



Aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
De heer mr. F. Teeven
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Betreft: aanbieding advies
Contactpersoon: drs. A.J. van Bommel en mevr. drs. P.L.M. Steinmann
Doorkiesnummer: 070-3619352 en 070-3619338
E-mail: a.j.van.bommel@minvenj.nl en p.steinmann@minvenj.nl
Datum: 30 september 2013
Ons kenmerk: RSJ/101/1823/2013/AvB/CK
Onderwerp: Conceptwetsvoorstel instellingswet RSJ

Geachte heer Teeven,

Bij deze geeft de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (verder Raad) zijn reactie op het conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Instellingswet RSJ (verder: IRsj).

Het wetsvoorstel bevat, naast enkele andere aanpassingen, drie hoofdpunten:

1. een scherpere scheiding van de taken advisering en rechtspraak, die vooral consequenties heeft voor de samenstelling en organisatie van de Raad;
2. een explicitering van enkele toetsingsgronden in beklag en beroep in de penitentiaire beginwetten;
3. het vatbaar maken van beroepsuitspraken voor cassatie in het belang der wet.

De Raad heeft kennis genomen van de doeleinden die met het wetsvoorstel worden beoogd, zoals deze in de Memorie van Toelichting worden uiteengezet. De strekking en de uitwerking van de voorstellen roepen op belangrijke onderdelen ernstige bezwaren en door de wetgever te beantwoorden vragen op, vooral waar de wijzigingen het adequaat functioneren van de Raad kunnen belemmeren.

In de Memorie van Toelichting wordt verwezen naar evaluatierapporten¹ waaruit blijkt dat de Raad beide taken goed uitvoert. Blijkens deze toelichting moet het wetsvoorstel IRsj worden gezien als sluitstuk van organisatorische veranderingen binnen de Raad om de uitvoering van beide taken verder te versterken, onder meer naar aanleiding van ontwikkelingen in de rechtspraak. In dit advies worden de voorgestelde wijzigingen puntsgewijs besproken en van een reactie voorzien. Voor zover van toepassing zullen hierbij de door de Klankbordgroep Commissies van Toezicht (verder Klankbordgroep CvT's) gemaakte opmerkingen worden weergegeven.²

1 Verwey-Jonker Instituut, *De RSJ en zijn taken: rechtspraak, advies en toezicht. Evaluatie tijdelijke Instellingswet Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming*, april 2004. DSP-groep, *Eindrapportage evaluatie van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming*, november 2010.

2 In de bijlage is de reactie van de Klankbordgroep CvT's opgenomen, aan welke de Raad in overleg met uw departement het conceptwetsvoorstel heeft voorgelegd.

1. Scherpere scheiding van de taken advisering en rechtspraak

In de Memorie van Toelichting wordt onder verwijzing naar jurisprudentie inzake het samengaan van beide taken als "huidige opvatting" geformuleerd dat "een adviserende en rechtsprekende taak binnen één orgaan weliswaar geaccepteerd is en in sommige gevallen ook waardevol kan zijn, maar dat deze organisatorisch gescheiden moeten zijn." Met het wetsvoorstel worden "in overeenstemming met de aanbevelingen in de eerdergenoemde evaluatierapporten"³ beide taken van de RSJ overeenkomstig de organisatorische scheiding bij de Raad van State (RvS) scherper onderscheiden. Dit houdt in dat er een Raad in pleno wordt geïntroduceerd voor werkzaamheden die de hele Raad aangaan met daarnaast twee aparte en gelijkwaardige afdelingen voor de rechtspraak en de advisering. Het aantal leden belast met zowel rechtsprekende als adviserende taken wordt sterk teruggebracht: van de huidige (maximaal) zestig tot ten hoogste zeven leden plus de voorzitter. Daarnaast introduceert het wetsvoorstel (een niet gemaximeerd aantal) buitengewone leden, die uitsluitend met hetzij rechtspraak hetzij advisering worden belast. De huidige (ongeveer 15) plaatsvervangend leden, die in de praktijk alleen met rechtspraak zijn belast, komen in de IRsj niet terug.

