

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming

Stimulering maatschappelijk toezicht in 2010

Het maatschappelijk toezicht als
voedingsbron voor advisering aan
de minister van Justitie

Inhoud

Doel van contacten tussen de Raad en de commissies van toezicht.....	3
Begeleidingscommissie	5
Activiteiten in 2010	6
1. Gesprekken van c.v.t.'s met de Raad.....	6
2. Informatie van c.v.t.'s verzamelen en verwerken; beschrijven van (landelijke) ontwikkelingen/trends	6
3. Faciliteren informatie-uitwisseling en deskundigheidsbevordering	7
4. Model en inhoudelijke thematiek jaarverslag c.v.t.'s	7
5. Toezichtkader en toetsingscriteria voor c.v.t.'s.....	7
6. Landelijke en regionale bijeenkomsten	8
Samenvatting activiteiten 2010.....	10

Doel van contacten tussen de Raad en de commissies van toezicht

In 2006 nam de Tweede Kamer de motie Weekers-Çörüz aan:

“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.”

De motie toont een expliciete erkenning op politiek niveau van het onafhankelijk, maatschappelijk toezicht¹ door de commissies van toezicht. De motie formuleert rechtstreeks een opdracht aan de Raad, maar richt zich indirect ook tot de commissies van toezicht. Een oproep tot samenwerking!

De Raad wordt gevraagd, binnen het kader van zijn adviestaak², over de bejegening van ingeslotenen een landelijke vergelijking te maken en trends te signaleren. Het is de bedoeling dat de Raad daarbij gebruik maakt van informatie van de commissies van toezicht. Op deze manier ontstaat een lijn, waarlangs het toezicht van de commissies doorwerkt in beleidssignalen en adviezen aan de minister van Justitie en uiteindelijk in het beleid zelf. De motie roept daarmee (indirect) de c.v.t.'s op om de resultaten van hun toezicht zichtbaar en toegankelijk te maken en uit te wisselen, zowel onderling als met de Raad.

Landelijke bundeling van krachten, door samenwerking en wisselwerking tussen de Raad en de c.v.t.'s, vormt een essentiële voorwaarde voor het realiseren van een volledig en representatief resultaat van het maatschappelijk toezicht. De commissies behouden daarbij vanzelfsprekend volledig hun onafhankelijke positie, niet alleen ten opzichte van de inrichting en de minister maar ook tegenover de Raad. De Raad speelt ten opzichte van de commissies geen sturende of toetsende rol. Ook blijft het de commissies onverminderd vrij staan rechtstreeks aan de minister van Justitie advies uit te brengen. Maar de gedachte achter de motie-Weekers is dat landelijke bundeling van krachten meer zal opleveren.

Door het bieden van inhoudelijke coördinatie en expertise geeft de Raad de commissies steun in de rug voor de verdere ontwikkeling en uitvoering van hun toezichthoudende en adviserende taken:

- inhoudelijke coördinatie komt tot stand via het jaarlijkse werkprogramma voor de adviestaak van de Raad;
- de inhoudelijke expertise van de Raad komt tot uitdrukking in zijn adviezen.

¹ Voor een omschrijving van maatschappelijk toezicht, zie: Toezichtkader c.v.t.'s, RSJ 2008

² Het 'stimuleren van de c.v.t.'s' is niet als een afzonderlijke taak in de Instellingswet RSJ (Stb 2006, 420) opgenomen. Deze kent alleen de taken rechtspraak en advisering

De Raad wil conclusies en opvattingen van commissies van toezicht benutten als bron voor advisering over de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen aan de minister van Justitie.

Hiermee wordt beoogd

- adviesonderwerpen te laten aansluiten bij wat leeft in de uitvoeringspraktijk;
- de adviezen te voorzien van een extra signaal uit het veld, en
- bevindingen van c.v.t.'s sterker en gebundeld te laten doorklinken op landelijk niveau.

Vanaf 2007 heeft de Raad contacten met c.v.t.'s opgezet en activiteiten uitgevoerd onder de noemer *stimulering maatschappelijk toezicht*. Dat is de term die in de motie-Weekers-Çörüz wordt gebruikt.

De activiteiten die de Raad t.o.v. de commissies van toezicht ontplooit maken deel uit van het werkprogramma advisering van de Raad. Het plan voor 2010 bevat nieuwe initiatieven, terwijl enkele lopende activiteiten worden afgerond of beëindigd. Met het oog op de continuïteit worden in dit overzicht ook de lopende activiteiten genoemd die in 2009/2010 worden beëindigd.

