

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming

Jaarverslag 2007

Op het juiste spoor

Inhoudsopgave

<i>Voorwoord</i>	5
<i>Hoofdstuk 1 Belangrijke ontwikkelingen in de rechtspraak van de RSJ</i>	7
1.1 <i>Procedurebeschrijving van zittingen</i>	7
1.2 <i>Belangwekkende ontwikkelingen en uitspraken</i>	8
1.3 <i>Interviews</i>	13
<i>Verslag van het interview met dhr. G.J.J.M Lemkens, unitdirecteur p.i. Vught over zijn ervaringen met en visie op het beklag- en beroepsrecht voor gedetineerden.</i>	13
<i>Verslag van het interview met dhr. P.C. Vegter, voorzitter van de rechtspraakkamer</i>	16
<i>Hoofdstuk 2 Belangrijke ontwikkelingen in de adviestaak van de RSJ</i>	20
2.1 <i>Inleiding: 2007 in vogelvucht</i>	20
2.2 <i>Ontwikkelingen en adviezen in het gevangeniswezen</i>	22
2.3 <i>Ontwikkelingen en adviezen in de jeugdsector</i>	25
2.4 <i>Ontwikkelingen in de tbs sector</i>	30
<i>Hoofdstuk 3 Personele aangelegenheden / organisatorische ontwikkelingen</i>	33
3.1 <i>Vernieuwingen</i>	33
3.2 <i>Bedrijfsresultaten</i>	36
3.3 <i>Belangrijke contacten in 2007</i>	36
3.4 <i>Klachten</i>	37
<i>Bijlage 1 De uitvoering van de taken van de Raad in 2007</i>	39
<i>Bijlage 1 A Rechtspraak</i>	39
<i>Bijlage 1 B Adoptie</i>	43
<i>Bijlage 1 C Cijfers</i>	45
<i>Bijlage 2 Leden en medewerkers</i>	47

Voorwoord

Onder het motto “Samen werken, samen leven” treedt begin 2007 een nieuw kabinet aan. Tevens een nieuwe coalitie, dus het is echt een wisseling van de wacht. En waar wissels worden verschoven worden treinen in een andere richting gestuurd, of wordt hun tempo aangepast. Voor de Raad wordt na de portefeuillevreiding van het nieuwe kabinet duidelijk dat de Raad te maken heeft met drie bewindslieden. Naast de minister van justitie is dat ook de staatssecretaris van Justitie (die sanctietoepassing in haar portefeuille heeft) en de minister van Jeugd en Gezin (een geheel nieuwe ministerspost). Daarnaast wordt drs. A.P. Visser aangetrokken als nieuwe sectievoorzitter tbs. Hij heeft als voorzitter van de voormalige parlementaire onderzoekscommissie tbs (commissie-Visser) een uitgebreide expertise op dit terrein.

De Raad heeft als taak om de bewindslieden, ongeacht hun politieke kleur, te adviseren. De Raad houdt de vinger aan de pols, vraagt zich af of ze op het juiste spoor zitten of dat ze het spoor bijster zijn, als het gaat om tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen en om bescherming van jeugdigen.

“De meeste treinen rijden achterlangs het leven”. De eerste zin van een gedicht van de Twentse taalkunstenaar Willem Wilmink. De Raad bekijkt of deze voortdenderende treinen (“Maar ach, de trein is doorgedaan / en kilometers daarvandaan”), die maar al te vaak worden voortgedreven door ronkende bezweringsformules zoals “het verhogen van de maatschappelijke veiligheid”, “consequente en effectieve tenuitvoerlegging”, “levensloopbenadering van gedetineerden” het juiste spoor nog volgen. Regelmatig adviseert de Raad om wat af te remmen, om eens op een ongepland perron te stoppen, om een rangeerterrein op te zoeken of om een wissel om te zetten.

De Raad blijft kijken of de beleidsplannen en wetswijzigingen, die in de achterlangs razende treinen worden ontwikkeld nog wel voldoende te maken hebben met wat er in het landschap gebeurt. Is er genoeg aandacht voor beginselen van goede bejegening van hen, die met justitie in aanraking komen?



In dit jaarverslag leest u hoe de Raad in zijn adviezen aankijkt tegen de ontwikkelingen op het terrein van strafrechtstoepassing en jeugdbescherming. De Raad constateert zowel positieve als negatieve tendensen. Positief is bijvoorbeeld de toegenomen aandacht voor intensieve nazorg, terwijl de Raad aan de andere kant zijn bezorgdheid uitspreekt over de blijvende druk op de inrichtingen en de mensen, die daar werken, vanwege de efficiëntie-illusie dat meer veiligheid mogelijk is voor minder geld.

Eind 2006 schreef de Raad zijn visienota 2007-2010. In 2007 is het daaruit voortvloeiende actieprogramma van start gegaan. Verspreid in dit jaarverslag wordt aandacht besteed aan een aantal van deze activiteiten. We noemen hier het invullen van de nieuwe rol van de RSJ ten opzichte van de commissies van toezicht, het uitwerken van beginselen van goede bejegening en het reorganiseren van het secretariaat.

Centraal in dit jaarverslag staat echter de rechtspraak van de Raad. De Raad kiest ervoor om nu eens zijn rechtsprekende taken, die doorgaans naar buiten toe niet zo in de belangstelling staan, in de schijnwerpers te zetten.

Deze specialistische penitentiaire beroepsrechtspraak wordt al jarenlang op een onafhankelijke en deskundige wijze door de RSJ uitgevoerd. De Raad is hiermee een belangrijke actor als het gaat om het

bieden van rechtsbescherming aan personen die een straf of een maatregel moeten ondergaan. Waar de Raad met zijn adviezen deze rechtsbescherming en bejegening in brede, algemene zin bewaakt, gaat het in de rechtspraak om concrete casuïstiek.

Hoe verloopt een zitting van een beroepscommissie? Om wat voor zaken gaat het eigenlijk? Hoeveel zaken behandelt de RSJ? Wat is het belang van deze vorm van rechtspraak voor rechtsbescherming van justitiabelen? Hoe zorgt de Raad voor toegankelijkheid en transparantie van uitspraken? Op welke wijze kunnen signalen vanuit de rechtspraak van belang zijn voor de adviezen van de Raad?

Deze en andere vragen komen aan de orde en na het lezen van dit jaarverslag, waarin ook enkele praktijkvoorbeelden worden belicht, kunt u zich hopelijk een beter beeld vormen van dit deel van het takenpakket van de RSJ. En wellicht kunt u zich een oordeel vormen of u van mening bent dat de Raad zijn rechtspraak “op de rails heeft”.

Prof. dr. Peter B. Boorsma, algemeen voorzitter

Drs. Pim Molenaar, algemeen secretaris

Hoofdstuk 1 Belangrijke ontwikkelingen in de rechtspraak van de RSJ

In het jaarverslag over 2007 staat de rechtspraak van de RSJ centraal.

De bedoeling is dat de lezer een beeld krijgt van de gang van zaken bij de rechtspraak van de RSJ en het belang ervan.

- hoe verloopt een zitting en hoe wordt deze voorbereid?
- om wat voor zaken gaat het?
- wat is het belang van deze rechtspraak voor de rechtsbescherming van de gedetineerden, tbs-ers en jeugdigen?

In het jaarverslag wordt ter verduidelijking een procesbeschrijving van de behandeling van beroepszaken ter zitting gegeven en worden enkele belangwekkende zaken toegelicht. Hierna volgen twee interviews met mensen uit de praktijk. Daarbij komen een rechter, tevens voorzitter van de rechtspraakkamer, en een directeur van een inrichting aan het woord. Het gaat daarbij om hun ervaringen, beleving en visie op de rechtspraak van de RSJ.

1.1 Procedurebeschrijving van zittingen

Inleiding

De wet kent de Raad zijn rechtsprekende taak toe in het kader van de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen. Het gaat hierbij om het bieden van rechtsbescherming aan degene die een straf of maatregel moet ondergaan tegen beslissingen van de penitentiaire overheid.

De rechtsprekende taak van de Raad is neergelegd in de Penitentiaire beginselenwet (Pbw), de Penitentiaire Maatregel (Pm), de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden (Bvt), de Beginselenwet jeugdinrichtingen (Bjj) en het Reglement justitiële jeugdinrichtingen (Rjj).

De rechtsgang bij de Raad is met procedurele waarborgen omkleed. In alle procedures is het recht op hoor- en wederhoor essentieel. Dit kan zowel mondeling (ter zitting) als schriftelijk.

In relatief eenvoudige zaken die niet op zitting worden behandeld, worden de partijen over en weer in de gelegenheid gesteld om schriftelijk op elkaars standpunten te reageren. In het navolgende onderdeel zal aandacht aan de zittingsprocedure worden besteed. Zaken die op zitting worden behandeld betreffen beslissingen van de directeur van een penitentiaire inrichting/jeugdinrichting c.q. van het hoofd van een kliniek nadat de beklagcommissie uitspraak heeft gedaan. Voorts betreft het klachten gericht tegen het medisch handelen door of namens de inrichtingsarts, nadat de klacht ter bemiddeling aan de medisch adviseur bij het ministerie van Justitie is voorgelegd. Op tbs- en jeugdzittingen kunnen ook nog beroepen betreffende beslissingen van het ministerie van Justitie inzake onder andere overplaatsing, verlenging van wacht- en passanten termijn en intrekking van verlofmachtigingen worden behandeld.

Bij de behandeling van beroepen op een zitting worden zowel de justitiabele (klager/klaagster genoemd) als (een vertegenwoordiger van) de beslissende instantie opgeroepen om te worden gehoord. Men kan dan reageren op elkaars standpunten en op vragen van de beroepscommissie. Voor klagers die in een gesloten inrichting/kliniek verblijven zorgt de Dienst Vervoer en Ondersteuning voor het vervoer naar de zitting, die in een penitentiaire inrichting dan wel een jeugdinrichting plaatsvindt. Klagers die in een minder beveiligde inrichting verblijven of die inmiddels in vrijheid zijn, komen met eigen vervoer. Klagers kunnen zich in de procedure laten bijstaan door een rechtsbijstandverlener of een ander vertrouwenspersoon. Een klager die

de Nederlandse taal niet of niet voldoende beheerst, wordt ter zitting bijgestaan door van een tolk. Voorts bestaat de mogelijkheid tot het doen horen van getuigen. Dit doet zich voor in een beklag over penitentiair inrichtingswerkers in geval van toepassing van geweld bij de overbrenging naar een straf- of afzonderingscel. Daarnaast kan een deskundige worden ingeschakeld. Voorbeelden hiervan zijn een Halalzaak over voedingsvoorschriften, vragen aan het laboratorium over de betekenis van de uitslag van een urinecontrole (met name het creatininegehalte) en een onderzoek van het Nederlands Forensisch Instituut naar de vraag of een bepaalde vloeistof alcohol bevatte.

Met betrekking tot de zittingen op het terrein van het gevangeniswezen geldt meer specifiek het volgende. De zittingen van de beroepscommissie zijn onderverdeeld in drie regio's: het noorden, het westen en het zuiden. Elke regio heeft een of meer vaste voorzitter(s). De twee leden van de beroepscommissie kunnen verschillen. Op een zitting worden gemiddeld 10 tot 15 beroepszaken behandeld en per zaak wordt gemiddeld 20 minuten uitgetrokken.

Op het tbs- en jeugdterrein opereert de beroepscommissie landelijk. Op het jeugdterrein zijn twee roulerende voorzitters actief, op het tbs-terrein vier. Op een tbs-zitting worden gemiddeld 12 tot 13 zaken behandeld, waarvoor gemiddeld 20 minuten per zaak wordt uitgetrokken, voor meer complexe zaken 40 minuten. Op een jeugdzitting worden gemiddeld twee tot acht zaken behandeld, waarvoor eveneens gemiddeld 20 minuten per zaak wordt uitgetrokken.

Na afloop van de zitting wordt in raadkamer de uitkomst van de beroepszaak besproken. Het kan zijn dat besloten wordt de zaak aan te houden, maar in het merendeel van de gevallen volgt schriftelijke uitwerking in een uitspraak. Er wordt naar gestreefd zittingszaken binnen vier maanden, voor tbs-zaken geldt een termijn van vijf maanden, na de indieningsdatum van het beroep afgehandeld te hebben. De zittingen vinden in de regel niet in het openbaar plaats.

De uitspraken van de Raad worden geanonimiseerd gepubliceerd op de website van de Raad. In die zin zijn de uitspraken van de Raad dus voor het publiek toegankelijk en daarmee openbaar.

1.2 Belangwekkende ontwikkelingen en uitspraken

1.2.1 Terugdringen Recidive (TR)

Aanleiding

In dit jaarverslag besteedt de Raad bijzondere aandacht aan de gang van zaken bij het justitieprogramma 'Terugdringen Recidive' (TR), omdat dit in de praktijk spanning oplevert met de rechtsbescherming van de gedetineerden. Probleem daarbij is dat TR-beslissingen de belangen van gedetineerden raken, maar geen wettelijke basis hebben.

Wat is TR?

TR is een programma voor langgestraften bestaande uit activiteiten gericht op het verminderen van de kans op recidive. De activiteiten zijn bijvoorbeeld training sociale vaardigheden of training in het beheersen van agressie. De activiteiten worden onder gezamenlijke verantwoordelijkheid van het gevangeniswezen en de reclassering aangeboden.

Achtergronden van TR

In 2002 is het programma TR van start gegaan. Het programma maakt deel uit van het project Modernisering Gevangeniswezen, dat onderdeel is van het Veiligheidsprogramma van het kabinet. Hoofddoel van het programma is het verminderen van recidive van (ex-)gedetineerden. Het programma wordt uitgevoerd door het ministerie van Justitie, de sector gevangeniswezen van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en de drie reclasseringsorganisaties. Het programma beoogt tevens een optimale samenwerking tussen het gevangeniswezen en de drie reclasseringsinstellingen te realiseren. In 2004 zijn drie pilots gestart met het samenwerkingsmodel in de clusters PI Rijnmond, PI Noord Holland Noord en PI Overijssel. In 2005 zijn daar de clusters PI Limburg Zuid en PI Vught aan toegevoegd. Aan de hand van de resultaten van de pilots is een draaiboek samenwerking TR ontwikkeld. TR gebruikt een methode die is gebaseerd op zogenaamde What Works principes. Deze principes zijn in Canada en in Engeland en Wales ontwikkeld en zijn inmiddels internationaal erkend.

Procedure

Er is een standaard werkwijze met een startfase, een doorstroomfase en een uitstroomfase. In de startfase wordt voor de gedetineerde aan de hand van een door de reclassering uitgevoerd onderzoek naar de criminogene factoren bij de gedetineerde¹ een reïntegratieplan opgesteld en worden activiteiten gepland. Dan kunnen de activiteiten binnen de intramurale fase starten.

Vervolgens gaat de gedetineerde over naar de extramurale fase, waarin hij een penitentiair programma volgt. In die fase begeleidt de reclassering de gedetineerde bij de uitvoering van de in het reïntegratieplan vastgelegde activiteiten.

Een van de uitgangspunten van TR, neergelegd in het draaiboek, is dat niet meedoen aan een TR-traject voor de gedetineerde als consequentie heeft dat de detentiefasering niet verder gaat dan een beperkt beveiligde inrichting zonder verlof.

Inmiddels is het draaiboek in november 2007 vastgesteld door de directeur gevangeniswezen van de DJI. Vanaf januari 2008 is het samenwerkingsmodel landelijk ingevoerd en is de verwachting dat de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting met het oog op deelname aan TR als criterium voor verlof een wijziging zal ondergaan.

Jurisprudentie

Beslissingsbevoegdheid en rechtspositie gedetineerde

Er bestond onduidelijkheid over de beslissingsbevoegdheid ten aanzien van het TR-traject en de mogelijkheid voor de gedetineerde om over TR beslissingen te klagen. De beroepscommissie bepaalde dat de beslissing om klager niet in aanmerking te laten komen voor het TR-traject geacht wordt te zijn genomen door of namens de directeur. De commissie motiveerde dit aldus: "Een als zodanig uitdrukkelijk genomen beslissing dat klager niet voor het TR-traject in aanmerking komt is niet voorhanden. De wettelijke regels kennen het begrip TR-traject niet als zodanig en bepalen derhalve niet uitdrukkelijk wie tot beslissen over het TR-traject bevoegd is. De directeur heeft zich op het standpunt gesteld dat van een beslissing door of namens de directeur geen sprake is en namens klager is betoogd dat zulks wel het geval is. Naar het oordeel van de beroepscommissie moet de beslissing om klager niet in aanmerking te laten komen voor het TR-traject geacht worden te zijn genomen door of namens de directeur. Zulks lijkt overigens ook in overeenstemming met het draaiboek zoals

¹ De reclassering gebruikt hiervoor het instrument *Risico InschattingsSchalen (RISc)*.

dit is vervat in het Programma Terugdringen Recidive, DJI z.j., p. 14. Daar is immers sprake van een mandaat door de locatiedirecteur aan het hoofd van het Coördinatiebureau Terugdringen Recidive” (06/1107/GA, 22 augustus 2007).

Hetzelfde geldt voor de beslissing om klagers TR-traject voor de duur van drie maanden stop te zetten (06/1239/GA en 06/1831/GA, 13 september 2006) en de beslissing om het TR-traject te beëindigen (06/2386/GB, 14 december 2006).

Schriftelijke mededeling of niet

In artikel 58 van de Pbw staan de beslissingen genoemd waarin een schriftelijke mededeling van de directeur aan de gedetineerde is vereist. In uitspraak 07/118/GA, 10 mei 2007, gaat het om de beslissing klagers TR-traject te beëindigen. De beroepscommissie acht het “gelet op de ingrijpende gevolgen die een dergelijke beslissing met zich mee kan brengen voor wat betreft verlofverlening en detentiefasering, wenselijk dat die beslissing schriftelijk wordt vastgelegd en medegedeeld aan de gedetineerde, maar een wettelijke verplichting daartoe bestaat thans nog niet.”

