

bijeenkomsten per regio waarbij aandacht wordt besteed aan actuele onderwerpen en waarin op concrete problemen wordt ingegaan. Ook aan informatie over beklagrecht is behoefte. Het doorsturen van adviezen naar de belanghebbende inrichtingen en het bekend maken van de standaardcompensatiebedragen die de RSJ hanteert, wordt door twee respondenten genoemd. Daarnaast zou volgens een respondent een introductie cursus voor nieuwe en onervaren commissieleden een goede aanvulling op het aanbod vormen.

Tabel B5 Beoordeling redelijke termijnen rechtspraak

Beoordeling	Aantal	Percentage
Redelijk	18	43%
Niet redelijk	18	43%
Geen mening	6	14%
Totaal	42	100%

Tabel B6 Werking schorsingsregeling

Beoordeling	Aantal	Percentage
Goed	25	60%
Niet goed	6	14%
Geen mening	11	26%
Totaal	42	100%

Tabel B7 Bevoegdheden schorsingsvoorzitter

Beoordeling	Aantal	Percentage
Wenselijk dat schorsingsvoorzitter naast schorsen van gegeven beslissingen, ook voorzieningen kan treffen	13	31%
Onwenselijk dat schorsingsvoorzitter naast schorsen van gegeven beslissingen, ook voorzieningen kan treffen	23	55%
Geen mening	6	14%
Totaal	42	100%

Tabel B8 Toereikendheid beklaggronden voor recht op beklag

Beoordeling	Aantal	Percentage
Toereikend	30	71%
Ontoereikend	5	12%
Geen mening	7	17%
Totaal	42	100%

Tabel B9 Beoordeling justitiabelen inrichting over de RSJ als onafhankelijke beroepsinstantie

Beoordeling	Aantal	Percentage
Justitiabelen kennen de RSJ niet of nauwelijks	9	22%
Meerderheid beschouwt de RSJ als onafhankelijk	6	14%
Minderheid beschouwt de RSJ als onafhankelijk	1	2%
Weet niet	26	62%
Totaal	42	100%

Tabel B10 Naleving uitspraken beklagcommissie

Beoordeling	Aantal	Percentage
Altijd	17	41%
Vaak	14	33%
Soms	0	0%
Nooit	0	0%
Weet niet	11	26%
Totaal	42	100%

Tabel B11 Naleving uitspraken van de RSJ

Beoordeling	Aantal	Percentage
Altijd	16	38%
Vaak	7	17%
Soms	0	0%
Nooit	0	0%
Weet niet	19	45%
Totaal	42	100%

Tabel B12 Begrijpelijkheid uitspraken van de RSJ (*open vraag*)

Beoordeling	Aantal	Percentage
(Voldoende) duidelijk	13	38%
(Voldoende) duidelijk voor beklagcommissie en directeur maar (waarschijnlijk) niet voor klager	18	53%
Geen mening	3	9%
Totaal	34	100%

Tabel B13 Bekendheid interne klachtenregeling over handelswijze door de RSJ bij justitiabelen die in beroep gaan

Beoordeling	Aantal	Percentage
Bij (vrijwel) iedereen bekend	0	0%
Bij de meerderheid bekend	0	0%
Bij een minderheid bekend	1	2%
(Vrijwel) onbekend	9	21%
Justitiabelen kennen de RSJ niet of nauwelijks	5	11%
Weet niet	27	64%
Totaal	42	100%

Tabel B14 Bekendheid justitiabelen met recht op beroep tegen besluit (over)plaatsing, deelname aan penitentiair programma, verlof en strafonderbreking

Beoordeling	Aantal	Percentage
Goed	6	14%
Voldoende	12	29%
Matig	7	17%
Slecht	0	0%
Weet niet	17	40%
Totaal	42	100%

Tabel B15 Wijze van informatie verstrekken aan justitiabelen over recht op beroep tegen besluit (over)plaatsing, deelname aan penitentiair programma, verlof en strafonderbreking (*open vraag*)

Wijze van informatie verstrekken	Aantal	Percentage
Huisregels	16	14%
Mondeling	11	29%
Schriftelijk	10	17%
Handboek rechtspositie/Bajesboek	2	0%
Weet niet	9	40%
Totaal	48	100%

Tabel B16 Bekendheid justitiabelen met recht op beroep tegen besluit medisch handelen

Beoordeling	Aantal	Percentage
Goed	5	12%
Voldoende	10	24%
Matig	6	14%
Slecht	3	7%
Weet niet	18	43%
Totaal	42	100%

Tabel B17 Wijze van informatie verstrekken aan justitiabelen over recht op beroep tegen besluit medisch handelen (*open vraag*)

Wijze van informatie verstrekken	Aantal	Percentage
Huisregels	10	28%
Geen onderscheid met andere klachten	5	14%
(Verteld door) maandcommissaris	4	11%
(Doorverwijzing naar) medisch adviseur	2	6%
Standaard beklagformulier	2	6%
Weet niet	13	36%
Totaal	36	100%

Tabel B18 Bekendheid justitiabelen met recht op beroep op beklag

Beoordeling	Aantal	Percentage
Goed	23	55%
Voldoende	9	21%
Matig	0	0%
Slecht	0	0%
Weet niet	10	24%
Totaal	42	100%

Tabel B19 Wijze van informatie verstrekken aan justitiabelen over recht op beroep tegen besluit medisch handelen (*open vraag*)

Wijze van informatieverstrekking ering	Aantal	Percentage
Schriftelijk	18	28%
Huisregels	15	23%
Beklagrechter (tijdens zitting)	12	19%
(Verteld door) maandcommissaris	5	8%
Anders mondeling	3	5%
Handboek rechtspositie	1	2%
Weet niet	10	16%
Totaal	36	100%

Tabel B20 Bekendheid justitiabelen met recht op beroep, verzoek tot schorsing van een beslissing van de directeur, hangende de uitspraak van de beklagcommissie

Beoordeling	Aantal	Percentage
Goed	5	12%
Voldoende	9	21%
Matig	3	7%
Slecht	2	5%
Weet niet	23	55%
Totaal	42	100%

Tabel B21 Wijze van informatie verstrekken aan justitiabelen over recht op beroep, verzoek tot schorsing van een beslissing van de directeur, hangende de uitspraak van de beklagcommissie (*open vraag*)

Wijze van informatieverstrekking	Aantal	Percentage
Vermelding in beschikking	18	28%
Huisregels	15	23%
(Verteld door) maandcommissaris	12	19%
Advocaat	5	8%
Vermelding op beklagformulier	3	5%
Weet niet	10	16%
Totaal	36	100%

Tabel B22 Oordeel over waarborging van scheiding rechtsprekende en adviserende taken

Beoordeling	Aantal	Percentage
Voldoende gewaarborgd	8	20%
Onvoldoende gewaarborgd	2	4%
Geen mening	32	76%
Totaal	42	100%