Het wetsvoorstel bevat verder bepalingen over de inrichting van de afdelingen en het secretariaat waarbij wordt geregeld dat de voorzitter van de Raad tevens voorzitter van de Afdeling advisering is (artikel 24), dat de voorzitter van de Afdeling rechtspraak op voordracht van de Minister wordt benoemd (artikel 28) en dat ook medewerkers van het secretariaat van de Raad door de Minister worden benoemd (artikel 12).

Reactie Raad

Voor de beoordeling van de voorstellen hanteert de Raad de volgende twee uitgangspunten:

- De onafhankelijke positie is een bestaansvoorwaarde voor de Raad; vooringenomenheid of partijdigheid in de rechtspraak moet worden voorkomen.
De rechtspraak wordt om deze reden uitgevoerd door beroepscommissies, die onafhankelijk staan ten opzichte van secties en bestuur van de Raad. Het Bestuursreglement van de Raad (2008) waarborgt in de artikelen 24 t/m 26 de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechtspraak. Werkprocedures van de Raad zijn ingericht op naleving daarvan. In het enkele geval dat in een beroepsprocedure verbindendheid van een regeling aan de orde wordt gesteld, moeten leden die eerder betrokken zijn geweest bij advisering over de regeling zich terugtrekken. In de praktijk hebben zich hierbij overigens tot dusverre geen problemen voorgedaan.
- De combinatie van adviserende en rechtsprekende taken is juist in het domein van de Raad waardevol en wederzijds bevruchtend.
De kwaliteit van de rechtspraak is gediend met de inzichten die voortkomen uit activiteiten in het kader van advisering en werkbezoeken. Omgekeerd geven bevindingen uit de rechtspraak geregeld aanleiding om over een bepaald onderwerp te adviseren. Gezamenlijke kennisopbouw onder de leden is daarom van groot belang.

Dit leidt de Raad tot de, overigens ook in de Memorie van Toelichting beargumenteerde conclusie dat een zekere scheiding van taken nodig is, maar ook een zekere overlap om de takencombinatie te kunnen benutten.

De takencombinatie roept op zichzelf geen bezwaren op. De Memorie van Toelichting stelt hierover "(dat) het EHRM het samengaan van beide taken in één onafhankelijke instelling niet in strijd acht met art. 6 EVRM. Ditzelfde geldt voor het gelijktijdig uitoefenen van beide taken door dezelfde persoon." "Wel vloeide uit de genoemde jurisprudentie voort dat organisatorische maatregelen moesten worden genomen om te voorkomen dat in een concreet geval partijdigheid – of de schijn daarvan – zou kunnen ontstaan. Deze maatregelen zijn zowel bij de Raad van State als bij de RSJ doorgevoerd".

De Raad heeft ernstige bezwaren bij de wijze waarop in de IRsj aan de organisatorische scheiding invulling wordt gegeven, waarbij in vergaande mate het organisatiemodel van de RvS is gevolgd. De Klankbordgroep CvT's spreekt in dit verband zelfs van "een regelrechte systeembedreiging" vanwege de negatieve implicaties zowel voor de Raad als voor de commissies van toezicht (zie bijlage).

³ Overigens zijn de aanbevelingen in de evaluatierapporten waarnaar verwezen wordt ruimer geformuleerd dan in de MvT wordt gesuggereerd. Het Verwey-Jonker Instituut gaf meerdere oplossingsrichtingen ter overweging (2004, p. 106) en de DSP-groep beval de Raad aan "te overwegen of een (nog) striktere scheiding wordt doorgevoerd. Een nadere afweging van de voor- en nadelen van de consequenties is noodzakelijk" (2010, p. 72). De Raad heeft deze aanbevelingen uitgevoerd.