Ontwikkelingen die van invloed zijn op het activiteitenplan zijn

- *de oprichting van een klankbordgroep c.v.t.'s*

De klankbordgroep bestaat uit voorzitters en leden van commissies uit de sectoren gevangeniswezen, jeugd, forensische zorg en bijzondere voorzieningen. Doel is het bevorderen van communicatie tussen de c.v.t.'s en professionalisering van werkwijzen. Raad en klankbordgroep willen nauw samenwerken.

- *het departementale project Professionalisering c.v.t.'s (uitvoering van de aanbevelingen van de Inspectie voor de Sanctietoepassing t.a.v. het functioneren van de c.v.t.'s)*

Met dit project wordt beoogd het functioneren van de commissies te ondersteunen, onder meer door knelpuntenonderzoek op het gebied van de financiering, registratie en secretariële ondersteuning. Naast het bestuursdepartement participeren DJI, Raad voor de Rechtspraak, klankbordgroep c.v.t.'s en RSJ in het project. De projectgroep brengt in 2009 advies uit aan de staatssecretaris van Justitie.

Het project is gericht op uniformering van werkwijze, verslaglegging en verdere professionalisering.

Nu de klankbordgroep en het departementale project zich bezighouden met het inventariseren en aanpakken van knelpunten zoals de financiering en de secretariële ondersteuning van de c.v.t.'s zal de Raad zich hier niet meer direct op

richten. Het actieplan 2010 is in deze zin aangepast t.o.v. vorige jaren. De Raad concentreert zich op contacten met de c.v.t.'s in het kader van de adviestaak van de Raad en de advies- en toezichtfunctie van de commissies.

Begeleidingscommissie

Een *begeleidingscommissie* bewaakt de voortgang van de in dit actieplan beschreven activiteiten en is de plaats voor inhoudelijke discussie. Deze commissie bestaat uit c.v.t.- en Raadsleden. De DJI neemt aan de besprekingen deel.

Activiteiten in 2010

1. Gesprekken van c.v.t.'s met de Raad

De Raad heeft tussen 2007 en 2009 gesprekken gevoerd met in totaal zo'n zestig commissies. Doorgaans vonden deze gesprekken plaats rond een vergadering van de commissie, maar ook is een ontmoeting met de c.v.t. een vast onderdeel van ieder veldbezoek (aan een justitiële inrichting) van de Raad. Vanaf 2010 bezoekt de Raad de c.v.t.'s individueel alleen nog in het kader van de veldbezoeken en adviezen. De frequentie van de veldbezoeken wordt wel iets opgevoerd.

Het doel van gesprekken met de c.v.t.'s is

- persoonlijke kennismaking en het uitwisselen van informatie en gezichtspunten over rechtspositie en bejegening;
- bespreken van wensen en behoeften en mogelijkheden m.b.t. de stimulerende taak van de Raad.

Toelichting

De Raad is met de gesprekkencyclus begonnen omdat persoonlijk contact door het wederzijdse karakter meer en gericht informatie oplevert dan schriftelijke enquêtes. Het bezoeken van afzonderlijke c.v.t.'s levert een grote diversiteit aan informatie op maar blijkt een wel erg arbeidsintensieve aangelegenheid. Nu met een groot aantal c.v.t.'s is gesproken, is de basis gelegd voor een doelmatigere vorm van contact houden, namelijk in het kader van de veldbezoeken, advisering en in regionale en landelijk bijeenkomsten (zie 6).

2. Informatie van c.v.t.'s verzamelen en verwerken; beschrijven van (landelijke) ontwikkelingen/trends

- a) De Raad inventariseert knelpunten op het gebied van bejegening en rechtspositie van ingeslotenen n.a.v. meldingen van c.v.t.'s. De Raad coördineert reacties, waarna eventueel de landelijke gebundelde bevindingen aan de minister worden kenbaar gemaakt;
- b) de Raad bevraagt de c.v.t.'s op thema's/onderwerpen waarover de Raad adviseert. Dit gebeurt in de contacten met de c.v.t.'s en door het secretariaat i.s.m. de DJI en het Kenniscentrum. Daarnaast verwerkt de Raad informatie uit de jaarverslagen van de c.v.t.'s. De Raad verspreidt zijn werkprogramma advisering onder de c.v.t.'s zodat zij weten welke onderwerpen al aandacht krijgen en zij daarop kunnen inspelen;
- c) de Raad bundelt de bevindingen van de c.v.t.'s en andere informatie over de tenuitvoerlegging per sector;
- d) uit deze bundeling wordt een landelijk overzicht gemaakt, t.b.v. de advisering en voor het jaarverslag van de Raad.