Verhouding TR en de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting

Een van de uitgangspunten van TR, zoals opgenomen in het draaiboek, is dat niet meedoen aan een TR-traject voor de gedetineerde als consequentie heeft dat de detentiefasering niet verder gaat dan een beperkt beveiligde inrichting zonder verlof. De beroepscommissie heeft uitgemaakt dat de wet aan de gedetineerde niet de verplichting oplegt om mee te werken aan TR. De enkele weigering mee te werken aan TR kan daarom geen grond vormen de aanvraag voor algemeen verlof af te wijzen (07/ 587/GV, 16 april 2007 en 07/724/GV, 26 april 2007). Hiervoor zijn de weigeringsgronden als omschreven in artikel 4 van de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting bedoeld. Die weigeringsgronden worden door de beroepscommissie overigens wel aanwezig geacht.

Verhouding TR en de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden.

Ook in beroepscommissie 15 maart 2007, 06/2835/GB, is eerdergenoemd uitgangspunt met betrekking tot detentiefasering, welk uitgangspunt volgens de beroepscommissie voor de gedetineerde kenbaar is, aan de orde. De beroepscommissie overweegt: “Hoewel het TR-beleid, dat is gericht op voorkoming van recidive, niet in regelgeving is vastgelegd, wil dat niet zeggen dat dit beleid niet mag toegepast bij de bepaling of een gedetineerde al dan niet in aanmerking komt voor verdere detentiefasering. De beroepscommissie is van oordeel dat in dit geval het niet-deelnemen aan het TR-traject – bij afweging van alle in aanmerking komende belangen en omstandigheden – een zodanige contra-indicatie oplevert, dat dit de afwijzing van het onderhavige verzoek (om overplaatsing naar een zeer beperkt beveiligde inrichting) kan rechtvaardigen.” In beroepscommissie 20 december 2006, 06/2596/GB, overweegt de beroepscommissie dat het enkele feit dat klager weigert om deel te nemen aan het TR-traject, volgens het programma TR niet tot gevolg hoeft te hebben dat hij om die reden niet in aanmerking kan komen voor plaatsing in een b.b.i..

1.2.2 Uitspraken Beginselenwet verpleging terbeschikkinggestelden

Dwangmedicatie 07/1335/TA en 07/1346/TA van 29 november 2007

Aanleiding

Op grond van artikel 26 van de Bvt kan het hoofd van de inrichting de verpleegde verplichten te gedogen dat ten aanzien van hem een bepaalde geneeskundige handeling wordt verricht, indien die handeling naar het oordeel van een arts volstrekt noodzakelijk is ter afwending van gevaar voor de gezondheid of de veiligheid van de verpleegde of van anderen.

Klager weigert elke medewerking en hierdoor dreigt volgens de inrichting een ernstige stagnatie in zijn behandeling. In de huidige situatie doemt als perspectief de longstaysituatie op. De maatschappelijke teloorgang van klager is ernstig genoeg om dwangbehandeling te laten plaatsvinden. Er is in de optiek van de inrichting geen andere mogelijkheid meer dan een medicamenteuze behandeling. De geraadpleegde ggz-deskundige is dezelfde mening toegedaan. Maatschappelijke teloorgang valt onder het gevaarscriterium van de Wet bijzondere opnemings psychiatrie ziekenhuis (Bopz) en volgens de inrichting ook onder het gevaarscriterium van de Bvt. Klager bestrijdt dit.

Uitspraak beklagcommissie

De beklagcommissie heeft de klacht van klager inzake (voorgenomen) dwangmedicatie gegrond verklaard. Dit op de grond dat de huidige regelgeving niet expliciet voorziet in de mogelijkheid om enkel vanuit de wenselijkheid van een behandeling onder dwang medicatie toe te dienen, ook als dat zou betekenen dat klager zeer langdurig in een tbs-inrichting zou moeten verblijven.

Uitspraak beroepscommissie

De beroepscommissie verklaart het beroep ongegrond. Naar haar oordeel kan krachtens artikel 26 Bvt alleen onder dwang medicatie worden toegediend als sprake is van gedragingen van een verpleegde die een onmiddellijk dreigende, gevaarzettende situatie opleveren. Daarvan is in klagers geval geen sprake, daar zijn stoornis zonder behandeling op langere termijn gevaar voor zijn fysieke en psychische gezondheid oplevert. Het is aan de wetgever om de criteria voor het toepassen van dwangmedicatie te verruimen.

Grittenveld 07/155/TA van 19 december 2007

Aanleiding

Klager is vanuit tbs-kliniek Veldzicht te Balkbrug geplaatst in Grittenveld, een afdeling van die kliniek voor ongewenst verklaarde vreemdelingen aan wie tbs met dwangverpleging is opgelegd en die in afwachting zijn van uitzetting naar een ander land. Deze afdeling is gevestigd in de PI Noord, lokatie De Grittenborgh, te Hoogeveen. Klager heeft klachten ingediend over de beperkingen die hij in Grittenveld ondervindt betreffende de kamerinventaris, invoer van geld en goederen, bezoek en dagprogramma.

Uitspraak beklagcommissie

De beklagcommissie verklaart het beklag gegrond en kent aan klager een tegemoetkoming toe van € 2.115,= (€ 15,= per verblijfsdag) . Dit op de grond dat de beperkingen in strijd met artikel 2 van de Bvt (beginsel van minimale beperkingen) uitsluitend hun grond vinden in het feit dat Grittenveld deel uitmaakt van de PI

Grittenborgh en uitsluitend uit praktische overwegingen worden aangewend. De opgelegde beperkingen zijn niet te herleiden tot de persoonlijke situatie van klager, terwijl deze wel een grote versoering voor klager inhouden in vergelijking met andere patiënten in Veldzicht en de vrijheden die klager tijdens zijn verblijf in die kliniek had. Ook de duur van de beperkingen spelen een rol bij de gegrondverklaring.

Uitspraak beroepscommissie

De beroepscommissie verklaart het beroep van het hoofd van de inrichting deels gegrond en deels ongegrond. Naar het oordeel van de beroepscommissie heeft het beginsel van minimale beperkingen kennelijk weinig invloed gehad op de in Grittenveld geldende regels. Grittenveld bevindt zich binnen het gebouw van een penitentiaire inrichting en hanteert een regime dat veel overeenkomst vertoont met dat van een penitentiaire inrichting. De regels binnen Grittenveld leveren meer beperkingen op vergeleken bij de regels die in de tbs-kliniek Veldzicht gelden. Het kan worden gerechtvaardigd dat de tbs-gestelde in een afdeling als Grittenveld wordt onderworpen aan aanzienlijk meer beperkingen dan op een reguliere tbs-afdeling, indien en zolang duidelijk is dat uitzetting naar het land van herkomst een reële optie is, dat resocialisatie in Nederland redelijkerwijs kan worden uitgesloten en dat uitzetting op afzienbare termijn kan worden gerealiseerd. De beroepscommissie acht in dit verband een periode van negen maanden acceptabel in verband met de tijd die gemoeid is met het realiseren van de uitzetting. Beperkingen die langer duren dan negen maanden acht de beroepscommissie in strijd met artikel 2 van de Bvt. Het beginsel van artikel 2 van de Bvt wordt daarmee onevenredig geweld aangedaan ten behoeve van het belang dat gemoeid is met uitzetting van de betrokken tbs-gestelde.

Het beroep van het hoofd van de inrichting is gegrond voor zover het betrekking heeft op de periode van de eerste negen maanden die klager aan de onderhavige beperkingen is onderworpen. Het beroep is ongegrond voor zover klager langer dan negen maanden aan de onderhavige beperkingen is onderworpen. De beroepscommissie kent een tegemoetkoming toe van € 300,= per maand vanaf de datum dat klager langer dan negen maanden de beperkingen heeft ondergaan tot het einde van die beperkingen, met dien verstande dat het bedrag na het verstrijken van een periode van drie maanden wordt verhoogd met € 125,= per maand.

Klagers raadsman voert in beroep aan dat de beroepscommissie zich onbevoegd had moeten verklaren om van de zaak kennis te nemen. Volgens de raadsman kan de RSJ niet als een onafhankelijk en onpartijdig orgaan als bedoeld in artikel 6 EVRM worden beschouwd, nu de RSJ in 2005² de minister van Justitie heeft aanbevolen een speciale tbs-afdeling te creëren voor ongewenst verklaarde vreemdelingen en dit advies heeft geleid tot het daadwerkelijk instellen van een sobere kliniek voor deze groep van tbs-gestelden. De beroepscommissie verwerpt dit verweer en acht zich bevoegd kennis te nemen van de zaak. Met het oog op het belang van onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechtspraak is in het Bestuursreglement van de RSJ een voorziening getroffen voor de scheiding van rechtspraak en advies. De leden van de beroepscommissie, die dit beroep van het hoofd van de inrichting hebben beoordeeld zijn niet op enigerlei wijze bij de advisering betrokken geweest.

² *Vreemdelingen in de tbs. Advies 18 januari 2005*

1.3 Interviews

Verslag van het interview met dhr. G.J.J.M Lemkens, untdirecteur p.i. Vught over zijn ervaringen met en visie op het beklag- en beroepsrecht voor gedetineerden.

De heer Lemkens werkt al zo'n dertien jaar als directielid in de p.i. Vught en heeft met tientallen beroepszaken te maken gehad.

Wat ziet u als het belang van het beklag- en beroepsrecht?

Ik vind het vooral belangrijk dat daarmee transparantie van het werken met gedetineerden wordt afgedwongen. Het is goed dat de maatregelen die je jegens gedetineerden neemt geregeld worden getoetst en tegen het licht worden gehouden.

Een andere kant is dat we ons ook met veel zaken moeten bezighouden die er minder toe doen, van stelselmatig klagende gedetineerden. En soms is het gewoon erg veel, er zou een mogelijkheid moeten zijn om zaken samen te voegen of in te korten.



Voegt het beklag- en beroepsrecht werkelijk wat toe?

Ik vind van wel. Ik ervaar de zittingen als een prima gelegenheid om met een zekere afstand, rationeel naar de zaken te kijken. Wat me opvalt is dat de commissie van toezicht de zaken, vanuit misschien een te grote betrokkenheid met de gedetineerde, gebruikt om de gedetineerde de zaak en de regels uit te leggen. Terwijl ik vind dat een zitting daarvoor niet de juiste plaats is. Als je beklag indient moet je dat gewoon behandelen en uitspraak doen. De commissie snapt dan kennelijk niet dat de gedetineerde het niet wil begrijpen. De Raad zou in dezen wel wat kunnen betekenen voor de commissies van toezicht.

Ik ga nooit met tegenzin naar de beroepszittingen toe. Ik vind het een soort sport, maar dan in de positieve zin van het woord. De wijze waarop de zittingen worden voorgezeten vind ik prima, de voorzitter treedt op als een goed huisvader. Vaak kan ik aan de manier van optreden van de voorzitter al merken dat ik een zaak niet ga halen, maar dat vind ik prima, is alleen maar helder.

Het moeilijke van het beklag- en beroepsrecht is dat sommige gedetineerden er een sport van maken om in beklag en beroep te gaan. Wat ik ook typisch vind is dat er gedetineerden zijn die dit maar blijven doen. Er zijn gedetineerden die stelselmatig hun gedrag waarvoor ze disciplinair gestraft worden, verklaren als een reactie op dat ze incorrect bejegend zouden zijn. Bij dit soort klachten, die weliswaar een minderheid vormen, maar waar we veel mee te stellen hebben, ervaar ik de rechtsbescherming wel als ballast. Maar om hiertegen een financiële drempel op te werpen kan geen oplossing zijn, want daarmee tref je de gedetineerden met een kleine beurs.

Wat zou u ervan vinden als klagen over de bejegening als recht in de wet zou worden opgenomen?

In de lijn van wat ik hiervoor heb gezegd vind ik dat dat niet zou moeten. Gedetineerden kunnen nu al klagen over het personeel bij de directeur, ook al is dat niet vastgelegd. Maar in het formaliseren hiervan zie ik toch wel problemen. Waar eindigt dit? Moeten we ook ingaan op klachten dat de gedetineerde niet met mijnheer is aangesproken? Gedetineerden en personeel zijn partijen met tegengestelde belangen. Dat is een gegeven. De gedetineerden zullen dit aangrijpen om nog meer te klagen.

Ik vind dat er het vertrouwen moet zijn dat het management van de inrichting dit soort zaken zorgvuldig

afhandelt. Ik onderzoek dit soort klachten, soms via het afdelingshoofd, soms zelf en dan krijg ik van personeel wel eens te horen: Vertrouw je ons dan niet? Ik zeg dan altijd: vertrouwen doen we thuis, hier gaat het om betrouwbaarheid. Dus het hoort tot onze professionaliteit om dit soort zaken zelf te onderzoeken, maar het gaat me te ver om hiervoor het beklagrecht in te zetten.

We zijn bezig te onderzoeken of we in de gangen ook camera's kunnen plaatsen, zodat we over beweerde misdragingen van personeel tegen gedetineerden gemakkelijker feitenmateriaal kunnen nagaan. Want wat we meemaken in beklag en beroep is dat de gedetineerde erin slaagt bij de rechter een keurige indruk te maken, soms in een strak pak, en daar beweert dat het personeel zich heeft misdragen, terwijl diezelfde gedetineerde in die situatie enorm tekeer is gegaan tegen het personeel, maar daar hebben we geen bewijsmateriaal van. Het is vaak voor de commissie niet in te schatten hoe een gedetineerde zich buiten de zitting kan gedragen. Laatst was er een gedetineerde die zich bij de commissie voorbeeldig gedroeg, terwijl hij mij eerder met de dood had bedreigd.

Soms beweren gedetineerden tijdens de zitting dat ze agressief of anderszins onheus bejegend zijn, soms zelfs dat ze mishandeld zijn door de p.i.w.-ers. Als ik daar geen nadere informatie over heb, dan kan ik niet anders dan tegen de commissie zeggen: als ik weet dat personeel zich niet correct heeft gedragen zal ik daar met verstand naar handelen. Maar als ik het niet weet moet u het doen met de informatie die ik u kan geven. Ander probleem is hoe je om moet gaan met gedetineerden die in grove of badinerende taal over het personeel hun beklag- en beroepschriften schrijven. De pogingen om met die gedetineerden in gesprek te gaan om de zaak anders op papier te krijgen mislukken meestal omdat dit de gedetineerden zijn die bewust de zaak op scherp willen zetten.

Zijn er beklagzaken waar u en de organisatie iets van kunnen leren?

Er zijn zeker zaken waar we van kunnen leren. Ik denk daarbij aan een gegrond verklaard beklag over de maatregel om voor een gedetineerde zijn bezoek vanachter glas te laten plaatsvinden. De gedetineerde stelde terecht dat hier geen aanleiding meer voor was. Onderzoek heeft dit bevestigd. Dit zijn zaken die je in het beleid meeneemt en waar je van leert. Andere leerzame beklagzaken gingen bijvoorbeeld over het niet verstrekken van een lunchpakket bij het transport naar de rechtbank en over het niet in de gelegenheid stellen van een gedetineerde om te luchten. Wat wij er vaak van kunnen leren is dat we soepeler om kunnen gaan met wensen van gedetineerden, meer na kunnen denken of we aan een wens pragmatisch en creatief tegemoet kunnen komen en niet te snel ons achter de huisregels moeten verschuilen.

Zijn er ook zaken waarvan u nog steeds vindt dat de rechter anders had moeten beslissen?

Ja. Ik denk dan aan de zaak omtrent de vraag of het rechtbankdossier van een gedetineerde in zijn geheel op cel mocht zijn. Wij vonden van niet omdat de hoeveelheid papier zo groot was, dat die een normale celinspectie zou belemmeren. Niet meer dan een handhoge stapel die we gemakkelijk kunnen doorbladeren, maar niet dat enorme dossier op de cel. Als alternatief boden we een studiecél aan waar de gedetineerde de stukken kon inzien. Maar de beklag- en de beroepsrechter stelde ons in het ongelijk. Aan de wens van de gedetineerde om 24 uur per dag over het hele dossier te kunnen beschikken moest tegemoet gekomen worden. Ik blijf van mening dat onze oplossing van de studiecél de veiligheid ondersteunde en dat de gedetineerde niet benadeeld werd in zijn belangen. Ik vind dat de rechter te weinig oog heeft gehad voor de bijzondere situatie van onze inrichting.

Wat vind u ervan dat de Raad normen ontwikkelt voor goede bejegening?

Bejegening is in onze inrichting een vast punt in het teamoverleg. Daarin nemen we klachten van

gedetineerden mee en kijken we kritisch naar het optreden van onze medewerkers. Centrale vraag is steeds of het optreden van het personeel in een redelijke verhouding staat tegenover het gedrag van de gedetineerde. Ik weet niet of nieuwe normen voor de bejegening voor onze praktijk wel zouden werken.

Zelf probeer ik zo gematigd mogelijk om te gaan met disciplinaire straffen. Als een gedetineerde wordt gerapporteerd dan zeg ik wel eens tegen hem: "Je staat genoteerd, maar het ligt aan jou of dit op een straf uitloopt. Als je je fatsoenlijk gedraagt blijft het hierbij, zo niet dan kun je erop rekenen dat we alle feiten bestraffen". Je geeft ze dan de tijd om zichzelf te 'resetten'. Dit werkt best goed.

Veel hangt ook af van de taal die je gebruikt in contact met de gedetineerden. Ik gebruik geen ambtelijke taal, ik hou niet zo van afstand nemen, ik ben heel straight en spreek ze man to man aan. Ik denk dat veel collega's hiervan zouden schrikken, maar het is wel duidelijk en het werkt. Ik heb wel eens een stoel naar mijn hoofd gehad, maar doorgaans werkt het heel goed en heb ik daardoor weinig problemen met de gedetineerden.

Werkt het instituut van de maandcommissaris?