Hoewel de RvS en de Raad beide adviserende en rechtsprekende taken kennen, is de Raad in belangrijke opzichten onvergelykbaar met de RvS. Het volstaat om er op te wijzen dat de RvS een Hoog College van Staat is met een grondwettelijk verankerde, rijksbrede positie ten opzichte van het openbaar bestuur, terwijl de taken van de Raad zijn toegespitst op strafrechtstoepassing en jeugdbescherming. Waar bij de RvS in de rechtspraak uitsluitend juristen (als hoofdfunctie) werkzaam zijn, heeft de (Afdeling rechtspraak van de) Raad ook na invoering van dit wetsvoorstel een pluriforme samenstelling. Zowel bij advisering als in de rechtspraak werkt de Raad multidisciplinair. Naast uit de rechterlijke macht betrokken personen gaat het om bijvoorbeeld gedragskundigen, openbaar bestuurders, advocaten, politiefunctionarissen en artsen. Behalve kennis van en ervaring in de specifieke uitvoeringspraktijk is voor een kwalitatief goede rechtspraak en advisering van de Raad een brede blik en voldoende basisdeskundigheid 'in eigen huis' van belang. De IRsj (artikel 5 lid 2) bepaalt dat personen met uiteenlopende achtergronden deel uitmaken van de Raad, onder wie met rechtspraak belaste leden van de rechterlijke macht, advocaten en artsen. Het feit dat raadsleden een hoofdfunctie in uiteenlopende sectoren hebben en daardoor gezamenlijk over brede kennis beschikken, draagt sterk bij aan de kwaliteit van het werk van de Raad. Wegens het belang van gezamenlijke kennisopbouw neemt de Raad de in de Memorie van Toelichting aangehaalde aanbeveling van de DSP-groep om "per advies externe deskundigen te betrekken" niet als standaardwerkwijze over. In verband met de kosten die dit meebrengt, zou dit bovendien niet haalbaar zijn mede gelet op de financiële taakstelling die de Raad is opgelegd.

Het voorgestelde aantal van ten hoogste zeven leden met een dubbelfunctie is om de hierboven genoemde redenen onvergelykbaar met de tien leden die de RvS thans kent. Zou de Raad inclusief voorzitter slechts acht leden tellen dan zouden dit in elk van zijn onderdelen (bestuur, secties en rechtspraakkamer) teveel dezelfde personen moeten zijn. Dit zou een onrealistische tijdsinvestering van hen vragen. In de eerste plaats omdat, zoals gezegd, het raadswerk een nevenfunctie is en leden van de Raad voornamelijk actief zijn in een functie elders. In de tweede plaats omdat van de leden, de "Raad in pleno" vormend, wordt verwacht dat juist zij naast hun 'bestuurlijke' werk in beide taken actief zijn. Een derde en laatste overweging hierbij is dat met dit voorstel het totaal aantal leden (inclusief de voorgestelde buitengewone leden) naar verwachting groter zal moeten zijn dan het aantal leden (inclusief de huidige plaatsvervangende leden) dat de Raad nu telt, doordat specifieke en multidisciplinaire deskundigheid in beide afdelingen aanwezig dient te zijn. Gelet op het voorgaande vindt de Raad het in het wetsvoorstel voorgestelde aantal van acht leden (inclusief de voorzitter) met een dubbele taak te beperkt. Voor een goed functioneren van de Raad is ten minste het dubbele aantal noodzakelijk.

Het bij Koninklijk Besluit (KB) vastleggen in welke afdeling een lid wordt geplaatst heeft volgens de Raad eveneens een (onnodige) vergroting van het aantal leden tot gevolg. Om flexibeler met de schaarse menskracht om te kunnen gaan stelt de Raad voor om, met behoud van de organisatorisch gescheiden afdelingen rechtspraak en advies én de maximering van het aantal 'leden met dubbele taken', het plaatsen van een lid in een van beide dan wel beide aan de Raad te laten en niet in het benoemings-KB te vermelden. Artikel 30 lid 3 van de IRsj waarborgt dat er geen sprake kan zijn van een situatie van 'the same case, the same decision'.