3. Faciliteren informatie-uitwisseling en deskundigheidsbevordering

In de contacten met de Raad hebben c.v.t.'s onder meer de volgende onderwerpen aan de orde gesteld:

- a) helpdesk: onderzoek naar de behoefte aan een helpdeskfunctie, uitgeoefend door de Raad en/of het Kenniscentrum c.v.t.'s;
- b) inhoud en gebruik van de site van het Kenniscentrum, mede in relatie tot de site van de Raad;
- c) behoefte aan een introductie- en naslagmap voor (nieuwe) leden c.v.t.'s;
- d) deskundigheidsbevordering voor c.v.t.-leden
 - peilen van behoefte;
 - beschikbaarheid van, bekendheid met en deelname aan het aanbod van de DJI;
 - aanbod voor inbreng van de Raad(sleden) aan de cursus.
- e) de noodzaak van een uniforme klachtregistratie.

Verbeterpunten ten aanzien van de site van het Kenniscentrum (punt b) zijn betrouwbaarheid, actualiteit en toegankelijkheid. De Raad heeft zijn bevindingen op deze punten besproken met de medewerkers van het Kenniscentrum c.v.t.'s en met de DJI, die dit centrum financiert. Inmiddels is ervoor gezorgd dat circulaire, beleidswijzigingen e.d. op de site komen.

Ten aanzien van de punten c en d blijven de door de c.v.t.'s geuite behoeften en wensen onverminderd bestaan. De begeleidingscommissie geeft hier in samenwerking met de klankbordgroep verder invulling aan.

Het ontwikkelen van een uniforme klachtregistratie en -rubricering (punt e) is opgepakt in het departementale project. Hiermee ziet de Raad zijn inventarisatie op dit onderdeel als afgerond, maar blijft bij de ontwikkelingen in 2010 betrokken.

4. Model en inhoudelijke thematiek jaarverslag c.v.t.'s

De Raad heeft inhoudelijk bijgedragen aan het door de DJI — via het Kenniscentrum — aangeboden model voor het jaarverslag van de c.v.t.'s. Hiermee is dit onderwerp voor de Raad afgerond. Aan de hand van zijn ervaringen (de Raad neemt immers alle jaarverslagen door) zal de Raad bijdragen aan de evaluatie van het model.

5. Toezichtkader en toetsingscriteria voor c.v.t.'s

De beginselenwetten omschrijven de toezichttaak van de c.v.t.'s ruim. Een duidelijke invulling en afbakening van de toezichttaak van de c.v.t.'s (Beginselenwetten, o.a. art. 7 Pbw) is gewenst, zeker waar deze nu onvoldoende helder is. Een *toezichtkader* versterkt niet alleen het functioneren van de c.v.t.'s als toezichthouder maar ook hun positie in het veld.

De Raad heeft een toezichtkader ontworpen en heeft dit in december 2008 aan de commissies aangeboden. In de praktijk zal moeten blijken in hoeverre de commissies aan dit kader steun ontleen voor hun functioneren als

toezichthouder. In de ontmoetingen van commissies en Raad wordt dit besproken. In 2010 zal worden bekeken of aanpassing van het kader gewenst is.

Voorts hebben commissies behoefte geuit aan normen aan de hand waarvan zij conclusies kunnen verbinden aan hun bevindingen. Deze normen zijn te destilleren uit verschillende bronnen (Beginselenwetten, de European Prison Rules, het voormalig toetsingskader van de Raad, van de CPT en van de ISt). De Raad werkt aan de hand van verschillende bronnen *toetsingscriteria* uit waarvan de c.v.t.'s bij hun toezichttaak gebruik kunnen maken. Deze activiteit is in 2009 uitgevoerd; het presenteren en bespreken ervan met de c.v.t.'s vindt deels in 2009, deels in 2010 plaats. Aangezien ook de ISt werkt aan vernieuwing van toetsingscriteria, zal de Raad over inhoud en presentatie van de criteria met de ISt overleggen. Uitgangspunt is dat de criteria voor de c.v.t.'s aansluiten op het karakter van het maatschappelijk toezicht: zij moeten geen duplicaat zijn van de inspectiecriteria, ook al komen de normen uit dezelfde of vergelijkbare bron (beginselenwetten enz.).

Activiteiten:

- a) bespreken van het toezichtkader met de c.v.t.'s;
- b) toetsingscriteria uitwerken en verspreiden zoals toezichtkader:
 - introduceren en bespreken toezichtkader en toetsingscriteria bij c.v.t.'s (bijvoorbeeld op landelijke c.v.t.-dag);
 - opnemen als bespreekpunt in de contacten;
 - aanmelden als agendapunt voor landelijke bijeenkomsten;
 - ervaringen met toezichtkader en toetsingscriteria: ontwikkeling volgen/actief informatie bij c.v.t.'s halen en zonodig bijstellen kader/criteria.