Ik vind dat het goed functioneert en dat dit werk ook trouw wordt verricht, maar de gedetineerden maken hier te weinig gebruik van. Gedetineerden zien de leden van de commissie van toezicht als behorende tot de tegenpartij: 'Ze geven jullie toch altijd gelijk'. En dat terwijl er genoeg zaken zijn waarin de gedetineerde in het gelijk is gesteld.

Hoe vind u dat het op de zittingen toegaat?

Ik krijg als directeur voldoende ruimte om mijn punt naar voren te brengen en als dat niet gebeurt, dan neem ik die wel! Ik hou het zelf graag zakelijk, als ik de zaak heb toegelicht op papier heb ik er vaak ter zitting niet zoveel aan toe te voegen. Ik krijg geregeld complimenten voor de wijze waarop wij de zittingen voorbereiden. De zitting is ook een spel, dat vind ik leuk, de voorzitter zie ik als een scheidsrechter die het allemaal in banen moet leiden. Soms moet hij zeggen: hier gaat de zaak niet over, to the point blijven en dat vind ik prima. Een goede advocaat kan helpen bij het goed laten verlopen van de zaak, maar dan bedoel ik advocaten die gevoel hebben voor de verhoudingen en die een reëel beeld hebben van de populatie die we hier in huis hebben en niet op de loop gaan met de aantijgingen die gedetineerden soms uiten. Ik ervaar van noch de beklag- noch van de beroepscommissie enige partijdigheid.

Tot slot: zou het regiem afglijden zonder het beklag- en beroepsrecht?

Afglijden vind ik een te groot woord. Het is belangrijk voor de transparantie en eenduidigheid van hoe we met de gedetineerden om moeten gaan. Het voorkomt al te grote pluriformiteit en helpt de gedetineerden om te weten waar ze aan toe zijn. Of het noodzakelijk voor de rechtsbescherming is? Ik heb niet meer zo het gevoel dat gedetineerden op dit punt zoveel bescherming nodig hebben. Dat was anders toen ik nog bij de reclassering werkte en me een luis in de pels van het systeem voelde. Nu hecht ik meer aan de dualiteit, het goede beheer van de inrichting die baat heeft bij dit rechtssysteem. Maar ik moet in die dualiteit naast het beschermen van de gedetineerde net zo goed mijn personeel beschermen!



Verslag van het interview met dhr. P.C. Vegter, voorzitter van de rechtspraakkamer

De heer Vegter is vice-president bij het gerechtshof te Arnhem en bijzonder hoogleraar penitentiair recht bij de Radboud Universiteit te Nijmegen. Hij is sedert 1992 lid van de Raad en in 2005 voorzitter van de rechtspraakkamer geworden. De heer Vegter heeft jarenlange ervaring als voorzitter van een beroepscommissie.

Wat is de taak van de rechtspraakkamer?

De rechtspraakkamer bestaat uit de voorzitters van de beroepscommissies en komt tweemaal per jaar plenair bijeen. Het bestuursreglement zegt dat coördinatie van de werkzaamheden van de beroepscommissies de taak van de rechtspraakkamer is. Het sleutelwoord is rechtseenheid. Er vindt afstemming plaats van allerlei ontwikkelingen die zich voordoen binnen de rechtspraak, de secties en sectieoverschrijdende rechtspraak. Verder is de rechtspraakkamer er ook voor logistieke aangelegenheden, doorlooptijden en de bezetting van de beroepscommissies. Maar het inhoudelijke staat voorop.



Voorbeelden over afstemming zijn er met betrekking tot de vaststelling van standaard tegemoetkomingsbedragen, jurisprudentie over de ontvankelijkheid van beklagen en het uitbrengen van persberichten in verband met spraakmakende uitspraken. Ook buiten de formele vergaderingen hebben de leden van de rechtspraakkamer oog voor de rechtseenheid. Concepten van belangrijke uitspraken volgen de weg van het zogenaamde voorzittersrondje. Dat betekent dat ze rouleren onder alle voorzitters of soms alleen onder de voorzitters uit een bepaalde sectie.

Waarin onderscheidt de rechtspraak van de RSJ zich ten opzichte van andere, vergelijkbare vormen van rechtspraak?

Ik denk dat er vooral overeenkomsten zijn. Bij vrijwel alle vormen van tuchtrechtspraak zijn enerzijds met rechtspraak belaste leden van de zittende magistratuur betrokken en anderzijds deskundigen uit het domein van die rechtspraak. Die combinatie werkt ook bij de RSJ goed. Interessant is dat in het beklagrecht binnen het gevangeniswezen bindende beslissingen worden genomen. Bij andere vormen van rechtspraak wordt veelal het bestuur geadviseerd een bepaalde beslissing te nemen. De procedure van de RSJ rechtspraak voldoet in vrijwel alle opzichten aan de eisen die een behoorlijk proces als bedoeld in artikel 6 EVRM met zich brengt. Het huidige bestuursreglement voorziet in nadere bepalingen om de onafhankelijkheid van de leden van de beroepscommissie te garanderen. Zo is voorzien in een regeling waar rechtspraak en advies elkaar mogelijk bijten en in de mogelijkheid van wraking. Enige (op de wet gebaseerde) uitzondering op eisen van artikel 6 EVRM betreft de openbaarheid. Zittingen vinden plaats in de beslotenheid van een penitentiaire inrichting en zijn als regel niet toegankelijk voor het publiek. De RSJ beoogt dit geheime karakter van het proces te compenseren door met de publicatie van de uitspraken ruim om te gaan. Zo komen de uitspraken in de databank op de website van de RSJ, worden jurisprudentiebulletins uitgebracht en vindt ook externe publicatie plaats. Denk aan Sancties, de Kroniek voor het Strafrecht en Delikt en Delinkwent.

Is het aantal zittingen voldoende ten opzichte van het aantal zaken?

De toename van het aantal door de RSJ te behandelen zaken is er nog steeds. In 2007 werden er in totaal 3574 zaken door de RSJ afgedaan. Dat is nogal wat. Niet alle zaken komen op zitting. Er wordt een schifting gemaakt tussen eenvoudige zaken die louter schriftelijk worden afgedaan en zaken die het verdienen op zitting te

komen. Natuurlijk is in beide procedures altijd gegarandeerd dat partijen hun standpunt kenbaar kunnen maken. Het percentage schriftelijk afgedane zaken voor de sectie Gevangeniswezen bedraagt ongeveer 62. We kunnen de belangrijke zaken goed kwijt op een zitting. In de rechtspraakkamer zijn algemene uitgangspunten geformuleerd aan de hand waarvan het secretariaat kan vaststellen of een zaak op de zitting moet. In noodgevallen worden extra zittingen ingelast. Dat is hooguit een enkele keer in het jaar noodzakelijk.

Hoe wordt de werkdruk ervaren?

Er is sprake van twee soorten van deelname aan de rechtspraak. Een is behoorlijk intensief, te weten de voorzitters, en de ander is meer incidenteel, de leden. Voor de voorzitters betekent de rechtspraak inderdaad structureel een aardige aanslag op de beschikbare tijd. Alle bij deze vorm van rechtspraak betrokkenen hebben een zekere drive. Dat betekent dat ze bereid zijn hun vrije tijd aan deze rechtspraak te besteden. Over werkdruk hoor ik eigenlijk weinig en ik verklaar dat vooral uit de grote betrokkenheid.

Is de rechtspositie van gedetineerden voldoende geregeld?

In vergelijking met omliggende landen is de rechtspositie van gedetineerden in Nederland heel behoorlijk geregeld. De materiële rechtspositie is behoorlijk neergelegd in wet- en regelgeving. Vraag is of je tegen meer beslissingen de mogelijkheid van beklag zou willen openstellen. Ik vind dat er thans een mooi evenwicht is. Er zijn natuurlijk wel terreinen die van het beklagrecht zijn uitgesloten en waar behoefte aan rechtsbescherming bestaat. Denk bijvoorbeeld aan bepaalde incidenten tijdens vervoer of tijdens het verblijf in de cellen van de gerechtsgebouwen. Voor zover hier geen sprake is van directiebeslissingen is de rechtsbescherming niet optimaal. Er zijn natuurlijk meer discussies. Zie bijvoorbeeld het congres van de RSJ met de opvatting dat de rechtsbescherming van terbeschikkinggestelden die op de longstay verblijven moet worden versterkt. Met de procedurele voorschriften van het beklag- en beroepsrecht redt de RSJ zich in het algemeen wel. In de toekomst zou nog eens bezien moeten worden of er niet een degelijke regeling voor getuigen wenselijk is.

Levert de (rechts)bijstand in de rechtspraak een toegevoegde waarde op?

De wet geeft de mogelijkheid van bijstand, dat betekent niet automatisch rechtsbijstand, maar dat is het vaak wel. Je ziet in de praktijk niet dat men zich laat bijstaan door een vertrouwenspersoon, bijvoorbeeld een medegedetineerde, dat is uitzonderlijk. De toevoeging van advocaten is voor zover ik kan zien wel goed geregeld. Als gedetineerden zich willen laten bijstaan dan kan dat. Ik ben nog nooit tegengekomen dat iemand rechtsbijstand wilde en dat dat niet te realiseren viel.

De toegevoegde waarde van de rechtsbijstand is er in tweeërlei opzicht: bijstand bij het geschil en het toepasselijke recht, de juridische bijstand en de daadwerkelijke ondersteuning van de gedetineerde ter zitting. Hem helpen zijn verhaal duidelijk te maken.

In hoeverre hebben de uitspraken van de beroepscommissie doorwerking in het veld en beïnvloeden ze wet- en regelgeving?

De uitspraken van de beroepsrechter kunnen betekenis hebben voor regelgeving. Voorbeelden zijn de zaken over Halalvoeding en bij de regeling verboden voorwerpen. Valt een voorwerp onder het algemene verbod of niet. Ook nog de wijziging van regelgeving in verband met cameratoezicht in de afzonderingscel, naar aanleiding van de zaken van Volkert van der G.

De doorwerking in het veld is moeilijk om precies te overzien. In individuele gevallen mag je aannemen dat men zich naar de beslissing richt. En vaak is er ook wel gelegenheid om ter zitting de reikwijdte van een regel uit te leggen aan de directeur. Je hoopt dan dat ze daarmee ook hun voordeel doen. De RSJ houdt niet

systematisch bij of er uitvoering aan de beslissing wordt gegeven. Aan te nemen valt dat als een beslissing niet wordt uitgevoerd de gedetineerde zich wel opnieuw tot de beklagrechtster zal wenden. Je ziet in de praktijk dat de beslissingen van de beroepscommissie wel leven bij de directeuren omdat ze in volgende zaken ook wel verwijzen naar eerdere uitspraken.

Wat vindt u in het algemeen van de kwaliteit van het werk van de beklagcommissies en van de kennis van de rechtspositie van gedetineerden bij de beklagcommissies en directeuren?

Bij beklagcommissies vallen twee dingen op, inhoudelijk zijn de zaken als regel wel op orde. Maar er is een groot probleem met de vier weken termijn, het tijdig doen van uitspraken. De wet stelt geen sanctie op het niet naleven van de termijn. De beroepscommissie heeft het vaste uitgangspunt om de procedure zoals de beklagcommissie die toepast, in beroep niet te beoordelen. Er vindt in een beroep gewoon een geheel nieuwe behandeling plaats. In die benadering past dat de beslissing waartegen het beklag zich richt, wordt beoordeeld en niet dat er tevens geoordeeld wordt over de vraag of de beklagcommissie zich aan de voor die commissie geldende vormvoorschriften heeft gehouden. Het niveau en de kennis over de rechtspositie van gedetineerden bij de directeuren is wisselend. Mijn indruk is dat permanente bijscholing een punt van aandacht is. Ik vraag mij wel eens af of directeuren zich voldoende realiseren dat hun optreden tijdens een zitting grote betekenis kan hebben. Het is van belang dat de directeuren op die zittingen verschijnen en voldoende anticiperen op het mogelijke verloop van zo'n zitting.

Kunnen de beginselen van goede bejegening die thans binnen de Raad worden uitgewerkt van invloed zijn op de rechtspraak?

Er is eenmaal een uitspraak geweest waarin een beginsel expliciet is genoemd als basis voor de vaststelling dat de directeur onzorgvuldig heeft gehandeld. Op zichzelf is er veel voor te zeggen dat de Raad duidelijk maakt op welke algemene grondslagen de adviezen en de rechtspraak zijn gebaseerd. En natuurlijk moeten die grondslagen bij advies en rechtspraak hetzelfde zijn. Ik vraag me wel af en dat kan ik niet geheel overzien, of het feit dat je vanuit dezelfde beginselen redeneert betekenis heeft voor de scheiding tussen rechtspraak en advies. Ik bedoel daarmee dat je je af moet vragen, als je op een bepaald onderwerp bij advies beginselen aan het toepassen bent geweest, of je dan nog wel voldoende afstand hebt om nog recht te spreken. Dat moet nog verder worden gezien. De beginselen kunnen in de rechtspraak een goed handvat vormen om uit te leggen waarom een bepaalde beslissing redelijk is of niet.

Zijn er beroepszaken waarvan u wakker heeft gelegen of waar u met voldoening op terugkijkt?

Ik lig gelukkig niet wakker van rechtszaken en dus ook niet van beroepszaken. Dat wil niet zeggen dat er geen lastige en ingrijpende afwegingen inzitten en knopen moeten worden doorgehakt. Dat houdt een mens natuurlijk wel bezig. Het eerdergenoemde rondje voorzitters noem ik in dit verband ook nog. Dat bevordert zorgvuldige besluitvorming en een breed draagvlak.

Tenslotte worden nog een paar stellingen voorgelegd.

Het merendeel van de zaken gaat over "peanuts". Er is sprake van relatief dure rechtspraak die net zo goed bij een rechtbank ondergebracht zou kunnen worden, misschien zelfs afgeschaft.

Dat de zaken over "peanuts" gaan is onzin. Het merendeel van de zaken gaat namelijk over vrijheidsberoving binnen de vrijheidsberoving, de oplegging van een disciplinaire straf en de plaatsing in afzondering. Natuurlijk zijn er ook wel zaken die over onbenulligheden gaan, maar dat is verwaarloosbaar. Een aantal van

die zaken wordt overigens niet-ontvankelijk verklaard. Daarbij moet altijd bedacht worden dat een kleinigheid in de vrije maatschappij iets anders is dan een kleinigheid in een penitentiaire inrichting. Met betrekking tot het tweede deel van de stelling: vooropgesteld moet worden dat de rechtspraak van beklagcommissies en RSJ goedkoop is, zeker in verhouding tot de gewone rechtspraak. De al eerder besproken gemengde samenstelling van de beklag- en beroepsinstanties is een voordeel boven de gewone rechtspraak.

Klachten moeten via bemiddeling worden afgedaan.

Het verdient sterk de voorkeur dat voorafgaand aan het indienen van een klacht overleg met het personeel plaatsvindt. Het zou eigenlijk niet mogen voorkomen dat klachten worden ingediend zonder dat er enige vorm van overleg is geweest. Conflicten kunnen nu eenmaal het beste worden opgelost waar ze ook ontstaan zijn. Als direct contact tussen klager en personeel niet mogelijk blijkt, ligt er een taak voor de maandcommissaris. Een actieve maandcommissaris kan nogal wat aan klachtbemiddeling doen. Dit moet zoveel mogelijk de benadering in de praktijk zijn, maar ik zou er niet voor zijn het al te zeer te formaliseren omdat daardoor mogelijk de toegang tot de rechtspraak wordt belemmerd.

Er is sprake van juridisering binnen de tenuitvoerlegging, er wordt teveel geklaagd. Dit vraagt om het creëren van een drempel voor het indienen van klachten, bijvoorbeeld een financiële.

De juridisering hangt samen met het concept van een gedetineerde als rechtsburger. Dat lijkt mij een juist uitgangspunt. Ik geloof niet dat er teveel geklaagd wordt. Een financiële drempel is onwenselijk, onnodig en ondoelmatig. Een drempel haalt misschien zaken weg bij de beklagrechter die daar wel echt thuishoren. In absolute zin is sprake van een toename van het aantal beroepszaken, maar relatief valt het mee. De toename van de bevolking van de inrichtingen is minstens zo sterk als de toename van zaken in beklag en beroep.

Hoofdstuk 2 Belangrijke ontwikkelingen in de adviestaak van de RSJ

2.1 Inleiding: 2007 in vogelvlucht¹

De Raad investeert in 2007 in professionalisering van zijn taken. Zo vindt er oriëntatie plaats op de stimulerende rol die de Raad ten opzichte van de commissies van toezicht moet gaan vervullen na het wegvallen van zijn toezichttaak. De uitvoering van de adviestaak wordt herzien en geïntensiveerd. Kern hiervan is dat er meer planmatig en in teamverband wordt gewerkt.

Het terrein van de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen is zeer gedifferentieerd en groot van omvang. Een scala van straffen en maatregelen wordt ten uitvoer gelegd in meer dan honderd inrichtingen met uiteenlopende doelstellingen en regimes. De Raad wil met zijn adviezen meer pro-actief ingaan op grote thema's en daarbij een visie voor de langere termijn presenteren.

Onder de onderwerpen die in het verslagjaar in de aandacht staan zijn er die al jaren om ingrijpende verbetering vragen. Te denken valt aan de situatie in de justitiële jeugdinstellingen, de versnippering van de jeugdzorg, arbeid en onderwijs in de penitentiaire instellingen.

Vanuit een hoger gezichtspunt bezien valt op dat het beleid van justitie voor de tenuitvoerlegging evenals in de voorgaande jaren in 2007 gedomineerd wordt door het streven naar verbetering van de efficiëntie enerzijds en van de beveiliging van de samenleving anderzijds. Anders gezegd: met minder financiële middelen moet justitie meer veiligheid leveren. De vraag is of deze sporen elkaar niet doorkruisen. In elk geval komen justitiabelen, directies en medewerkers onder grote druk te staan, terwijl de actuele situatie in de instellingen, het leefklimaat en de regimes in de ontwikkelingen achterblijven. Ook de veranderingen binnen de tbs-sector, vooral gericht op de extramuraal begeleiding, zijn ingegeven door een behoefte aan verdere beveiliging van de samenleving.