De overige voorstellen ten aanzien van het lidmaatschap en de organisatie van de Raad roepen bezwaren op die niet alleen grond vinden in de onvergelykbaarheid van de Raad en de RvS maar tevens in het belang van de onafhankelijkheid van de Raad, ook ten opzichte van de Minister van V&J.

De Raad adviseert (gevraagd en ongevraagd) aan voornamelijk de Minister van V&J⁴ over de uitvoering en toepassing van regelgeving en beleid op een specifiek terrein, te weten vrijheidsbepalende en -beperkende sancties en jeugdbescherming. De rechtspraak van de Raad is toegespitst op de strafrechtstoepassing met een kwantitatief accent op het gevangeniswezen. Het feit dat het domein van de Raad vrijwel geheel valt binnen de portefeuille van de Minister brengt een sterke ('een-op-een') inhoudelijke relatie tussen beide mee. Terwijl deze inhoudelijke relatie als functioneel is te waarderen, is de beoogde bemoeienis van de Minister met de inrichting en organisatie van de Raad in verband met de onafhankelijkheid van de Raad minder gewenst. Het betreft de volgende onderdelen:

- a. De betrokkenheid van de Minister bij de aanwijzing van de voorzitters van beide afdelingen van de Raad.

4 Bij de huidige portefeuilledeling vooral de Staatssecretaris van V&J en in beperkte mate mede de Staatssecretaris van VWS.

De voorzitter van de afdeling rechtspraak wordt als zodanig, op voordracht van de Minister, bij KB benoemd (artikel 28 lid 1 IRsj). De Minister krijgt op deze wijze een rol bij de keuze van de voorzitter, terwijl de Raad thans zelf de voorzitters van secties en Rechtspraakkamer aanwijst. Het belang van een onafhankelijke rechtspraak vraagt om handhaving van deze situatie.

De voorzitter van de Raad zal tevens voorzitter zijn van de afdeling advisering (artikel 24 lid 3 IRsj). Het aanwijzen van een voorzitter van de afdeling advisering brengt tot uitdrukking dat adviezen uitgaan van de afdeling advies (artikel 25 IRsj). Het samenvallen van het algemeen voorzitterschap met dat van de afdeling advisering kan echter worden (mis) verstaan als zouden adviezen uitgaan van de Raad als geheel, dat wil zeggen met inbegrip van de afdeling rechtspraak. Dit beeld wil de Raad, ter onderstreping van de wederzijdse onafhankelijkheid van zijn beide taken, vermijden.

Een wettelijk vastgelegde combinatie van beide voorzitterschappen is vanuit die zienswijze af te raden. Het kan aan de Raad zelf worden overgelaten om voor elk van beide afdelingen een voorzitter aan te wijzen.

b. Het bestuursreglement

Het bestuursreglement van de Raad behoeft goedkeuring van de Minister (ongewijzigde bepaling, art. 15 lid 2 IRsj).

In het licht van de vereiste onafhankelijkheid van de Raad is ministeriële goedkeuring niet wenselijk en geenszins noodzakelijk, nu de belangrijkste aspecten van het functioneren van de Raad in de wet zijn vastgelegd.

c. Personeelsmandaat

De bevoegdheid tot het benoemen, bevorderen, schorsen en ontslaan van medewerkers van het secretariaat ligt formeel bij de Minister (artikel 12 lid 2 IRsj) maar wordt feitelijk uitgeoefend door de algemeen secretaris van de Raad. Dit is passend met het oog op de onafhankelijkheid van de Raad. De Raad meent bovendien dat de professionaliteit – flexibiliteit, zelfstandigheid – van het secretariaat is gediend met een positie op enige afstand van het ministerie van V&J, onder leiding van een als integraal manager opererende directeur.