Beginselen van goede bejegening

De Raad komt in 2009 met een uitgave van *Beginselen van goede bejegening*: uitgangspunten en voorbeelden van goede praktijk inzake — vooral uit het gezichtspunt van de gedetineerde — belangrijke aspecten van detentie. Een nulversie van de beginselen is in mei en juni 2009 besproken in bijeenkomsten, waaraan onder meer leden van c.v.t.'s deelnamen.

6. Landelijke en regionale bijeenkomsten

- De Raad organiseert met regelmaat bijeenkomsten met voorzitters van de beklagcommissies t.b.v. coördinatie in de rechtspraak. Vanaf 2009 worden deze bijeenkomsten voor een deel ook bestemd voor uitwisseling op het gebied van de advisering. De eerste bijeenkomst in de nieuwe opzet is die van 3 november met de c.v.t.'s / beklagcommissies bij de justitiële jeugdinrichtingen. In 2010 organiseert de Raad bijeenkomsten met c.v.t.'s in alle sectoren. De bijeenkomsten met de c.v.t.'s bij het gevangeniswezen vinden regionaal plaats.

- De DJI organiseert jaarlijks een landelijke c.v.t.-dag en twee maal per jaar bijeenkomsten van de voorzitters van de c.v.t.'s bij de j.j.i.'s. Deze bijeenkomsten worden ook benut voor uitwisseling van informatie en samenwerking tussen de Raad en c.v.t.'s. De Raad bevordert bij DJI agendering van zijn werkplan voor de jaarlijkse landelijke c.v.t.-dag.
- De in 2009 opgerichte klankbordgroep van c.v.t.-voorzitters heeft in 2009 een landelijke bijeenkomst voor c.v.t.'s gehouden en zal dat in komende jaren wellicht vaker doen.
- Bij het organiseren van bijeenkomsten met c.v.t.'s houdt de Raad rekening met de volle agenda van veel c.v.t.-leden en stemt data en onderwerpen af met de DJI, respectievelijk de klankbordgroep.

Samenvatting activiteiten 2010

1. Informatie van c.v.t.'s verzamelen en verwerken; beschrijven van (landelijke) ontwikkelingen/trends
 - a) De Raad inventariseert knelpunten op het gebied van bejegening en rechtspositie van ingeslotene n.a.v. meldingen van c.v.t.'s. De Raad coördineert reacties, waarna eventueel de landelijke gebundelde bevindingen aan de minister worden kenbaar gemaakt;
 - b) de Raad bevraagt de c.v.t.'s op thema's/onderwerpen waarover de Raad adviseert. Dit gebeurt in de contacten met de c.v.t.'s (veldbezoeken aan inrichtingen en landelijke / regionale bijeenkomsten) en door het secretariaat i.s.m. de DJI en het Kenniscentrum. Daarnaast verwerkt de Raad informatie uit de jaarverslagen van de c.v.t.'s:
 - c) de Raad bundelt de bevindingen van de c.v.t.'s en andere informatie over de tenuitvoerlegging per sector;
 - d) uit deze bundeling wordt een landelijk overzicht gemaakt, t.b.v. de advisering en voor het jaarverslag van de Raad.

2. Faciliteren informatie-uitwisseling en deskundigheidsbevordering
 - a) helpdesk: onderzoek naar de behoefte aan een helpdeskfunctie, uitgeoefend door de Raad en/of het Kenniscentrum c.v.t.'s;
 - b) inhoud en gebruik van de site van het Kenniscentrum, mede in relatie tot de site van de Raad;
 - c) behoefte aan een introductie- en naslagmap voor (nieuwe) leden c.v.t.'s;
 - d) deskundigheidsbevordering voor c.v.t.-leden
 - peilen van behoefte;
 - beschikbaarheid van, bekendheid met en deelname aan het aanbod van de DJI;
 - aanbod voor inbreng van de Raad(sleden) aan de cursus.

3. Toezichtkader en toetsingscriteria voor c.v.t.'s
 - a) toezichtkader bespreken met de c.v.t.'s;
 - b) toetsingscriteria uitwerken en verspreiden;
 - introduceren en bespreken toezichtkader en toetsingscriteria bij c.v.t.'s (bijvoorbeeld op landelijke c.v.t.-dag):
 - opnemen als bespreekpunt in de contacten;
 - aanmelden als agendapunt voor landelijke bijeenkomsten;
 - ervaringen met toezichtkader en toetsingscriteria: ontwikkeling volgen/actief informatie bij c.v.t.'s halen en zonodig bijstellen kader/criteria.