De Raad ziet ook sporen met een waardevolle bestemming. Zo valt het toenemende belang dat aan trajectbenadering wordt gehecht positief te waarderen. Dat geldt ook voor de groeiende aandacht voor de leefsituatie na de vrijheidsbeneming.



Binnen het gevangeniswezen vallen de ontwikkelingen in het kader van 'Modernisering Gevangeniswezen' op. Dit programma bestaat grotendeels uit langer bestaande verbeterplannen, zoals Terugdringen Recidive en de herindeling van het gevangeniswezen. De Raad adviseert in het verslagjaar over onderwerpen als thuisdetentie en de zorg aan gedetineerden met een psychische stoornis of verslaving.

In de sector jeugd baart de situatie in de justitiële jeugdinstellingen nog steeds veel zorgen, zoals ook blijkt uit

¹ De adviezen en jurisprudentie van de Raad worden op zijn website gepubliceerd: www.rsj.nl.

rapporten van de Algemene Rekenkamer en enkele inspecties. De Raad gaat in op enkele verbetervoorstellen. De Raad brengt in het verslagjaar advies uit over het voornemen van justitie om door wijziging van de regeling mechanische middelen een zogenaamd veiligheidsbed in te voeren en over de mogelijkheden om jeugdigen te corrigeren buiten het strafrecht.

Verder ontwikkelt de Raad een eigen visie op de kindbeschermingsmaatregelen en staat hij stil bij de scheiding van strafrechtelijk en civielrechtelijk geplaatste jongeren.

Binnen de tbs-sector domineren de plannen die voortvloeien uit het in 2006 gehouden parlementair onderzoek door de commissie Visser. Verlenging van de duur van de tbs bij voorwaardelijke beëindiging, nieuwe verscherping van de verloffbeveiliging, interculturalisatie, verbeteringen van de tbs met voorwaarden (zonder bevel tot verpleging) zijn daarin belangrijke onderwerpen.

2.1.2 De stimulerende taak van de Raad ten opzichte van de commissies van toezicht

“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 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”, aldus de motie Weekers-Çörüz, die in 2006 tijdens het Kamerdebat over het wegvallen van de toezichttaak werd aangenomen. De minister had inmiddels de Inspectie voor de Sanctietoepassing ingesteld en achtte het toezicht van de Raad naast deze inspectie overbodig. De Raad heeft de motie opgevat als erkenning van het belang van maatschappelijk toezicht op de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen. Een commissie bestaande uit leden van de Raad en van de commissies van toezicht (c.v.t.'s) heeft vervolgens in 2007 gezocht naar mogelijkheden om deze motie concrete invulling te geven. Mogelijke activiteiten ter versterking van de toezichtfunctie van de c.v.t.'s en een betere doorwerking van signalen en adviezen van de c.v.t.'s worden beschreven in een discussienota en besproken met de c.v.t.'s. Daarnaast maakt de Raad samenwerkingsafspraken met de Dienst Justitiële Inrichtingen, die het functioneren van de c.v.t.'s facilitair ondersteunt, en met het Kenniscentrum voor de c.v.t.'s, gevestigd op de rechtbank in Utrecht.

Over het algemeen verwachten alle partijen dat een grotere betrokkenheid van de Raad bij het werk van de c.v.t.'s meerwaarde heeft. De commissies zelf stellen ondersteuning van de Raad op prijs, maar hechten tevens aan hun zelfstandigheid. Ook zijn er grenzen aan de belastbaarheid van de commissies: de leden doen het werk in hun vrije tijd.

Door concentratie op datgene waaraan de commissies het meest behoefte hebben (zoals scholing) en door goede samenwerking met de DJI kan een aantal zinvolle activiteiten worden opgepakt zonder dat daar op het secretariaat extra formatieruimte voor nodig is. Het gaat dan vooral om eenduidigheid in verslaglegging, het verkennen van de grenzen van de toezichthoudende taak en het ontwikkelen van een toetsingskader. Om hiervoor ruimte te maken zijn wel enkele adviesonderwerpen in 2008 geschrapt. Een vaste groep van Raadsleden bezoekt de commissies om uitwisseling van informatie over de bejegening in de inrichtingen en over de uiteenlopende toezichtpraktijken te bevorderen.

2.1.3 Verbetering van het proces van advisering

Mede als gevolg van het per oktober 2006 wegvallen van het maatschappelijk toezicht wordt er in 2007 meer geïnvesteerd in de kwaliteit van de adviestaak. Zo neemt de afdeling Advies maatregelen om het proces van advisering meer te stroomlijnen. Voor elk advies wordt in het vervolg een plan van aanpak gemaakt, waarin de verschillende stappen en fasen precieser zijn omschreven. De bij het advies betrokken medewerkers werken meer in teamverband samen. Nu geen toezichtbezoeken meer worden uitgevoerd is een belangrijke

informatiebron weggevallen. Ter compensatie daarvan worden over adviesonderwerpen expertmeetings gehouden en wordt er overleg georganiseerd met directeuren van inrichtingen en met de reclassering. Ook wordt er meer werk gemaakt van de lay-out van de adviezen en de publiciteit. Nadat een advies aan de minister is verzonden zal worden besloten of een persbericht wordt uitgebracht en wie zo nodig de pers te woord zal staan.

2.2 Ontwikkelingen en adviezen in het gevangeniswezen

2.2.1 Van 'Detentie en Behandeling op Maat voor Volwassenen' naar 'Modernisering Gevangeniswezen'

'De eerste stappen in de richting van moderne detentie zijn gezet en implementatieplannen voor de vervolgstappen zijn in de maak'. Zo besluit staatssecretaris Albayrak haar brief waarmee ze de Tweede Kamer op vrijdag 6 juli 2007 informeert over de vernieuwingen binnen DJI. De Modernisering van het Gevangeniswezen is een belangrijk onderdeel van de brief². Het programma Detentie en Behandeling op Maat voor Volwassenen (DBM-V), dat de vernieuwingen binnen het gevangeniswezen zou moeten vormgeven is eind 2006, na een negatief advies van de ondernemingsraad van het gevangeniswezen, van tafel gehaald. Dit betekent niet dat de vernieuwingen in het gevangeniswezen van de baan zijn. Een aantal veranderingen wordt, onder de naam Modernisering Gevangeniswezen (MGW), stap voor stap uitgevoerd. De domeinindeling (preventieven, kort- en langgestraften, vrouwen en bijzondere groepen) blijft als doelstelling overeind. Voorts wordt nader onderzocht of het meerpersoonscelgebruik op grotere schaal kan worden toegepast. Het Detentie Concept Lelystad, met zes gedetineerden in moderne, voor dit doel gebouwde en uitgeruste cellen biedt perspectieven. Alvorens dit concept tot norm te verheffen acht de Raad onderzoek en evaluatie noodzakelijk. Terugdringen Recidive wordt gefaseerd landelijk ingevoerd. Verder blijft het streven de arbeid door gedetineerden kostendekkend te maken en de forensische zorg aan gedetineerden te vernieuwen. Dit alles moet worden gerealiseerd onder een opgelegde taakstelling.

2.2.2 Ontwikkeling van strafmodaliteiten

Een ontwikkeling die aansluit bij de visie van de Raad is een intensiever en beter gebruik van de voorwaardelijke modaliteiten (voorwaardelijke veroordeling en voorwaardelijke invrijheidsstelling) en andere sancties³.

In de visie van de Raad dienen de aard van de sanctie en de wijze van tenuitvoerlegging zoveel mogelijk te zijn toegesneden op de aard van het delict en de persoon van de dader. In 2007 leidt deze ontwikkeling tot de aanvaarding van het wetsvoorstel voorwaardelijke invrijheidsstelling (VI)⁴, tot voorbereiding (door middel van pilots) van het wetsvoorstel voorwaardelijke veroordeling (VV) en tot de invoering van thuisdetentie als hoofdstraf.

Nadat enige jaren zonder wettelijke basis met elektronische thuisdetentie als alternatieve straf is geëxperimenteerd⁵, komt de minister in juni 2007 met het wetsvoorstel dat de zogenaamde Thuisdetentie regelt. Hiermee wordt een nieuwe hoofdstraf realiteit. De veroordeelde mag de woning waarin hij deze straf dient uit te zitten gedurende de strafduur (maximaal 120 dagen) niet verlaten. Zijn aanwezigheid wordt

² Bron: ministerie van Justitie

³ In zijn advies 'Enige gedachten over de vrijheidsstraf' van 21 april 2000 gaat de Raad uitvoerig in op de inhoud, plaats en onderlinge verhouding van de vrijheidsbenemende strafmodaliteiten in het stelsel van straffen en maatregelen.

⁴ Inwerkingtreding naar verwachting medio 2008

⁵ Zie hierover het RSJ-advies van 7 oktober 2005 over 'Elektronische detentie'.

via een enkelband elektronisch gecontroleerd. Op 6 juli brengt de Raad zijn advies aan de minister uit. De Raad is blij dat, zoals het hoort, de keuze voor deze strafmodaliteit nu aan de rechter is gegeven. Gunstig acht de Raad voorts dat de nadelige effecten van detentie in een penitentiaire inrichting de veroordeelde tot thuisdetentie bespaard blijven. Maar de relatieve voordelen van detentie in een penitentiaire inrichting in de vorm van dagbesteding, arbeid en onderwijs worden tegelijkertijd niet gecompenseerd. Zodoende betekent thuisdetentie voor de meeste hiertoe veroordeelden een leeg bestaan van soms ettelijke maanden. Voorts vraagt de Raad om een duidelijker positionering van Thuisdetentie in het strafstelsel, meer helderheid over de voorwaarden waaronder de veroordeelde de woning mag verlaten en over de bevoegdheid tot binnentreden.

2.2.3 Meerpersoonscelgebruik

Onder druk van een cellentekort en een gebrek aan financiële middelen start in september 2003 het plaatsen van meerdere gedetineerden in één cel. Alleen bij contra-indicaties (bijvoorbeeld een psychische stoornis of een verstandelijke beperking) wordt afgezien van het samen plaatsen van meerdere gedetineerden in één cel. In de reguliere penitentiaire inrichtingen wordt een aantal, voor één gedetineerde gebouwde cellen, door twee gedetineerden bezet. Wie weigert wordt bij wijze van sanctie één of twee weken in een afzonderingscel geplaatst. In de vreemdelingensector zijn grotere celruimtes in gebruik voor vier of meer gedetineerden. Interessant in dit licht zijn de ontwikkelingen in Lelystad (Detentie Concept Lelystad (DCL)) met de nieuw gebouwde zespersoonscellen: ondanks veel technische kinderziektes lijken de ervaringen hiermee minder negatief dan die met het reguliere twee-op-een-cel.

De Raad stelt zich, in de lijn van de Europese gevangenisregels op het standpunt dat één persoon per cel het uitgangspunt dient te zijn.⁶ Het samen plaatsen is alleen als tijdelijke maatregel om een cellentekort op te vangen aanvaardbaar. Vanuit dit gezichtspunt doet de Raad in 2007 een kleinschalig onderzoek naar de ervaringen met het meerpersoonscelgebruik. Hiervoor worden directies, medisch personeel en gedetineerdencommissies geënuquêerd. Daaruit blijkt dat er kennelijk geen sprake is van ernstige incidenten, maar dat de situatie van meer gedetineerden op één cel risico's met zich meebrengt en dat de vaststelling van contra-indicaties niet altijd zorgvuldig verloopt. Voor de Raad vormt dit aanleiding om het meerpersoonscelgebruik kritisch te blijven volgen.

2.2.4 Zorg gedetineerden met een stoornis of verslaving

Op 2 april 2007 verschijnt het omvangrijke advies de 'Zorg aan de gedetineerden met een ernstige psychische stoornis of verslaving'. Voor dit advies is geput uit de informatie uit tal van toezichtbezoeken van de laatste jaren, waarbij de Raad aan dit onderwerp extra aandacht heeft besteed. De Raad constateert dat de zorg aan deze gedetineerden kwalitatief en kwantitatief tekort schiet en beveelt op verschillende onderdelen maatregelen ter verbetering aan. Centraal daarbij staat het equivalentiebeginsel: de zorg binnen de inrichting mag niet onderdoen bij die welke in de vrije samenleving wordt geboden. De reclassering zou tijdens de preventieve hechtenis meer in staat moeten worden gesteld om de behoefte aan bijzondere zorg vast te stellen en zo nodig te regelen. Verslaafden behoren in een drugsvrije omgeving te worden opgenomen en de behandeling die hen aangeboden wordt dient een aantoonbaar effect te hebben. Diagnostiek en behandeldeskundigheid moeten worden verbeterd. Continuïteit van zorg tijdens en na detentie is van belang. Daarvoor moet de doorstroming naar de ggz en overname van de zorg door de ggz na detentie worden bevorderd.

⁶ *Advies RSJ 26 april 2004*

In de loop van 2007 worden de plannen inzake de psychiatrische zorg in detentie⁷ bij justitie duidelijk. Om opvang te bieden aan het groeiende aantal psychische gestoorden in detentie wordt het aantal zorgplaatsen met 700 uitgebreid. Daarvan worden er 350 ingekocht binnen de forensisch psychiatrische centra (fpc) binnen de ggz. De overige worden via herbestemming in het gevangeniswezen gerealiseerd. Deze plaatsen worden met de reeds bestaande 500 zorgplaatsen op vijf locaties geconcentreerd, te weten in de penitentiaire inrichtingen Haaglanden, Amsterdam, Zwolle, Vught en Overmaze (Maastricht). Een en ander krijgt in 2008 zijn beslag.

2.2.5 De tenuitvoerlegging van de maatregel ISD (plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders)

Sinds 2004 is de maatregel tot plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders van kracht en worden er steeds meer kortgestraften in de daartoe bestemde isd-inrichtingen geplaatst. Het gaat daarbij om personen die binnen een beperkte tijd een veelvoud van relatief lichte delicten hebben gepleegd. Op basis van zijn bezoeken aan de isd-inrichtingen in 2006 brengt de Raad op 4 april een advies uit. Hij concludeert daarbij dat de praktijk laat zien dat de maatregel onvoldoende voorbereid is ingevoerd. Het ware beter geweest te wachten op de uitkomsten van onderzoek naar de voorloper van de isd-maatregel, de Strafrechtelijke Opvang Verslaafden (SOV). Veel geplaatsten hebben psychische problemen en/of zijn verslaafd, waarop de inrichtingen onvoldoende zijn ingesteld. Hoewel de maatregel ook beoogt gedragsverandering te bewerkstelligen zijn de organisatie en de instrumenten daarvoor nog niet klaar. De Raad beveelt aan de behandelingsbehoeften direct na opname in kaart te brengen, een opvangperiode van drie maanden vanaf opname in te stellen, psychiatrische patiënten direct door te plaatsen naar de ggz en meer behandelingsmogelijkheden aan te bieden.

2.2.6 Overplaatsing gedetineerden binnen een cluster

De Regeling (over)plaatsing van gedetineerden bepaalt dat overplaatsing de verantwoordelijkheid is van de Dienst Justitiële Inrichtingen. In de loop van 2007 blijkt dat op enkele plaatsen deze overplaatsing geschiedt op basis van een overeenkomst tussen de betrokken inrichtingsdirecteuren. Het gaat daarbij om inrichtingen die tot hetzelfde cluster behoren. Uit efficiency- overwegingen wordt zo de formele procedure omzeild. De Raad heeft weliswaar begrip voor die overwegingen, maar vindt dat om bepaalde risico's tegen te gaan toch de formele procedure moet worden gevolgd. Zo vindt de Raad dat de kwaliteit en objectiviteit van de beslissing tot overplaatsing beter gewaarborgd is als de bevoegde functionaris deskundig is en boven de partijen staat. En daar deze procedure in een regeling is opgenomen, kan verandering van die procedure enkel bij wijziging van die regeling worden doorgevoerd.

2.2.7 Strafbevoegdheid in de penitentiaire inrichtingen

Steeds vaker nemen andere functionarissen dan de directeur in de penitentiaire inrichting de beslissingen tot strafoplegging aan gedetineerden. In zijn advies van 19 juli wijst de Raad erop dat de strafbevoegdheid bij wet is geregeld en dat de Penitentiaire beginselenwet bepaalt dat alleen de directeur en de plaatsvervangend directeur hiertoe bevoegd zijn. Wetsgeschiedenis en jurisprudentie bevestigen dit uitgangspunt. Ook in eerdere adviezen heeft de Raad hierop gewezen. De rechtspositie van de gedetineerde wordt hiermee aangetast en de Raad beveelt aan met deze praktijk te stoppen. Hij wijst er daarbij op dat van een

⁷ Bron: Ministerie van Justitie, Plan van aanpak terbeschikkingstelling en forensische zorg in strafrechtelijk kader. Tweede voortgangsrapportage, december 2007

organisatorische noodzakelijkheid om van de wet af te wijken niet is gebleken.

2.2.8 Strafondbreking niet onherroepelijk veroordeelden

Er zijn verschillende regelingen voor vormen van verlof, waaronder strafondbreking.

Uit die combinatie van regelingen, zo concludeert de Raad in zijn advies van 15 november, is thans niet duidelijk of een in eerste aanleg maar nog niet onherroepelijk veroordeelde in aanmerking komt voor strafondbreking.

De Raad adviseert bij wetwijziging duidelijk te maken dat alleen onherroepelijk veroordeelden in aanmerking komen voor strafondbreking. Voor de niet onherroepelijk veroordeelden staat immers opheffing of langdurige schorsing van de voorlopige hechtenis open. Omdat strafondbreking een – voorlopig – einde maakt aan de detentie, is schorsing van de voorlopig hechtenis in deze situatie als een voorliggende voorziening te beschouwen.

Tenslotte geeft de Raad in overweging om deze gelegenheid aan te grijpen om het onderscheid tussen schorsing en incidenteel verlof te verduidelijken.