De Raad adviseert het voorgestelde artikel 12 op dit punt in overeenstemming te brengen met de (op ambtelijk niveau overeengekomen) praktijk.

d. Onverenigbaarheden met het lidmaatschap van de Raad

Een in de ogen van de Raad positief punt is het volgende. De Raad ervaart de huidige regeling van onverenigbaarheden als te beperkend voor een optimaal functioneren van de Raad als een adviserend en rechtsprekend orgaan met kennis van het veld waarop zijn werk betrekking heeft. Met name acht de Raad het van belang dat personen werkzaam in organisaties die een raakvlak hebben met de strafrechtstoepassing deel van de Raad kunnen uitmaken. Hiermee is in de herziene IRsj rekening gehouden door een onderscheid te maken tussen de afdelingen advies en rechtspraak, waarbij enkele onverenigbaarheden alleen zullen gelden voor de afdeling rechtspraak (artikel 5 lid 4 IRsj). Op deze manier zullen personen, verbonden aan een particuliere organisatie voor forensische zorg of jeugdzorg lid kunnen worden van de afdeling advisering. De Raad acht dit een welkome verruiming, al is alertheid geboden in verband met het risico van belangenverstrengeling.

Overigens heeft de Raad moeite met een interpretatie van artikel 5 lid 3 onder a, waarbij leden van het Openbaar Ministerie worden gerekend tot "ambtenaren of andere personen, werkzaam onder verantwoordelijkheid van Onze Minister op het terrein van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende of vrijheidsbeperkende maatregelen of straffen". De Raad ziet geen grond om, zoals sinds enkele jaren gebruikelijk is, benoembaarheid van leden van het OM categorisch uit te sluiten. Zoals de Raad het ziet, kan de betrokkenheid van personen werkzaam bij het OM bij de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen zodanig beperkt zijn dat dit een raadslidmaatschap in het kader van advisering geenszins in de weg hoeft te staan. De Raad beveelt daarom aan om in de Memorie van Toelichting op te nemen dat onverenigbaarheid zich niet categorisch uitstrekt tot leden van het OM.

2. Explicitering toetsingsgronden penitentiaire rechtspraak

Volgens het conceptwetsvoorstel worden de veiligheid van de samenleving en de belangen van slachtoffers en nabestaanden in de artikelen 68 Pbw, 66 Bvt en 73 Bjj afzonderlijk genoemd als toetsingsgronden in beklag en beroep. In de artikelen 2 Bvt en Bjj wordt de penitentiaire overheid

opgedragen om bij het verlenen van vrijheden met deze zelfde belangen rekening te houden (artikel 2 Pbw wordt rechtstreeks in dezelfde zin aangevuld).

Reactie Raad

Nu de genoemde belangen een bijzonder aandachtspunt van het kabinet vormen en op vele plaatsen in wetgeving en beleid een plaats krijgen, is de voorgestelde accentuering niet onbegrijpelijk. De Raad heeft er daarom geen overwegend bezwaar tegen dat deze toetsingsgronden specifiek in de wet worden genoemd maar hecht eraan op te merken dat de betekenis van de toevoeging nogal beperkt is. In de eerste plaats is, wat in de Memorie van Toelichting een *uitbreiding* van toetsingsgronden heet, eerder aan te merken als een *explicitering*. In de betreffende artikelen wordt immers onveranderd gesproken over “alle in aanmerking komende belangen”. De apart genoemde belangen maken daarvan – ook nu al – deel uit en worden dus meegewogen, hetgeen in de uitspraken tot uitdrukking komt. De explicitering leidt er wel toe dat beklag- en beroepscommissie geacht worden ten aanzien van deze punten een eigen afweging te maken. In de tweede plaats is de beklag- en beroepsrechtspraak aanvullend, corrigerend zo men wil, op de penitentiaire praktijk. De aanpassing van de artikelen 2 Bvt en Bjj schept voor betrokken justitiële autoriteiten reeds de verplichting om bij het verlenen van vrijheden in het bijzonder rekening houden met “de belangen van slachtoffers en nabestaanden en de veiligheid van de samenleving”. Deze bepaling is vanzelfsprekend van veel grotere betekenis dan de gelijklopende explicitering van beklaggronden, temeer nu slechts een beperkt deel van de in de praktijk door de penitentiaire overheid genomen beslissingen aan de beklag- of beroepsrechter wordt voorgelegd. Overigens zijn beklag- en beroepsrechter voor het kunnen meewegen van de genoemde belangen afhankelijk van de informatie die de procespartijen hierover aandragen. Hier is een belangrijke taak weggelegd voor de DJI. Alleen als die dienst de penitentiaire rechter nader informeert over de belangen van het slachtoffer kan de rechter daarmee rekening houden. Dit stelt inhoudelijke eisen aan de advisering ter zake door het Openbaar Ministerie en de politie. Ook de Klankbordgroep CVT's benadrukt deze randvoorwaarde (zie bijlage).

3. Cassatie in het belang der wet

Volgens het conceptwetsvoorstel zal de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad (PG) tegen de uitspraken van de beroepscommissie cassatie in het belang der wet kunnen instellen.

Reactie Raad

Deze rechtsfiguur zonder de mogelijkheid om het gewone rechtsmiddel cassatie aan te wenden is betrekkelijk uniek. Als bekend tast een cassatie in het belang der wet de onderliggende uitspraak niet aan en wordt althans formeel gezien de lagere rechter niet gedwongen zijn rechtspraak aan te passen. In de Memorie van Toelichting wordt het nieuwe rechtsmiddel beargumenteerd door te wijzen op het belang van rechtsvorming en rechtseenheid. Rechtsvorming wordt gediend met de mogelijkheid dat de Hoge Raad uitsluitend biedt over de uitleg van begrippen in de penitentiaire en andere wetgeving. Rechtseenheid is in het geding waar verschillende rechtscolleges in hetzelfde geschil bevoegd zijn. De Raad onderschrijft beide belangen en heeft daarom geen principieel bezwaar tegen het scheppen van deze cassatiemogelijkheid.

De Raad ziet echter geen dringende noodzaak om het bijzondere rechtsmiddel te introduceren. Er zijn immers voor de PG ook thans doorgaans reeds mogelijkheden om uitspraken van andere rechters dan de penitentiaire beklag- en beroepsrechter waarin inhoud wordt gegeven aan het penitentiaire recht aan de Hoge Raad voor te leggen. Nu van deze mogelijkheid geen gebruik is gemaakt (ook niet in de gegeven voorbeelden), bestaat daaraan blijkbaar geen behoefte. De voorbeelden in de Memorie van Toelichting van punten waarover kennelijk verschil van inzicht tussen Minister en Raad bestaat, overtuigen niet. Kenmerk van een rechterlijke beslissing is doorgaans dat één van de partijen in het gelijk wordt gesteld en de andere partij daarmee niet steeds tevreden is. Voor de penitentiaire rechtspraak is dit niet anders.

De introductie van cassatie brengt voor de Raad en in het bijzonder voor de kwaliteit van de beroepsrechtspraak het bezwaar mee dat het deel uitmaken van de Hoge Raad onverenigbaar wordt met dat van de Raad, in elk geval van de afdeling rechtspraak. Doorgaans telt de Raad twee tot vijf leden die in hun hoofdfunctie als Advocaat-Generaal of raadsheer aan de Hoge Raad zijn verbonden. Deze leden vervullen een prominente plaats in de rechtspraak van de Raad als voorzitter van een beroepscommissie of de rechtspraakkamer.