2.2.9 Rendement van verbetering van het regime

In de afgelopen jaren is het regime in de penitentiaire inrichtingen versoerd, als gevolg van onder meer de verkorting van de tijd buiten de cel, de reductie van personeel, het afschaffen van het penitentiaire reclasseringswerk en het kostendekkend maken van de arbeid.

Tegelijkertijd leeft binnen het gevangeniswezen het streven om detentie meer in te zetten ter voorbereiding van de terugkeer in de samenleving. Begeleiding, zorg en activiteiten zouden hier meer op moeten worden gericht.

In dit kader noemt de Raad de inzet van Medewerkers Maatschappelijke Dienstverlening, de invoering van RISc, het programma Terugdringen Recidive en de overdracht van het budget voor forensische zorg van VWS naar Justitie.

Deze ontwikkelingen moeten evenwel hun rendement nog bewijzen. Vooralsnog is sprake van moeizame invulling van het aanbod aan arbeid (deze is naar de Raad meent nooit kostendekkend), van onderwijs (leidt in veel gevallen niet tot diploma's) en van invulling van de isd (programma's zijn vaak te hoog gegrepen voor de populatie). In het veld is het inzicht aanwezig dat interventies, arbeid en onderwijs beter moeten aansluiten op de mogelijkheden van de populatie, maar het lukt maar moeizaam om dit te realiseren.

2.3 Ontwikkelingen en adviezen in de jeugdsector

2.3.1 Jeugdcriminaliteit

In het voorjaar presenteert het ministerie van Justitie zijn beleidsplannen voor de aanpak van jeugdcriminaliteit. De Raad is van mening dat de plannen nog teveel uitgaan van de positie en mogelijkheden van het departement. Te weinig komen de keten als geheel en de samenwerking met andere instanties aan bod. Positief acht de Raad wel dat er in het verslagjaar een minister voor Jeugd en Gezin komt.

2.3.2 Gesprek minister Rouvoet

Tijdens de eerste 100 dagen van het nieuwe kabinet spreken Raadsleden met minister Rouvoet van Jeugd en Gezin. In dat gesprek, dat plaatsvindt tijdens een bustoer van de minister, brengen de leden hun zorgen over ten aanzien van de wijze waarop jongeren met een civielrechtelijke en die met een strafrechtelijke titel gescheiden worden geplaatst. Zo is er een tekort aan civielrechtelijke plaatsen. In de selectie wordt

onvoldoende rekening gehouden met het uitgangspunt dat jeugdigen zoveel mogelijk in hun eigen regio worden geplaatst. Ook vraagt de Raad aandacht voor het verblijf van kinderen jonger dan twaalf jaar in de jji's. Tenslotte pleit de Raad voor het belang van het ontwikkelen van een brede visie op de Pij-maatregel en voor oplossing van de problemen bij de jeugdbescherming/bureaus jeugdzorg onder meer als gevolg van de verschillende subsidiestructuren.

2.3.3 (Inter)landelijke adoptie

Op 22 februari 2007 stuurt de Raad een brief naar de minister over de interlandelijke adoptie⁸. Daarin uit de Raad fundamentele bezwaren tegen het voorstel tot wijziging van de Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie (Wobka), met name tegen de verruiming van de leeftijdsgrenzen voor aspirant adoptiefouders. De belangen van de aspirant adoptiefouders prevaleren daarmee boven die van de adoptiefkinderen, hetgeen niet strookt met het Haagse Adoptieverdrag dat het belang van het kind bij adoptie voorop stelt.

De Raad dringt erop aan het wetgevingstraject van de Wobka voorlopig stop te zetten en eerst een brede maatschappelijke discussie te voeren over de plaats van de interlandelijke adoptie in de samenleving. Daarbij zullen zowel belangenverenigingen van adoptiefouders, deskundigen op het adoptieterrein als geadopteerden zelf een belangrijke rol moeten spelen. Een aantal nieuwe ontwikkelingen met betrekking tot interlandelijke adoptie vergroot de noodzaak tot een dergelijke discussie. De Raad noemt de volgende ontwikkelingen:

- moet de ontwikkeling dat steeds meer kinderen worden opgevangen in de landen van herkomst “leidend beginsel van het Haags Adoptieverdrag” ertoe leiden dat criteria voor adoptie moeten worden verruimd, welk belang gaat dan voor, het belang van het adoptiefkind of dat van ouders op gezinsvorming?
- de discussie over de relatie tussen adoptie en pleegzorg;
- de discussie over de wijze waarop in het Nederlandse recht vorm is gegeven aan het instituut adoptie: waarom uitsluitend een “sterke” en geen “zwakke” vorm.

Dit vormt één van de redenen voor de instelling van de commissie Kalsbeek, die de minister onder meer moet adviseren over het adoptiebeleid.

2.3.4 De positie van de minderjarige in het strafproces

Begin 2007 bezint de Raad zich op de positie van de minderjarige in het strafproces en stelt daartoe een notitie op, welke later als basis voor een advies kan dienen. Daarin stelt de Raad een aantal vragen, zowel ten aanzien van de gang van zaken bij het verhoor als tijdens de rechtszitting. Zou bij het verhoor een stringent pressieverbod moeten gelden? Welke verhoortechniek past bij jongeren? Zou niet van elk verhoor een video-opname moeten worden gemaakt en welke regels moeten gelden voor de bewaring en inzage? Zou een advocaat bij de verhoren aanwezig moeten zijn? Moet de aanpak voor 12-minners niet geheel anders, zou niet de politie maar andere deskundigen het verhoor moeten doen?

De bejegening van de jeugdige en de rol van de ouders tijdens de rechtszitting verdient meer aandacht. Voor de ouders zou een verschijningsplicht overwogen kunnen worden.

De ‘sociale’ bewaring van jongeren in politiecellen acht de Raad discutabel. Aan het afnemen, bewaren en gebruiken van DNA-materiaal van jongeren in het strafproces ziet hij tenslotte ook nog de nodige haken en ogen.

2.3.5 Halt/Niet straffen maar ingrijpen

⁸ De brief sluit aan op het advies van de Raad d.d. 25 september 2006 over de Wobka.

Uit de evaluatie van Halt uit 2006 komt naar voren dat 80% van de jongeren die met Halt in aanraking is gekomen, recidiveert. Ondanks deze negatieve resultaten vindt er geen brede discussie over Halt plaats. Voor de Raad vormt dit aanleiding om Halt mee te nemen in een advies over “niet straffen, wel ingrijpen”. Een andere aanleiding voor dit adviesonderwerp zijn de aangekondigde plannen voor de landelijke invoering van campussen voor scholing en/of arbeidstoeleiding.

Eind 2007 maakt de sectie jeugd een begin met een advies onder deze titel. In het advies staat de vraag centraal welke instrumenten de overheid kan toepassen om de problematiek aan te pakken rond jongeren die lichte strafbare feiten plegen, waarbij deze buiten het justitiecircuit blijven. In hoeverre kan worden volstaan met het bestaande aanbod en in welke richting is aanvulling daarop gewenst? De met Halt beoogde doelen worden niet gerealiseerd, daarom gaat de Raad ook in op mogelijkheden om dit te verbeteren. Tenslotte staat de Raad stil bij wat te verwachten is van nieuwe vormen van groepsopvang zoals campussen.

2.3.6 Kinderbeschermingsmaatregelen

Begin 2007 begint de Raad met het ontwikkelen van een visie op het beschermen van kinderen. De Raad stelt voor om (gezinnen met) kinderen in bedreigende situaties in een zo vroeg mogelijk stadium te begeleiden en hulp te bieden. Ontwikkelingsrisico's voor een kind doen zich niet op één moment voor, het kind (en ouders) zullen op verschillende momenten en gedurende een bepaalde periode moeten worden gevolgd. Daarbij moet worden gezien in hoeverre een bepaalde actie of maatregel daadwerkelijk positieve gevolgen heeft gehad voor het kind, in de zin dat risico's en bedreigingen verminderd of opgeheven zijn en de normale ontwikkeling zijn loop heeft hervat. Deze visie kan als basis dienen voor advisering over het wetsvoorstel kinderbeschermingsmaatregelen, eind 2008.

2.3.7 De justitiële jeugdinrichtingen

Visie op de justitiële jeugdinrichtingen in het strafrechtelijk traject

Op 30 maart brengt de Raad advies uit over de beleidsnota 'De justitiële jeugdinrichtingen na 2010'. Deze nota benadert de jeugdinrichtingen als één van de onderdelen van het strafrechtelijk traject. De nazorg is hier een ander wezenlijk onderdeel van. De Raad onderschrijft deze trajectbenadering, maar plaatst vraagtekens bij de randvoorwaarden voor de realisatie ervan. Wil de trajectgedachte goed van de grond komen dan zal, aldus de Raad, de nadruk niet op het verblijf in de justitiële jeugdinrichting mogen liggen maar dient elk onderdeel een evenredig grote aandacht te krijgen, dat wil zeggen van de aanhouding tot en met de nazorg zelf.

De Raad stelt in dit advies voor bij de tenuitvoerlegging van jeugdstraffen en -maatregelen een aantal algemene uitgangspunten als basis voor beleid en uitvoering te hanteren en deze ook expliciet in een preambule in de visienota te vermelden.

De belangrijkste zijn:

1. het hanteren van het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK) als leidend kader voor bejegening en rechtspositie van jongeren in het strafrechtelijk traject en voor de eisen die in verband daarmee aan justitiële jeugdinrichtingen worden gesteld;
2. het voorop stellen van regionalisering: de jongere wordt zo dicht mogelijk 'bij huis' geplaatst; de Raad stelt daarbij voor per regio meer kleinere jeugdinrichtingen te realiseren.

Ook zou de betrokkenheid van de ouders meer moeten worden uitgewerkt.

Tenslotte acht de Raad, in het belang van de kwaliteit van het verblijf in de inrichting, professionalisering van de groepsleiding en verkleining van de leefgroepen in de jeugdinrichtingen dringend noodzakelijk.

Rapporten Algemene Rekenkamer en IST

Eind 2007 verschenen twee belangwekkende rapporten op het jeugdterrein, te weten “Veiligheid in justitiële jeugdinrichtingen (jji’s): opdracht met risico’s” van de Inspecties Jeugdzorg, Onderwijs, Gezondheidszorg en Sanctietoepassing van 10 september 2007 en het rapport van de Rekenkamer: “Detentie, behandeling en nazorg criminele jeugdigen” van 4 oktober 2007. Beide rapporten constateren de grote inzet en gedrevenheid van de justitiële jeugdinrichtingen om met een uiterst moeilijke doelgroep te werken. Daarnaast wordt een alarmerend beeld van de situatie geschetst, welke verbeteringen noodzakelijk maakt op het gebied van uitvoering en beleid.

Het onderzoek van de Inspecties betrof de gehele populatie van de justitiële jeugdinrichtingen, waarbij de veiligheid in de inrichtingen centraal stond en gekozen is voor een insteek vanuit de borging van de kwaliteit. De inspecties concluderen dat de justitiële jeugdinrichtingen hun opdracht onvoldoende waarmaken. De veertien justitiële jeugdinrichtingen lopen te grote risico’s op een onveilig leef-, behandel- en werkklimaat. Bij zes van de veertien inrichtingen is sprake van een ernstig risico op een onveilig leef-, behandel- en werkklimaat voor jongeren en het personeel. De overige inrichtingen lopen een laag of een matig risico.

Het rapport van de Algemene Rekenkamer ziet alleen op de criminele jongeren en richt zich op de effectiviteit van de detentie en de nazorg. Daarbij wordt tevens gewezen op de discrepantie tussen beleid en uitvoering. De Algemene Rekenkamer onderzocht hoe het ministerie van Justitie en de justitiële jeugdinrichtingen uitwerking geven aan de wettelijke eis dat het verblijf in de inrichting dienstbaar moet zijn aan de terugkeer van de jeugdige in de maatschappij. Het onderzoek betreft het verblijf van de jongeren, de voorbereiding op het vertrek en de eventuele nazorg die aan de jeugdigen is aangeboden. De probleemstelling van het onderzoek was: «In welke mate bewerkstelligen de justitiële jeugdinrichtingen en organisaties die betrokken zijn bij de nazorg (van jeugdige delinquenten) een zodanige verandering bij de opgevangen of behandelde delinquente jeugdigen dat de kans op toekomstig crimineel gedrag vermindert en als dat laatste niet het geval is, wat is hiervoor de verklaring?»

De conclusies en aanbevelingen betreffen:

- naleven van bestaande regels
- zorgen voor planmatig werken
- bevorderen van geleidelijke overgangen
- zorgen voor een goede nazorg

Uit de contacten met de sectordirectie justitiële jeugdinrichtingen blijkt dat ook daar grote zorgen leven over de jji’s. Zo blijven kinderen jonger dan 12 jaar de jji’s binnenkomen. De sectie maakt zich zorgen om de jonge kinderen (onder de twaalf jaar) die op civielrechtelijke titel in jji’s verblijven. Deze kinderen verblijven met veelal veel oudere jongeren op een groep. Het onderlinge leeftijdsverschil is (te) groot. Na de scheiding van strafrechtelijk en civielrechtelijk geplaatste kinderen zullen deze kinderen onder VWS vallen. De Raad betwijfelt of VWS hierop voldoende is voorbereid. Ook de rechtspositie van de civielrechtelijk geplaatste jongeren baart de Raad zorgen. Zo kennen de zorgaanbieders die onder de Wet op de jeugdzorg vallen klachtencommissies die andere taken hebben dan de huidige c.v.t.’s bij de jji’s. Ook ontbreekt in WJZ een beroepsgang na de beslissing van de klachtencommissie, die overigens minder bevoegdheden heeft dan de

klachtencommissie in de jji's.

Verbetervoorstellen

In reactie op genoemde onderzoeksrapporten stelt de staatssecretaris verbeteringen van de situatie in de jji's in het vooruitzicht. Deze betreffen onder meer de behandeling en groepsgrootte, de effectiviteit van interventies, de beschikbaarheid van voldoende gekwalificeerd personeel, het verkrijgen van meer kennis over de populatie, risicotaxatie en het meten van progressie in de behandeling, het verlenen van verlof en het voorkomen van onttrekkingen.

De Raad reageert op 3 december 2007 met een brief op deze verbetervoorstellen. Deze worden onderschreven en de Raad komt met enkele aanvullende aanbevelingen. Zo vindt de Raad dat de trajectbenadering moet worden versterkt. De Raad pleit daarbij o.a. voor één vaste begeleider (een 'regisseur') van de jongere gedurende het hele intramurale en extramurale traject, waarbij extramurale begeleiding de voorkeur verdient. Veel van de problemen die in genoemde rapporten zijn geconstateerd heeft de Raad reeds in toezichtrapportages en eerdere adviezen aan de orde gesteld.

2.3.8 Wijziging van de Regeling toepassing mechanische middelen jeugdigen (invoering van een zogenaamd veiligheidsbed)

Op verzoek van de minister adviseert de Raad op 21 september over het bij wet invoeren van de mogelijkheid om jeugdigen op speciale afdelingen van de justitiële jeugdinrichtingen op een zogenaamd veiligheidsbed te plaatsen. Wie op zo'n bed wordt vastgebonden wordt vrijwel geheel in zijn bewegingen beperkt. Plaatsing dient te geschieden als er sprake is van een in de regeling gedefinieerd gevaar en onder bepaalde voorwaarden.

De Raad spreekt zich uit tegen het gebruikmaken van dit middel in de justitiële jeugdinrichtingen. De Raad acht het middel te extreem bij jongeren en is verder van mening dat justitie zich meer moet inzetten voor de verbetering van de zorg en behandeling van jongeren in de justitiële inrichtingen. Jongeren met psychiatrische stoornissen behoren naar een ggz-inrichting te worden overgeplaatst. Tenslotte kondigt de Raad aan in 2008 met een advies te komen over de problematiek van psychiatrisch gestoorde jongeren in de justitiële jeugdinrichtingen.

2.3.9 Ontwikkelingen ten aanzien van de maatregel tot Plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (Pij)⁹

De minister komt met een plan van aanpak voor jongeren met een Pij die groepsongeschikt worden geacht. Eind 2007 zijn twee pilots gestart met groepen van tweemaal acht jongeren in Den Hey-Acker en De Hartelborgt. Deze zullen na een jaar worden geëvalueerd, waarna een besluit zal worden genomen over aanpassingen van het conceptplan en de definitieve invoering. Deze plannen zullen dan voor advies aan de Raad worden voorgelegd.

2.3.10 Besluit gedragsbeïnvloeding jeugdigen

In zijn advies van 19 oktober zegt de Raad zich in deze algemene maatregel van bestuur te kunnen vinden. Over het Wetsvoorstel gedragsbeïnvloeding jeugdigen heeft de Raad eerder, nl. op 22 november 2004 geadviseerd. Naar aanleiding van dit advies zijn in dit wetsvoorstel een aantal verhelderingen en

⁹ Zie ook advies van de RSJ " van Pij naar Blij, van 29 juni 2006.

aanpassingen aangebracht. Één aanpassing betreft het besluit een voorafgaand advies van de Raad voor de Kinderbescherming te vragen in plaats van een advies van een gedragsdeskundige. Ook is de taak van de jeugdreclassering tot voorbereiding en ondersteuning van de tenuitvoerlegging van de maatregel duidelijker tot uitdrukking gebracht. In het onderhavige Besluit wordt deze taak geëxpliciteerd.

De Raad pleit ervoor de jeugdreclassering van voldoende middelen te voorzien zodat deze zijn begeleidingstaak in het kader van de maatregel tot gedragsbeïnvloeding bij jeugdigen naar behoren kan vervullen.

2.4 Ontwikkelingen in de tbs sector

2.4.1 Plan van aanpak tbs en forensische zorg in strafrechtelijk kader

De ministers van Justitie en VWS hebben op 10 oktober 2006 het ‘Plan van aanpak tbs en forensische zorg in strafrechtelijk kader’ aan de Tweede Kamer aangeboden. Het plan sluit aan bij het kabinetsstandpunt over het rapport van de commissie Visser en de motie Van de Beeten over de financiering van de forensische zorg en telt 17 maatregelen ter verbetering van de tbs en de forensische zorg.