4. Overige opmerkingen

Ten slotte vraagt de Raad aandacht voor de volgende punten:

a. Taken van de Raad

In het oude artikel 3 worden als taken van de Raad advisering, rechtspraak en "overige werkzaamheden" genoemd. Het vergelijkbare nieuwe artikel 9 in paragraaf 1 (instelling, samenstelling en taak) noemt als enkele taak "De Raad verricht de werkzaamheden die hem bij of krachtens de wet worden opgedragen". Op deze centrale plaats wordt dus geen specifieke taak genoemd. De taken advisering en rechtspraak worden in de hoofdstukken 3 en 4 respectievelijk opgedragen aan de betreffende afdelingen. Het maakt een merkwaardige indruk dat de Raad als zodanig geen taak meer heeft. Wellicht kan bij artikel 9 worden aangegeven dat hier wel degelijk op de adviserende en rechtspraaktaken wordt gedoeld.

De Raad verricht daarnaast "overige werkzaamheden" waarvan het, gelet op de duurzame basis daarvan, passend zou zijn ze als zodanig in de Memorie van Toelichting te specificeren. Het betreft:

1. advisering bij bezwaar tegen de weigering van beginseltoestemming voor adoptie krachtens artikel 7, lid 1 van de Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie;
2. een stimulerende rol ten opzichte van de lokale commissies van toezicht (in het kader van de adviestaak van de Raad) krachtens de motie Weekers – Çörüz d.d. 23 februari 2006, Kamerstukken II 30161 no. 10;
3. de functie van National Preventive Mechanism in het kader van het VN-OPCAT-verdrag krachtens aanwijzing door de Staatssecretaris van V&J d.d. 20 december 2011.

Van deze drie werkzaamheden heeft overigens alleen de als eerste genoemde een wettelijke basis. Het in de Memorie van Toelichting noemen van beide andere verschaft ook deze werkzaamheden een duidelijker status.

De Raad beveelt verder aan in de Memorie van Toelichting te verduidelijken dat ook buitengewone leden met deze werkzaamheden kunnen worden belast en over de noodzakelijke bevoegdheden beschikken. Het voorstel kan naar het oordeel van de Raad niet anders gelezen worden dan dat de leden en buitengewone leden hun bevoegdheden ook in het kader van de taken onder 2 en 3 genoemd kunnen uitoefenen.

b. Benoemingstermijn van de leden

De benoemingstermijn wordt gewijzigd van zes jaar, eenmaal te verlengen, naar vier jaar, eveneens eenmaal te verlengen. De Raad heeft de mogelijkheid voorgesteld van maximaal driemaal vier jaar, om zodoende tussentijdse beoordelingen mogelijk te maken. Het is de Raad niet duidelijk waarom dit voorstel niet is gevolgd. De Raad stelt voor de maximale termijn op twaalf jaar te houden en ten minste een tweede verlenging met vier jaar mogelijk te maken. De ervaring leert dat het geregeld voorkomt dat een lid met bijzondere expertise niet of moeilijk kan worden gemist. Hierbij speelt een belangrijke rol dat de kring van deskundigen waaruit de Raad zijn leden betreft, beperkt van omvang is. Daar komt nog bij dat het instituut van het plaatsvervangend lidmaatschap in aansluiting op het lidmaatschap nu vrijwel stilzwijgend en zonder toelichting uit de regelgeving verdwijnt. Dat is een grote trendbreuk, omdat de benoeming van plaatsvervangende leden meebracht dat capaciteit, kwaliteit en ervaring in de rechtsprekende taak geborgd was.

c. Overgangsbepalingen

Zittende leden blijven gedurende hun lopende zittingstermijn lid – dat wil zeggen: van beide afdelingen. Zij kunnen (slechts) worden herbenoemd als "een evenwichtige samenstelling van de Raad" dat nodig maakt (herbenoeming moet worden beargumenteerd en dus als uitzondering worden gezien, zolang de Raad meer dan acht leden telt). De Raad leest artikel 38 en de toelichting zo, dat leden zowel kunnen worden herbenoemd als lid als in de hoedanigheid van buitengewoon lid. Als dit niet de bedoeling is, vraagt dit om verduidelijking.

d. Datum indiening werkprogramma

In artikel 20 lid 1 wordt de Raad opgedragen de Minister jaarlijks voor 15 november een werkprogramma voor het komende kalenderjaar toe te zenden. In verband met de met de voorbereiding en vaststelling, inclusief overleg met het departement, van het conceptwerkprogramma blijkt de datum van 15 november in de praktijk niet haalbaar. De Raad verzoekt deze datum te stellen op 31 december.

e. Datum indiening jaarverslag

In artikel 22 wordt de Raad opgedragen jaarlijks voor 1 april een jaarverslag op te stellen. De Raad stelt voor het vermelden van een datum achterwege te laten. De Raad zal er in verband met de actualiteitswaarde uit eigen beweging altijd naar streven zijn jaarverslag tijdig uit te brengen. De datum van 1 april blijkt echter te scherp gesteld. De Raad merkt hierbij op dat de bedrijfsvoeringsverantwoording van het secretariaat van de Raad aan het ministerie van V&J (los van het externe jaarverslag) wel voor 1 april wordt uitgebracht.

Hoogachtend,
namens de Raad voor Strafrechtstoepassing
en Jeugdbescherming,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'L.A.J.M. de Wit'. The signature is fluid and cursive, with a prominent vertical stroke on the left side.

mr. L.A.J.M. de Wit, algemeen voorzitter

Klankbordgroep

Commissies van Toezicht justitiële inrichtingen

Aan de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming
T.a.v. mr. L.A.J.M. de Wit, voorzitter

Utrecht, 12 september 2013

Betreft: reactie op concept advies RSJ op wijziging RSJ Instellingswet

Geachte heer De Wit,

Onder dankzegging voor het toesturen van het concept advies en de vraag om een reactie daarop, reageert de Klankbordgroep Commissies van Toezicht hierbij op dit document.

De Klankbordgroep onderschrijft het concept advies van de RSJ en wil daar onderstaande aan toevoegen, met dien verstande dat wij ons hierbij beperken tot de onderdelen uit het conceptwetsvoorstel die de positie van de Commissies van Toezicht op enigerlei wijze raken.

Het conceptwetsvoorstel voorziet in een uitbreiding (explicitering) van de toetsingsgronden in beklagzaken, te weten de belangen van slachtoffers en nabestaanden en de veiligheid van de samenleving. De Klankbordgroep acht het met de RSJ weinig zinvol om de toetsingsgronden in de voorgestelde zin aan te passen. Niet alleen toetsen beklagcommissies in voorkomende gevallen reeds binnen hun mogelijkheden aan de genoemde belangen en de veiligheid van de samenleving, maar voor een grondiger toetsing middels afweging van belangen staat commissies ook nog eens te weinig informatie van derden ter beschikking. De commissies beschikken niet over informatie over de specifieke omstandigheden en het delict waarvoor de gedetineerde is veroordeeld. Zij volstaan in praktijk daardoor noodgedwongen met een marginale toetsing en beperken zich in hoofdzaak tot de procedurele kant.

Een element uit het conceptwetsvoorstel dat de Klankbordgroep veel zorgelijker vindt, is de voorgestelde forse reductie van het aantal leden van de RSJ in samenhang met het beoogde onderscheid tussen rechtsprekende en adviserende leden. Naar de opvatting van de Klankbordgroep komt dit neer op een sanering met het risico van een regelrechte systeembedreiging. De voorgestelde ingrijpende organisatorische wijzigingen zullen naar onze inschatting nadelige gevolgen hebben voor zowel de kwaliteit als de kwantiteit van de advisering en de beroepsrechtspraak door de RSJ. Dat dit vervolgens negatieve gevolgen heeft voor de Commissies van Toezicht moge duidelijk zijn.

Tot zover ons commentaar op het conceptwetsvoorstel. Het lijkt ons goed om in het overleg van 8 oktober a.s. nog nader in te gaan op dit onderwerp.

Met vriendelijke groet,
Namens de Klankbordgroep Commissies van Toezicht

Christine Linzel, voorzitter