Belangrijke onderdelen van het plan van aanpak zijn:

- veranderde financiering en oprichten inkooporganisatie
- oprichting van een directie Forensische Zorg bij DJI
- de ontwikkeling van Diagnose Behandeling en Beveiliging Combinaties (DBBC)
- de instelling van het Adviescollege verloftoetsing tbs
- meer beheersing van de risico's door beveiligd verlof, wijziging geweldsinstructie, verlenging voorwaardelijke beëindiging tbs met dwangverpleging en tbs met voorwaarden, informatievoorziening richting gemeenten en verdere ontwikkeling risicotaxaties
- verbetering van de samenwerking met ggz, verbetering forensisch psychiatrisch toezicht, meer nazorg en breder zorgaanbod
- wetenschappelijke onderbouwing: ontwikkeling van onderzoeks- en scholingsprogramma's, onderzoek naar risico's.

2.4.2 Stand van zaken plan van aanpak¹⁰

De Raad wordt in 2007 geregeld door het ministerie geïnformeerd over de verschillende ontwikkelingen. Over enkele onderwerpen heeft de Raad in 2007 geadviseerd, zie hieronder.

In 2007 zijn tevens voorbereidingen getroffen voor de *verlenging van de duur van de voorwaardelijke beëindiging tbs met dwangverpleging van drie naar negen jaar*¹¹.

Om verstopping van het tbs-systeem tegen te gaan is het noodzakelijk de uitstroom naar andere voorzieningen te verbeteren. Een voldoende aanbod van vervolgvoorzieningen binnen de ggz is hiervoor onontbeerlijk. In 2007 wordt verder met de ggz overlegd om te komen tot *verbetering van de samenwerking met de ggz en van het ggz aanbod zorg en nazorg aan tbs'ers*. Dit resulteert in een viertal samenwerkingsverbanden tussen

¹⁰ Bron: Ministerie van Justitie, *Plan van aanpak terbeschikkingstelling en forensische zorg in strafrechtelijk kader. Tweede voortgangsrapportage, december 2007*

¹¹ Dit niet te verwarren met de verlenging van de voorwaardelijke beëindiging van tbs met voorwaarden. Dit wetsvoorstel wordt nog ingediend.

forensisch psychiatrische centra (fpc) en ggz-instellingen. Het concrete aanbod zal in de loop van 2008 van start gaan.

Een *scholings- en onderzoeksprogramma forensische psychiatrie* is in 2007 nog in ontwikkeling. Het scholingsprogramma dient o.a. de professionalisering van het begeleid verlov. Bij het wetenschappelijk forensisch onderzoek zal o.a. aandacht uitgaan naar risicofactoren en risicotaxatie.

In het kader van het *forensisch psychiatrisch toezicht* zal de reclassering eerder bij het verlov worden ingeschakeld (gedurende de transmurale fase). Dit toezicht moet de vorm krijgen in samenwerking tussen klinieken en reclasseringsorganisaties. Ook wordt het toezicht geïntensiveerd.

In 2008 begint een testfase. Tevens worden voorbereidingen getroffen voor een *nieuw beleidskader longstay/longcare*.

Vanaf 1 januari 2007 is het AWBZ-budget voor forensische zorg overgeheveld naar justitie. Bij DJI is inmiddels de nieuwe directie Forensische Zorg een feit. Deze nieuwe directie is verantwoordelijk voor de inkoop van de forensische zorg aan gedetineerden in gevangenis of ggz-instelling, waarmee in de komende jaren een begin wordt gemaakt.

Verlovbeleid (Beveiliging van verlov, geweldgebruik en verloftoetsingscollege)

De minister wil onder politieke druk snel het verlov van tbs'ers verder beveiligen. Zo dient er wanneer begonnen wordt met verloven, naast de sociotherapeut een beveiligger met het verlov mee te gaan. Tevens zal wanneer een tbs 'er tijdens verlov de benen dreigt te nemen gebruik kunnen worden gemaakt van geweld. In zijn advies van 23 februari over deze maatregelen stelt de Raad dat hij geen aanleiding ziet voor deze maatregelen, omdat onttrekkingen tijdens verlov zich bijna uitsluitend pas voordoen als de tbs 'er al een tijdje verlov geniet en juist niet in de beginfase. De meeste onttrekkingen doen zich voor tijdens onbegeleid verlov. Het is dus beter om meer te investeren in de beveiliging tijdens de eindfase en de voorafgaande controle in de inrichting te verscherpen.

Daarnaast wil de minister een onafhankelijke commissie instellen die gaat beslissen op de aanvragen voor verlov vanuit de inrichtingen. De Raad acht dit om verschillende redenen een verbetering van de bestaande praktijk. Wel adviseert de Raad de minister af te zien van de van de voorgenomen mogelijkheid om een beslissing van de commissie om verlov toe te staan te herroepen. De Raad vindt dat de minister zich dan teveel met incidentele gevallen gaat bezighouden. Uitvoering van de tbs is de verantwoordelijkheid van het veld. Op 1 januari 2008 is deze commissie (het Adviescollege verloftoetsing tbs) van start gegaan.

Verloftoetsingskader tbs

In april is het tbs-verlov opnieuw onderwerp van advies (4 april, 'Verloftoetsingskader tbs'). De Raad merkt hierover onder meer op dat het niet humaan is om levenslang gestraften die in een tbs-inrichting verblijven bij voorbaat uit te sluiten van verlov. Ten aanzien van hen pleit de Raad ervoor de bestaande verlofregels ongewijzigd te laten. Meer in het algemeen meent de Raad dat in het nieuwe verlovbeleid teveel de nadruk ligt op de beveiliging van de maatschappij, hetgeen ten koste gaat van de andere doelstelling van de tbs: de resocialisatie. De balans is daarmee verstoord.

2.4.3 Tbs met voorwaarden

Op 1 oktober verschijnt het advies over de wetsvoorstellen tot wijziging van de tbs met voorwaarden. Doel van de wijzigingen is om de maatregel beter te laten functioneren. Die wijzigingen zijn:

- invoering van een wettelijke plicht voor de ggz tot acceptatie van justitiabelen met deze titel
- de verlenging van de maximale duur van de tbs met voorwaarden van vier naar negen jaar
- de duur van de gevangenisstraf waarmee tbs met voorwaarden kan worden gecombineerd wordt verlengd van drie naar vijf jaar
- betrokkene in geval van een crisis tijdelijk verplicht op te nemen
- verplichte advisering door de ggz bij de oplegging van de maatregel
- intensivering van het reclasseringstoezicht op de naleving van de voorwaarden.

De Raad onderschrijft het standpunt dat er maatregelen moeten worden genomen om de tbs met voorwaarden meer aan zijn doel te laten beantwoorden. De Raad beveelt onder meer aan om in samenspraak met de ggz de behandelingsplannen voor tbs'ers met voorwaarden beter te ontwikkelen. Ook zou het toezicht moeten worden verbeterd, waartoe de ggz en de reclassering meer zouden moeten samenwerken. De Raad is geen voorstander van de invoering van een wettelijke acceptatieplicht voor de ggz. Een dergelijke plicht opleggen aan de ggz doet afbreuk aan de plicht van de overheid om in voldoende behandelplaatsten te voorzien. De Raad verwacht meer van het sluiten van contracten met de ggz. Naleving hiervan kan in het uiterste geval via de rechter worden afgedwongen.

Over de verlenging van de maximumduur van de maatregel naar negen jaar zegt de Raad onder meer dat een dergelijk lange periode een op de persoon toegesneden begeleiding vereist. Zonder een goede invulling daarvan met op verbetering gerichte activiteiten worden gevoelens van uitzichtloosheid en demotivatie versterkt.

2.4.4 Interculturalisatie in de tbs

Onder de titel 'Als niemand begrijpt wat ik bedoel' presenteert de Raad op 12 november een advies over de behandeling en positie van tbs'ers die uit een andere, niet westerse cultuur afkomstig zijn.

Een groeiend aantal patiënten in de tbs-inrichtingen is van allochtone herkomst. Allochtone patiënten kunnen in hun ziektebeleving en -presentatie, hulpvraag en participatie in de behandeling verschillen van autochtonen. Het goed kunnen begrijpen en interpreteren van het gedrag van allochtone patiënten en daarmee op een juiste manier kunnen omgaan, stelt bijzondere eisen aan de behandeling en bejegening. Als aan deze eisen niet wordt voldaan, doet dit afbreuk aan de doeltreffendheid van de behandeling. Omdat de tbs betrekking heeft op plegers van ernstige delicten, levert insufficiëntie van behandeling een maatschappelijk risico op. Daarnaast leidt ethnocentrisme onder behandelaars tot een afwijkende behandeling van allochtonen. Er wordt dan met twee maten gemeten. Hierdoor is de rechtspositie van allochtone patiënten in het geding. De Raad acht aandacht voor de bijzondere vereisten in de behandeling en bejegening van allochtonen, ook wel aangeduid als interculturalisatie, dringend noodzakelijk.

Aan de hand van de wijze waarop de inrichtingen thans omgaan met culturele verschillen beveelt de Raad aan om interculturalisatie centraal aan te sturen en deze een structurele basis te geven.

Hoofdstuk 3 Personele aangelegenheden / organisatorische ontwikkelingen

3.1. Vernieuwingen

3.1.1 Vernieuwing van de organisatie

De eerste maanden van 2007 staan in het teken van het opstellen van een nieuw organisatie- en formatieplan. Drie kwartiermakers (onder wie een externe interim-manager) stellen in januari afdelingsinrichtingsplannen op, die de basis vormen voor de nieuwe organisatie. Het proces om tot een nieuw Organiserings- en Formatieplan (O&F-plan) te komen wordt begeleid door een adviseur van de directie Personeel en Organisatie van het departement. Een adviseur van het bureau BVS-advies zorgt voor het opstellen van de nieuwe functiebeschrijvingen.

De uitwerking van de plannen vindt vervolgens plaats in een strak tijdschema, erop gericht om nog voor 1 juli de reorganisatie gerealiseerd te hebben. Vanwege alle formele termijnen daarbij is het noodzakelijk dat het O&F-plan uiterlijk half april door de bestuursraad van het ministerie van Justitie wordt geaccordeerd. Wekelijks wordt in een kwartiermakersoverleg de voortgang besproken en aan de hand van voorstellen besluiten genomen. Bij het opstellen van de plannen voor de nieuwe organisatie worden de medewerkers regelmatig betrokken. De directeur overlegt minstens eens per maand met de ondernemingsraad en spreekt daarnaast periodiek met een klankbordgroep met vertegenwoordigers uit alle afdelingen. Enkele malen wordt in algemene bijeenkomsten voor het gehele personeel de voortgang besproken. De vorderingen van de reorganisatie worden tevens periodiek besproken met het bestuur en met het departement. Er wordt een onafhankelijke plaatsingsadviescommissie ingesteld onder voorzitterschap van een raadslid.

Eind maart wordt het reorganisatieplan voorgelegd aan de bestuursraad. Deze stemt inhoudelijk in met het reorganisatieplan, maar wil in verband met de taakstellingen de bijbehorende middelen niet beschikbaar stellen.

Hierop besluit de directeur, mede omdat er onduidelijkheid blijft over het budget, de reorganisatie tijdelijk stop te zetten. Het bestuur, en later ook de algemeen voorzitter persoonlijk, laat via brieven aan en telefoongesprekken met de minister, staatssecretaris en secretaris-generaal weten zich niet in het besluit van de bestuursraad te kunnen vinden. Daarbij wordt aangegeven dat dit consequenties kan hebben voor de (wettelijke) taakuitvoering van de Raad. Dat de rijksbrede overheidstaakstellingen ook de RSJ raken, wordt daarbij niet betwist. Wél dat er geen rekening wordt gehouden met het al jaren bestaande achterstallig financieel onderhoud voor de Raad als gevolg waarvan met een budget moet worden gewerkt dat al niet voldoende is om de reguliere formatie te kunnen bekostigen.

Daarmee komt ook de uitvoering van de motie Weekers-Cörüz (stimulerende rol ten aanzien van de c.v.t.'s) onder druk te staan. Veelvuldig vindt overleg met het departement plaats over de consequenties voor de Raad. Uiteindelijk leidt dit tot een voor de Raad teleurstellend compromis. De taakstellingen waar de gehele rijksoverheid mee geconfronteerd wordt, blijven voor de Raad beperkt tot twee keer 2,5%, te realiseren in 2010 en 2011. Aanpassing van de organisatie (nu voorzien rond zomer 2008) dient te geschieden binnen de bestaande financiële kaders.

Halverwege 2007 worden de organisatieplannen bijgesteld. Door de afdelingen, het managementteam en in organisatiebrede bijeenkomsten wordt besproken welke verbeteringen uit het nieuwe O&F-plan met de bestaande mensen en middelen realiseerbaar zijn.

Taak- en resultaatgericht werken is daarbij het uitgangspunt. Ook de uitkomsten van de personeelsenquête

worden in de plannen betrokken. Dit leidt tot een voorlopige herinrichting van de organisatie, waarmee geanticipeerd wordt op een nieuw en geactualiseerd O&F-plan. Op diverse plekken in de organisatie wordt ervaring opgedaan met nieuwe werkwijzen en resultaatgerichte vormen van samenwerking. De medewerkers dienen meer in teamverband en afdelingsoverstijgend met elkaar samen te werken en voor meerdere taken inzetbaar te zijn. Ook deze wijzigingen zijn door de directeur aan de ondernemingsraad voor advies voorgelegd. Deze adviseert positief over de hoofdlijnen van de tijdelijke reorganisatie, maar vindt dat hierover medio 2008 besluiten moeten worden genomen. De ondernemingsraad vraagt daarbij aandacht voor de rechtspositie van de medewerkers die tijdelijk een bredere functie vervullen. De functies moeten uiteindelijk helder zijn en de beloning dient hierbij aan te sluiten.

In het gesprek met de minister begin december verneemt het RSJ-bestuur definitief dat het budget van de RSJ niet wordt verhoogd. Daarop besluit het bestuur de nieuwe taak van de RSJ ten opzichte van de commissies van toezicht niet volledig conform het halverwege 2007 opgestelde plan uit te voeren. Gegeven het financiële kader worden bovendien uit het werkprogramma 2008 enkele geplande adviesactiviteiten geschrapt.

3.1.2 Website

Vermelding verdient zeker de totstandkoming en daadwerkelijke start van de nieuwe RSJ-website, met daarin onder meer een afgeschermd deel met veel interne informatie (alleen toegankelijk voor raadsleden en secretariaatsmedewerkers).

3.1.3 DigiJust

Een aantal al langer levende wensen t.a.v. geautomatiseerde ondersteuning (met name ten aanzien van het adviesproces en ter verbetering van de poststroom) lijkt met de invoering van DigiJust (systeem voor digitalisering van stukkenstromen) vervuld te kunnen worden. Aanvankelijk zou de RSJ pas als één van de laatste onderdelen worden aangesloten op dit systeem, dat zich momenteel in een pilotfase bevindt en wordt uitgetest bij enkele onderdelen van het bestuursdepartement. In overleg met de projectleiding van DigiJust is de implementatie bij de RSJ echter naar voren geschoven en zullen vanaf januari 2008 enkele secretariaatsmedewerkers meedraaien met de pilot. De RSJ is daarmee aangeschoven bij de zogeheten “koplopers” van DigiJust.

3.1.4 RSJ-beeld ‘Niet loslaten’

Beeldend kunstenaar Lotta Blokker wordt na een selectie uitverkoren om een RSJ-beeld te ontwerpen met het thema “bejegening”. Een foto van het ontwerp siert het voorblad van het jaarverslag 2006. In oktober wordt het beeld in het RSJ-kantoor aan de Parkstraat onthuld. Het beeld draagt dezelfde titel als het jaarverslag 2006: ‘Niet loslaten’.

3.1.5 Wisseling van de wacht bij de leden van de Raad

Met een ‘vlootschouw’ vormt het bestuur in november 2006 zich een beeld van de samenstelling van de Raad en van de (spreiding van) aanwezige expertise. Op basis hiervan wordt begin 2007 een uitgebreide werving- en selectiecampagne voor nieuwe raadsleden ingezet. Ongeveer 150 mensen tonen hiervoor hun belangstelling. De selectiecommissie voert met 25 personen gesprekken, van wie uiteindelijk 11 aan de koningin worden voorgedragen als nieuw raadslid en twee als nieuw plaatsvervangend raadslid.

Begin 2007 wordt drs. A.P. Visser aangetrokken als nieuwe sectievoorzitter tbs. De heer Visser was als Tweede Kamer-lid in 2006 voorzitter van de parlementaire onderzoekscommissie tbs.

Twee (plv.) raadsleden/rechters, die zich bij de Raad bezig houden met schorsingszaken, worden aangezocht plaats te nemen in het nieuwe Adviescollege Verloftoetsing tbs en treden (vanwege onverenigbaarheid) terug als raadslid: mr. J.W.P. Verheugt (de nieuwe voorzitter van het Adviescollege) en mr. Y.A.J.M. van Kuijck. Laatstgenoemde was gedurende meerdere jaren sectievoorzitter tbs en is ook enige tijd als waarnemer algemeen voorzitter van de Raad geweest.

Het is derhalve noodzakelijk om ten behoeve van de schorsingszaken enkele nieuwe (plaatsvervangende) raadsleden aan te trekken. Hiervoor worden drie rechters in 2007 benoemd.

Nieuwe raadsleden in 2007:

drs. A.P. Visser
mr. A. van Waarden (plv. lid)
R. van Benthem
mw. mr. H.M.S. Cremers
mw. ing. M.J. Mulders
mw. mr. A.T. Bol
mw. mr. J. Calkoen-Nauta
prof. dr. Th.A.H. Doreleijers
mw. mr. B.J. de Jong
mw. mr. R.S.T. van Rossem-Broos
J. Schagen
mr. A.H. de Wild
mr. H.E.G. Peters
C.J. Ruissen (plv. lid)
dr. J.H.A.M.C. Schoenmaeckers (plv. lid)
mr. J.I.M.W. Bartelds (plv. lid)
mr. A.G. Coumans (plv. lid)

Vertrokken raadsleden in 2007:

mr. A.P. van der Linden
mr. D.A.N. Bartels
mr. D.J. Dee (plv. lid)
mw. drs. G.E. Acton
mr. J.R. Meijeringh (plv. lid)
mr. A.G. Bosch
mr. F.M.M. van Exter (plv. lid)
mw. drs. S.H. Hartman-Faber
mr. J.W.P. Verheugt (plv. lid)
mr. Y.A.J.M. van Kuijck (plv. lid)

Herbenoemingen in 2007:

mr. P. Hanedoes (plv. lid)
mr. J.M.M. van Woensel (plv. lid)
dr. G.J. Fleers (plv. lid)



NIET LOSLATEN 2007

3.2. Bedrijfsresultaten

Het jaar kan worden afgesloten met prima bedrijfsresultaten. In de eerste plaats daalt het ziekteverzuim in 2007 spectaculair. Dit bevindt zich inmiddels ruim een half jaar op een voor Raad-begrippen ongekend laag niveau, nl.: 2,79%.

Het budget van de Raad in 2008 bedraagt ongeveer 2,8 mln.

Consequent toezicht op de uitgaven en verplichtingen draagt er toe bij dat het financiële tekort (zie ook paragraaf 3.1) aan het eind van het jaar tot zeer acceptabele proporties is teruggebracht, namelijk tot € 114.000,=. Ook daarmee wordt ten opzichte van de voorgaande jaren aanmerkelijke vooruitgang geboekt.

Globaal genomen zijn de uitgaven als volgt verdeeld:

- personele kosten secretariaat 2,3 mln.
- vacatiegelden raadsleden 0,3 mln.
- materiële kosten secretariaat en raadsleden 0,3 mln.

Niet in de laatste plaats worden de positieve bedrijfsresultaten bepaald door de gerealiseerde productie bij zowel rechtspraak als advies: 3550 zaken en 15 adviezen.

3.3. Belangrijke contacten in 2007

Contact met bewindslieden

Bij de start van het jaar was de kabinetsformatie nog in volle gang. De Raad vraagt per brief aan de kabinetsformateur de aandacht van de coalitiepartijen CDA, PvdA en CU voor problematische tendensen binnen de strafrechtstoepassing.

Aanbevolen wordt ten aanzien van de jeugd:

- geen nieuwe bezuinigingen op de justitiële jeugdinrichtingen door te voeren
- de kwaliteit van zorg en begeleiding voor jongeren te verbeteren en die kwaliteit voorop te stellen na de scheiding tussen strafrechtelijk en civielrechtelijk geplaatste jongeren
- een minister van jeugdzaken te introduceren en prioriteit te geven aan de bundeling en coördinatie van de versnipperde voorzieningen op het terrein van de jeugdzorg.

Voor het gevangeniswezen beveelt de Raad aan:

- nieuwe vormen van detentie eerst te testen alvorens deze gemeengoed te maken
- ook kortgestraften in aanmerking te laten komen voor resocialisatieactiviteiten.

Voor de tbs sector wordt aanbevolen:

- het toezicht op ex-tbs'ers niet zonder meer te verlengen, maar meer te investeren in de kwaliteit van de begeleiding
- de longstay niet te doen verworden tot een vaste bestemming voor tbs'ers bij wie de behandeling niet binnen een paar jaar aanslaat.

Na de samenstelling van het nieuwe kabinet krijgt de Raad met meerdere bewindslieden te maken. Naast minister van Justitie Hirsch Ballin zijn dat staatssecretaris van Justitie Albayrak, die de strafrechtstoepassing in haar portefeuille heeft en minister van Jeugd en Gezin Rouvoet. Het nieuwe kabinet neemt 100 dagen de

tijd om zich nader te oriënteren op de problemen in de samenleving. Bij die gelegenheid maakt de Raad kennis met de bewindslieden en worden verschillende aandachtsvelden besproken. Staatssecretaris Albayrak bezoekt het bureau van de Raad en tijdens een bustoer van minister Rouvoet nemen Raadsleden plaats in de bus. De bewindslieden tonen daarbij hun waardering voor het werk van de Raad en zeggen toe zijn adviezen te zullen betrekken bij de ontwikkeling van nieuw beleid.

Het voltallige bestuur spreekt op 5 december met minister Hirsch Ballin, onder meer over het werkprogramma 2008, de c.v.t.-taak en het budget van de Raad.

Belgische Centrale Toezichtsraad

Op 23 maart organiseert de Raad samen met de Belgische Centrale Toezichtsraad in Antwerpen een mini-symposium over justitiële zorg voor delinquenten met een psychische stoornis. Voorafgaand daaraan worden wederzijdse werkbezoeken gebracht.

CPT

Een delegatie van de Raad spreekt op 4 juni met afgevaardigden van het CPT (Committee for the Prevention of Torture) in het kader van diens vierjaarlijkse bezoek aan Nederland. Aan de orde komen de wijze waarop het maatschappelijk toezicht op de strafrechtstoepassing in Nederland is ingericht na de invoering van de nieuwe instellingswet voor de Raad, de invulling van de rechtspraaktaak van de Raad, de situatie in de speciale afdelingen voor verdachten van, respectievelijk veroordeelden wegens terroristische misdrijven, de aanpak van veelplegers en de ISD-maatregel en de bejegening van jongeren, die niet in justitiële jeugdinstellingen, maar in instellingen voor volwassenen zijn geplaatst.

Nationale Ombudsman

Een delegatie van de Raad spreekt in november met de Nationale Ombudsman en enkele van zijn medewerkers over afstemming (in specifieke gevallen bij rechtspraak; indien wenselijk, bijvoorbeeld als de Raad onderwerpen noodgedwongen moet laten liggen, bij advies).

Inspecties en adviesorganen

Regelmatig is afstemmend overleg gevoerd met inspecties en adviesorganen, die qua thematiek nauw aansluiten bij de Raad, zoals de Inspectie voor de Sanctietoepassing, de Inspectie Jeugdzorg en de Adviescommissie Vreemdelingenzaken.

3.4 Klachten

In 2007 wordt er tweemaal een klacht ingediend over het functioneren van de Raad.

Een inrichtingstandarts klaagt over de wijze van behandeling van een beroepszaak waarbij hij is betrokken. De klacht gaat over het niveau van de tandartsenzorg in de penitentiaire inrichting. Klager stelt dat de beroepscommissie, nu geen praktiserende tandarts daarin zitting heeft, onvoldoende in staat is de zaak te beoordelen. Ook vindt klager dat hij eerder over de zittingsdatum diende te worden ingelicht. De hoorzitting vindt plaats vijf weken na indiening van de klacht, na zeven weken volgt de uitspraak. De klacht wordt deels gegrond, deels ongegrond verklaard. Naar aanleiding van de gegrond verklaarde klachten zet het RSJ-bestuur een verkenning in naar de praktijk van de toepassing van het equivalentiebeginsel bij medische behandelingen in instellingen. Aan de klager wordt toegezegd dat hij een terugkoppeling krijgt van het resultaat van deze verkenning.

Voorts klaagt een sollicitant voor de functie van raadslid over leeftijdsdiscriminatie in de gronden voor afwijzing. Deze klacht wordt ongegrond verklaard. De afhandelingstermijn bedraagt 10 dagen. Klager richt zich dan tot de minister, ook deze verklaart de klacht ongegrond. Vervolgens richt klager zich tot de Commissie Gelijke Behandeling, deze heeft de klacht nog in behandeling.

Bijlage 1 De uitvoering van de taken van de Raad in 2007

Bijlage 1 A Rechtspraak

Coördinatie rechtspraak

De eenheid in de rechtspraak wordt bevorderd door middel van vier instrumenten, te weten de vergaderingen van de rechtspraakkamer, de jurisprudentiedatabank, het uitgeven van een jurisprudentiebulletin en het organiseren van bijeenkomsten met de beklagcommissies.

Rechtspraakkamer

Deze kamer coördineert (het beleid in) de rechtspraak en de werkzaamheden van de verschillende beroepscommissies uit de Raad. Alle voorzitters van de beroepscommissies maken deel uit van de rechtspraakkamer. Het secretariaat ondersteunt deze kamer. In beginsel komt de rechtspraakkamer tweemaal per jaar bijeen, hetgeen in 2007 ook feitelijk het geval was.

Jurisprudentiedatabank

Vanaf 1 januari 2003 is de jurisprudentiedatabank, die medio 2002 intern in gebruik is genomen, voor iedereen bevroegbaar via de website van de Raad (www.rsj.nl). In de databank zijn alle juridisch relevante uitspraken opgenomen. In de praktijk van alle dag blijkt de databank een belangrijke rol te vervullen.

Jurisprudentiebulletin

In 2007 zijn acht zogenoemde jurisprudentiebulletins uitgegeven. Deze bulletins bevatten de belangrijkste uitspraken van de beroepscommissies; de bulletins zijn (ook) digitaal beschikbaar op de website van de Raad.

Bijeenkomsten met beklagcommissies

In 2001 is afgesproken dat in beginsel om de twee jaar bijeenkomsten plaatsvinden met de beklagcommissies, waarbij, wat de rechtsterreinen betreft, het rijtje wordt afgaan. Op 15 oktober 2007 is voor de tweede keer een bijeenkomst gehouden op het tbs-terrein. Tijdens deze bijeenkomsten komen, los van concrete beklagzaken, de meest uiteenlopende onderwerpen op het terrein van het beklag- en beroepsrecht aan de orde en is er gelegenheid om van gedachten te wisselen over mogelijk aanwezige knelpunten. De onderwerpen die op de bijeenkomst van 15 oktober 2007 aan de orde zijn gekomen waren onder meer misbruik van beklagrecht, vormen van insluiting (buiten separatie) en beklagwaardigheid, verlof en zorgplichten.

Rechtspraak in cijfers

Het aantal zaken is de afgelopen vijf jaar gestaag genomen. In een overzicht ziet de instroom van zaken er over de afgelopen vijf jaar als volgt uit:

<i>Terrein</i>	<i>2007</i>	<i>2006</i>	<i>2005</i>	<i>2004</i>	<i>2003</i>
<i>Pbw</i>	2183	2095	2219	2115	2008
<i>Bvt</i>	475	536	362	341	236
<i>Bij (excl. adoptie)</i>	83	77	88	46	96
<i>Overige zaken</i>	809	660	583	676	548
<i>Totaal</i>	3550	3368	3252	3178	2888

Op het tbs-terrein is sprake van een relatief kleine terugval en op het jeugdterrein is de instroom gestabiliseerd op hetzelfde niveau als vorig jaar. Op de andere twee terreinen is de instroom toegenomen. De totale instroom

is toegenomen met 182 zaken. Het gaat dan om een toename van 5 ½%.

Doorlooptijden

Eind 2002 zijn in de rechtspraakkamer globale streefnormen vastgesteld voor de afdoening van beroepschriften, die, afhankelijk van de categorie, uiteenlopen van twee tot vijf maanden.

In de rechtspraakkamer worden de doorlooptijden kritisch gevolgd.

Wanneer de op de verschillende terreinen geboekte resultaten tezamen worden genomen en in een overzicht worden verwerkt, ontstaat, over de afgelopen vijf jaar, het volgende beeld.

	2007	2006	2005	2004	2003
<i>Gewogen gemiddelde</i>	68%	57%	76%	77%	60%

Het in het overzicht vermelde percentage betreft het percentage van de zaken dat binnen de globale streefnorm is afgedaan.

Er kunnen verschillende redenen zijn waarom de globale streefnorm niet wordt gehaald. Soms spelen externe factoren een rol, soms kan de aard van de zaak vertraging met zich brengen. Wat de externe actoren betreft moet dan worden gedacht aan het departement, de beklagcommissie, de medisch adviseur en de selectiefunctionaris. Alvorens een beroepschrift inhoudelijk kan worden beoordeeld, moet, afhankelijk van het type beroepschrift, het departement, de beklagcommissie, de medisch adviseur of de selectiefunctionaris informatie aanleveren. Deze informatie wordt soms, ondanks herhaald rappel, ontvangen op het moment waarop een beoogde streefnorm reeds is gepasseerd.

Ook de aard van de zaak kan vertraging met zich brengen. Dit is bijvoorbeeld terug te zien bij de zogenoemde combi-zaken. In die zaken ligt een incident in de inrichting ten grondslag aan een beslissing tot overplaatsing. In het kader van een beklagprocedure, die in eerste instantie bij de beklagcommissie wordt gevoerd en eerst in beroep bij de Raad, kan een gedetineerde opkomen tegen het incident. Tegen de beslissing tot overplaatsing kan de gedetineerde bezwaar maken bij de selectiefunctionaris en daarna beroep instellen bij de Raad. In de praktijk wordt de laatstgenoemde procedure vlot doorlopen. Op het moment dat een zogenoemd overplaatsingsberoep op het secretariaat van de Raad wordt ontvangen en er wordt vastgesteld dat sprake is van een zogenoemde combi, wordt in beginsel de uitspraak van de beklagzaak afgewacht, omdat de uitkomst van die zaak van grote betekenis is voor de beoordeling van het overplaatsingsberoep. De beklagcommissie wordt in dit soort situaties wel gevraagd het beklag voortvarend te behandelen, maar slaagt daar, ook al omdat een gedetineerde, die inmiddels is overgeplaatst, veelal rogatoir moet worden gehoord, vaak niet in. Het komt ook voor dat een beroep staat geagendeerd voor behandeling op een zitting van de beroepscommissie en dat door (één van) de partijen om aanhouding wordt verzocht. Bij inwilliging van zo'n verzoek wordt het beroepschrift op de eerstvolgende zitting behandeld. Dat is meestal ongeveer een maand later. Dat dit effect heeft voor de doorlooptijd spreekt voor zich.

Het hiervoor gegeven algemene beeld kan worden gespecificeerd naar de verschillende rechtsterreinen. Voor 2007 ontstaat dan, afgezet tegen 2006, het volgende beeld.¹²

¹² *Ten aanzien van de Bvt-cijfers moet worden opgemerkt dat de doorlooptijden in 2006 sterk achterblijven bij de beoogde doorlooptijden. Dit hangt met name samen met de trage reactie vanuit DJI op verzoeken om op beroepschriften te reageren. De reactie wordt, ondanks herhaald rappel, vaak eerst ontvangen op het moment dat de beoogde doorlooptijd reeds is overschreden. In 2007 is, na intensief overleg tussen de Raad en DJI, verbetering in de reactietermijn opgetreden, hetgeen onmiddellijk zijn weerslag heeft op de in 2007 gerealiseerde doorlooptijden.*

Terrein	Streefnorm	sept t/m dec		mei t/m aug		jan t/m apr	
		2007	2007	2007	2007	2006	2006
		% afgerond	% afgerond	% afgerond	% afgerond	% afgerond	% afgerond
<i>Pbw beklag-zitting</i>	<i>4 mnd</i>	67	72	68	60	80	
<i>Pbw beklag schriftelijk</i>	<i>3 mnd</i>	62	75	69	42	41	
<i>Pbw (over)plaatsing</i>	<i>3 mnd</i>	77	76	78	76	63	
<i>Pbw verlof</i>	<i>2 mnd</i>	96	90	97	100	98	
<i>Pbw medisch</i>	<i>4 mnd</i>	62	51	55	80	54	
<i>Bvt zitting</i>	<i>5 mnd</i>	43	64	27	28	19	
<i>Bvt schriftelijk</i>	<i>4 mnd</i>	63	76	72	40	20	
<i>Bjj</i>	<i>4 mnd</i>	70	80	59	75	71	
<i>Gewogen gemiddelde</i>		68	74	70	62	57	

Naast de beroepschriften verdient nog een andere categorie bijzondere aandacht: de zogenoemde schorsingszaken. Evenals in de vorige verslagjaren zijn de schorsingsverzoeken ook in 2007 binnen twee tot drie dagen afgedaan. Verreweg het grootste aantal schorsingsverzoeken is ontvangen in de beklagzaken op het terrein van het gevangeniswezen. In 2006 zijn op dit deel terrein 465 zaken afgedaan. De gemiddelde doorlooptijd bedroeg daarbij 2,2 dagen.

Zittingen

Een belangrijk deel van de beroepszaken wordt op zitting behandeld. In het verslagjaar waren dat er in totaal 75. Vorig jaar werden 41 zittingen op het terrein van het gevangeniswezen gehouden, 20 op het tbs-terrein, 11 op het jeugdterrein en 9 op het adoptieterrein. In 2005 werden 70 zittingen georganiseerd en in 2004 67. Uitgesplitst naar terrein ontstaat voor 2007 het volgende beeld.

<i>Terrein</i>	<i>Aantal 2007</i>
<i>Pbw</i>	42 (waarvan 34 op het beklagterrein en 8 op het medische terrein)
<i>Bvt</i>	16
<i>Bjj</i>	10
<i>Adoptie</i>	7

Overige zaken

Hieronder worden alle brieven verstaan die bij het secretariaat binnenkomen en een individueel (juridisch) probleem aansnijden, maar niet als een beroepschrift of schorsingsverzoek in behandeling kunnen worden genomen. Er wordt onderscheiden naar vier typen “overige zaken”:

- doorzending beklagcommissie
- doorzending selectiefunctionaris
- doorzending medisch adviseur
- overig.

Doorzending beklagcommissie

In deze situatie wendt de gedetineerde zich tot de Raad, terwijl hij zijn klacht eerst bij de beklagcommissie moet neerleggen. De brieven zijn ter verdere behandeling doorgestuurd naar de beklagcommissie en de betreffende gedetineerde is hierover geïnformeerd.

Doorzending selectiefunctionaris

In deze situatie wendt de gedetineerde zich tot de Raad, terwijl hij eerst bezwaar moet maken bij de selectiefunctionaris. De brieven zijn ter verdere behandeling doorgestuurd naar de selectiefunctionaris en de betreffende gedetineerde is hierover geïnformeerd.

Doorzending medisch adviseur

In deze situatie wendt de gedetineerde zich tot de Raad, terwijl hij zijn klacht eerst ter bemiddeling aan de medisch adviseur bij het ministerie van justitie moet voorleggen. De brieven zijn ter bemiddeling doorgestuurd naar de medisch adviseur en de betreffende gedetineerde is hierover geïnformeerd.

Overig

Naast de drie hoofdcategorieën bestaat er nog een restcategorie. Deze categorie betreft zaken waarin rijp en groen door elkaar zit. Soms gaat het om een aan de Raad gericht gratieverzoek, een verzoek om opheffing van de voorlopige hechtenis, etc. In deze gevallen zijn de brieven zo mogelijk doorgestuurd naar de wel bevoegde instantie dan wel is de briefschrijver geïnformeerd over de stappen die hij zelf kan ondernemen.

De volgende tabel laat zien hoeveel zaken in de genoemde categorieën in 2007 zijn afgedaan afgezet tegen de afdoening van dit type zaken in de drie daaraan voorafgaande jaren.

<i>Categorie</i>	<i>2007</i>	<i>2006</i>	<i>2005</i>	<i>2004</i>
<i>Doorzending beklagcommissie</i>	244	221	186	228
<i>Doorzending selectiefunctionaris</i>	104	71	76	98
<i>Doorzending medisch adviseur</i>	126	77	107	110
<i>Overig</i>	316	289	214	236
<i>Totaal</i>	790	658	583	672

In alle categorieën is de briefschrijver in 2007 binnen twee maanden geïnformeerd. In de eerste drie categorieën zijn de brieven in 92% van de gevallen binnen twee weken naar de juiste instantie doorgestuurd. In de laatste categorie wordt in 89% van de gevallen binnen vier weken een antwoord verzonden.

Bijlage 1 B Adoptie

Interlandelijke adoptie

De Raad adviseert de minister van Justitie krachtens de Wet opneming buitenlandse kinderen ter adoptie (Wobka) in individuele zaken.

Artikel 2 van de Wobka bepaalt dat de opneming van een buitenlands kind met het oog op adoptie uitsluitend is toegestaan indien van de minister een voorafgaande schriftelijke mededeling is verkregen, dat deze in beginsel voor zodanige opneming toestemming verleent.

Artikel 3 van de Wobka bepaalt dat de beginseltoestemming geldt voor een periode van drie jaren. Deze periode kan telkens voor een periode van drie jaren worden verlengd. De periode waarvoor zij wordt verleend of verlengd, overschrijdt evenwel niet het tijdstip waarop een van de aspirant-adoptiefouders de leeftijd van zesenveertig jaren zal hebben bereikt.

Tegen de afwijzing van de beginseltoestemming kan bezwaar worden gemaakt. Voordat de minister op het bezwaar beslist, wint hij advies van de Raad in. Dergelijke adviezen worden gegeven door een commissie, waarvan altijd een gedragskundige deel uitmaakt. De aspirant-adoptiefouders worden in beginsel uitgenodigd om, als zij dat willen vergezeld van een raadsman, hun bezwaar mondeling toe te lichten. Ook een vertegenwoordiger van de minister wordt uitgenodigd om daarbij aanwezig te zijn. Soms raadpleegt de commissie daarnaast een externe deskundige.

In 2007 zijn in totaal tien adviezen uitgebracht. In zeven van deze adviezen is het verzoek om een beginseltoestemming dan wel de verlenging van de geldigheidsduur van een verleende beginseltoestemming afkomstig van een echtpaar; in drie zaken van een aspirant-adoptiefouder.

In één zaak adviseert de Raad alsnog beginseltoestemming voor de opneming van een tweede buitenlands kind ter adoptie af te geven. De adviescommissie heeft daarbij gebruik gemaakt van onderzoeksrapportage van een externe deskundige, dat op haar verzoek is uitgebracht.

In twee zaken adviseert de Raad negatief op de grond dat de aspirant-adoptiefouder(s) niet geschikt wordt/ worden geacht voor de verzorging en opvoeding van een eerste buitenlands kind ter adoptie.

In één zaak adviseert de Raad negatief omdat de aspirant-adoptiefouders (42 jaar of ouder) niet bijzonder geschikt worden geacht voor de verzorging en opvoeding van een eerste buitenlands kind ter adoptie. In één zaak adviseert de Raad op die grond negatief met betrekking tot de adoptie van een tweede buitenlands kind.

In twee zaken adviseert de Raad negatief op de grond dat een eerder in het gezin opgenomen adoptiekind op het moment van de aanvraag voor beginseltoestemming voor de opneming van een volgend adoptiekind nog niet gedurende tenminste een jaar in het gezin is verzorgd en opgevoed.

In één zaak adviseert de Raad negatief ten aanzien van het bezwaar van de aspirant-adoptiefouders tegen het niet in behandeling nemen van een verzoek om beginseltoestemming voor de opneming van een eerste buitenlands kind ter adoptie, op de grond dat zij de verplichte voorlichtingskosten niet hebben voldaan.

In één zaak adviseert de Raad negatief met betrekking tot het bezwaar van de aspirant-adoptiefouder tegen de afwijzing van het verzoek tot omzetting van een op naam van twee personen gestelde beginseltoestemming in een op naam van één persoon gestelde beginseltoestemming.

In één zaak adviseert de Raad ten aanzien van een verzoek tot verlenging van de geldigheidsduur van een verleende beginseltoestemming tot opneming ter adoptie van een tweede buitenlands kind, omdat dit verzoek niet is ingediend binnen de wettelijke termijn van ten minste 12 weken vóór het verstrijken van die geldigheidsduur.

Bijlage 1 C Cijfers

Productieoverzicht rechtspraak 2007 totaal

Soort beroep	stand per 1-1-2007		ingekomen		afgedaan		stand per 31-12-2007	
	hoofdzaak	schorsing	hoofdzaak	schorsing	hoofdzaak	schorsing	hoofdzaak	schorsing
Pbw	377	2	1626	557	1620	558	383	1
Bvt	155	1	299	176	352	174	102	3
Bij	23	0	70	13	67	13	26	0
Overig	12	0	809	0	790	0	31	0
totaal	567	3	2804	746	2829	745	542	4

Penitentiare beginselenwet

Soort beroep	Stand per 1-1-2007		ingekomen		afgedaan		stand per 31-12-2007	
	hoofdzaak	schorsing	hoofdzaak	schorsing	hoofdzaak	schorsing	hoofdzaak	schorsing
beklag	226	2	810	481	835	482	201	1
(over)plaatsing	102	0	495	70	469	70	128	0
verlof/strafonderbreking	20	0	202	6	206	6	16	0
medisch	29	0	119	0	110	0	38	0
totaal	377	2	1626	557	1620	558	383	1

Beginselenwet verpleging terbeschikkinggestelden

Soort beroep	Stand per 1-1-2007		ingekomen		afgedaan		stand per 31-12-2007	
	hoofdzaak	schorsing	hoofdzaak	schorsing	hoofdzaak	schorsing	hoofdzaak	schorsing
beklag	70	1	220	166	222	164	68	3
(over)plaatsing	45	0	33	9	58	9	20	0
passantentermijn	22	0	28	0	43	0	7	0
overig	18	0	18	1	29	1	7	0
totaal	155	1	299	176	350	158	102	3

Beginselenwet justitiële jeugdinstellingen

Soort beroep	Stand per 1-1-2007		ingekomen		afgedaan		stand per 31-12-2007	
	hoofdzaak	schorsing	hoofdzaak	schorsing	hoofdzaak	schorsing	hoofdzaak	schorsing
beklag	3	0	42	10	33	10	12	0
(over)plaatsing	16	0	25	2	29	2	12	0
wachttermijn	4	0	1	0	4	0	1	0
medisch (proef)verlof	0	0	0	0	0	0	0	0
onderbreking jeugddetentie	0	0	2	1	1	1	1	0
totaal	23	0	70	13	67	13	26	0

Overige zaken

	<i>stand per 1-1-2007</i>	<i>ingekomen</i>	<i>afgedaan</i>	<i>stand per 31-12-2007</i>
<i>doorzending beklagcommissie</i>	2	249	244	7
<i>doorzending selectiefunctionaris</i>	2	106	104	4
<i>doorzending medisch adviseur</i>	0	131	126	5
<i>overig</i>	8	323	316	15
<i>totaal</i>	12	809	790	31

Advisering Wet opnemng buitenlandse kinderen ter adoptie

	<i>stand per 1-1-2007</i>	<i>ingekomen</i>	<i>afgedaan</i>	<i>stand per 31-12-2007</i>
<i>adoptieadvies</i>	1	12	10	3

Bijlage 2 Leden en medewerkers

Op 1 januari 2008 was de Raad als volgt samengesteld:

Algemeen voorzitter

prof.dr. P.B. Boorsma

hoogleraar openbare financiën Universiteit Twente

J.L. Brand

v/h hoofdcommissaris van politie Haaglanden en Groningen

Sectie gevangeniswezen

voorzitter

prof. dr. mr. L.M. Moerings

hoogleraar penologie RU Leiden; rechter-plv. Rechtbank Arnhem

leden

mr. Chr.M. Aarts

vice-president Gerechtshof Den Bosch

mr. C.J.G. Bleichrodt

vice-president Hoge Raad der Nederlanden

mr. A.T. Bol

advocaat te Rotterdam

mr. M. Boone

universitair docent Willem Pompe-Instituut RU Utrecht

L. Diepenhorst MPA

commissaris van politie en plv. korpschef regiopolitie Friesland

mr. dr. H.K. Fernandes Mendes

algemeen directeur Stadsdeelorganisatie Zuidoost Amsterdam

mr. H. Heijs

v/h lid Raad van Bestuur Altrecht (GGz)

dr. M. Kooyman

psychiater

prof. mr. P.A.M. Mevis

hoogleraar straf- en strafprocesrecht Erasmus Universiteit

mr. J.J. van Oostveen

v/h president Rechtbank Zutphen

mr. dr. U. van de Pol

gemeentelijk Ombudsman Amsterdam

mr. M.A.G. Rutten

v/h hoofd van het bureau Parket-Generaal; sectordirecteur gevangeniswezen

J. Schagen, MA

directeur arbeidsreïntegratiebedrijf

prof. dr. W.J. Schudel

hoogleraar klinische en sociale psychiatrie Erasmus Universiteit

prof. mr. P.C. Vegter

vice-president Gerechtshof Arnhem; bijzonder hoogleraar penitentiair recht RU Nijmegen

mr. I.E. de Vries

vice-president Rechtbank Amsterdam

mr. Th.E.M. Wijte

rechter-plv. Rechtbank Dordrecht, oud-burgemeester van IJsselstein

mr. A.H. de Wild

vice-president gerechtshof te Den Haag

Sectie jeugd

voorzitter

prof. mr. P. Vlaardingerbroek hoogleraar familie- en jeugdrecht Universiteit van Tilburg; rechter-plv. Rechtbank Rotterdam, raadsheer-plv. Gerechtshof Den Bosch

leden

R. van Benthem burgemeester van Eemnes
mr. dr. M.L.C.C. de Bruijn-Lückers vice-president bij Gerechtshof Den Haag
prof. dr. R.A.R. Bullens senior consultant voor De Waag, centrum voor ambulante forensische psychiatrie; directeur FORA

mr. J. Calkoen-Nauta rechter te Breda
mr. H.M.S. Cremers advocaat te Berlicum
prof.dr. Th.A.H. Doreleijers hoogleraar kinder-en jeugdpsychiatrie VU te Amsterdam
mr. D.A. Flinterman vice-president, kinderrechter-plv. Rechtbank Groningen
mr. B.J. Jong vice-president rechtbank te Leeuwarden
prof. dr. J. Junger-Tas hoogleraar criminologie Universiteit van Lausanne; v/h hoofd WODC
ing. M.J. Mulders hoofdinspecteur KLPD
dr. E.B.M. Rood-Pijpers universitair hoofddocent Capgroep Publiekrecht Erasmus Universiteit Rotterdam

mr. R.S.T. van Rossem-Broos v/h hoofdofficier van justitie
mr. F.G.A. ten Siethoff v/h plv. hoofd Stafbureau Juridische Zaken, Dienst Preventie, Jeugd en Reclassering, Ministerie van Justitie

prof. dr. N.W. Slot directeur Paedologisch Instituut Research BV; bijzonder hoogleraar Jeugdbescherming VU Amsterdam

dr. M. Smit senior onderzoeker Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel; orthopedagoge

drs. H.P.J. Vos kinder- en jeugdpsychiater
mr. R. van de Water kinderrechter Rechtbank Rotterdam
prof. dr. I. Weijers bijzonder hoogleraar Jeugdrechtspleging en docent-onderzoeker pedagogiek, RU Utrecht

Sectie terbeschikkingstelling

voorzitter

drs. A.P. Visser wethouder Almere

leden

mr. drs. F.A.M. Bakker vice-president, teamvoorzitter en plv. sectorvoorzitter straf, Rechtbank Rotterdam

drs. B. van Dekken psycholoog/orthopedagoog; directeur Signum Interfocus Consultancy BV

mr. S.L. Donker vice-president Rechtbank Den Haag
mr. E.J. Hofstee vice-president Rechtbank Haarlem
mr. M.J.C. van Kamp vice-president Rechtbank Amsterdam

dr. F.A.M.M. Koenraad	universitair docent forensische psychologie, Willem Pompeinstituut, RU Utrecht
prof. dr. F.A.M. Kortmann	hoogleraar transculturele psychiatrie, KU Nijmegen
mr. C.F. Korvinus	advocaat te Amsterdam
mr. drs. T.A.M. Louwe	hoofd stafafdeling zorgontwikkeling en kwaliteit GGz Friesland
drs. G.A.M. Mensing	klinisch psycholoog/psychotherapeut (Nederlands Astmacentrum Davos)
mr. H.E.G. Peters	advocaat te Sittard-Geleen
mr. C.A.M. Schaap-Meulemeester	rechter Rechtbank Roermond
drs. J.R. van Veldhuizen	psychiater/directeur zorg GGz Noord-Holland Noord
mr. R.P.G.L.M. Verbunt	advocaat te Utrecht
mr. R. Weenink	raadsheer Gerechtshof Leeuwarden
mr. A.M. van Woensel	rechter Gerechtshof Amsterdam
mr. drs. R.H. Zijderhoudt	psychiater

Plaatsvervangende leden

drs. D.A. Arnold	verpleegkundige GGD Amsterdam; psycholoog; zelfstandig mediator
mr. J.P. Balkema	raadsheer Hoge Raad der Nederlanden
mr. J.L.M.W. Bartelds	raadsheer Gerechtshof Arnhem
drs. J.G.J. de Boer	huisarts
drs. M.F. van Brederode-Zwart	huisarts
mr. A.G. Coumans	raadsheer Gerechtshof Arnhem
prof. dr. J.P.S. Fiselier	v/h bijzonder hoogleraar penologie RU Groningen; hoofddocent criminologie RU Nijmegen
dr. G.J. Fleers	v/h directeur Vereniging van Nederlandse Gemeenten; wnd. burgemeester
I.A. de Graaff	bedrijfsleider unit longgeneeskunde OLVG Amsterdam
drs. P. Hanedoes	tandarts
prof. mr. C. Kelk	hoogleraar strafrecht RU Utrecht
drs. L.E.M. Kleipool	huisarts
mr. J. Lamens	sectorvoorzitter en vice-president Gerechtshof Arnhem
dr. ing. C.J. Ruissen	huisarts
dr. J.H.A.M.C. Schoenmaeckers	huisarts
mr. J.M. van der Vaart	vice-president Rechtbank Amsterdam
R. Vogelenzang	huisarts
mr. A. van Waarden	raadsheer Gerechtshof Arnhem
mr. J.M.M. van Woensel	rechter-plv. Rechtbank Groningen; v/h hoofdofficier van justitie te Assen

Medewerkers van het secretariaat

Algemeen secretaris

drs. P.G. Molenaar

Afdeling Advies

M.J. van Enk, interim afdelingshoofd

mr. A.G. van Bergen

drs. A.J. van Bommel

drs. A.E. Hessels

mr. K.H. Hinders

mr. A. van der Horst

drs. D.B. Kempers

M.H. Kouwenhoven

drs. N.M. Mertens (vanaf 01-11-07 gedetacheerd bij EFP)

drs. M. Pekelharing (tot 01-11-07)

mr. P.N. van der Veer

D. van der Hoeven (6 mnd tijdel.opdr.tbv advies)

M.H. Kox (4 mnd tijdel.opdr.tbv advies)

Afdeling Rechtspraak

mr. P.N.E. Plooi, afdelingshoofd (vanaf 01-09-07 tevens interim hoofd OPP)

mr. E.W. Bevaart

B.A. Bogaars

mr. S.A.H de Bruijn

mr. D.C. Carstens (tot 01-09-07)

mr.S.S. Dwarka

mr. H.S. van Gemert

mr. L. de Greef (tot 01-08-07)

mr. S. Jousma

R. Kokee

mr. I. Lispet

mr. H.M.J.D. Maes

C.R.M. Piederiet

S. Samsodien

Afdeling Ondersteuning primair proces

R. Stoop, afdelingshoofd (tot 01-09-07)

W. Abreu-van Vliet

S. van der Ark

S.Z.J. Debipersad (tot 07-11-07)

H. Kishna

L.C. van Dam
T. Jol
A.E. Lespau
A.M. Lopez Restrepo
M.E.M. Onbekent
J.M. Olij
C. Seekles
H.G. van Veen-Koning
A.J. Wikarta (tot 01-05-07)

Staf en managementondersteuning

T. Berwers
A.G. Datau-van der Zalm
J.P. Emden-van der Wiel
F.J. van de Klundert
R. Pronk

Stagiaires 2007

N. Ahmed
M.L.M. Flotat
L. de Koning
G.Y. Tang

