



Reactie op het rapport ‘Toenemend appel’,

*een verkennend onderzoek van de Erasmus Universiteit Rotterdam
naar de toename van het aantal beroepszaken
ex artikel 69 van de Penitentiaire beginselenwet*

Reactie op het rapport 'Toenemend appel',

een verkennend onderzoek van de Erasmus Universiteit Rotterdam

naar de toename van het aantal beroepszaken

ex artikel 69 van de Penitentiaire beginselenwet



Reactie op ‘Toenemend appel’, een verkennend onderzoek naar de toename van het aantal beroepszaken ex artikel 69 van de Penitentiaire beginselenwet

De aanbevelingen van het rapport ‘Toenemend appel’ worden zoals hierna onder 5 blijkt in hoofdzaak onderschreven. Omdat daarbij wel belangrijke randvoorwaarden gelden, worden de aanbevelingen eerst in een ruimer kader gezet. De bespreking van de aanbevelingen wordt derhalve voorafgegaan door een korte voorgeschiedenis van de invoering van het beklagrecht, de beklaggronden en de wijze van behandelen van het beroep. Ook wordt aandacht besteed aan de oorzaak van de klachten. Invoering van een verlofstelsel in beroep vraagt nader onderzoek naar de criteria en naar de reikwijdte.



1. Inleiding

Er is al geruime tijd sprake van een toename van de beslissingen die de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) als beroepsrechter neemt. Binnen de RSJ werd de behoefte gevoeld om te bezien welke redenen aan die toename ten grondslag liggen alsmede om te bezien welke maatregelen wenselijk zijn om die toename blijvend adequaat te kunnen verwerken. In opdracht van de DG JS, mw. drs. E.M. ten Hoorn Boer, is dit onderzoek uitgevoerd door prof. mr. F.W. Bleichrodt¹, hoogleraar strafrecht aan de Erasmusuniversiteit te Rotterdam. Het onderzoek richt zich in het bijzonder op de beklagzaken op het terrein van het gevangeniswezen. Het rapport met als titel 'Toenemend appel' is op 16 november 2011 – in aanwezigheid van de voorzitter van de RSJ en de hoofddirecteur van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) – aan de DG aangeboden. Vervolgens is afgesproken dat DJI en de RSJ een gezamenlijke reactie op het rapport en in het bijzonder de daarin vermelde aanbevelingen zullen geven.

Het onderzoek richt zich in het bijzonder op de behandeling van beroepen tegen beslissingen van de beklagcommissie uit de aan elke gevangenis, huis van bewaring en inrichting voor stelselmatige daders verbonden commissie van toezicht. In de vermelde inrichtingen staat beklag open tegen door of namens de directeur jegens een gedetineerde genomen beslissingen (art. 60 Penitentiaire beginselenwet). Omdat het onderzoek zich vooral richt op de beroepsprocedure wordt in deze reactie teneinde het juiste perspectief niet uit het oog te verliezen wat uitvoeriger stil gestaan bij de eerste aanleg. Bovendien zal om het beeld nader te complementeren beschreven worden welke maatregelen de RSJ zelf reeds genomen heeft om de beroepsstroom in goede banen te leiden. Daaraan voorafgaande volgt nu eerst een korte historische schets.

¹ Mevr. L.C. Van Leeuwen verleende hem medewerking bij het onderzoek.



2. Voorgeschiedenis

Het gevangeniswezen heeft sinds de Tweede Wereldoorlog grote verandering ondergaan. Een in 1946 ingestelde adviescommissie (de zogenoemde commissie Ficq²) brengt in 1947 een eindrapport uit, dat een voorontwerp bevat voor een nieuwe Beginselenwet Gevangeniswezen (BWG). Op 1 juni 1953 treden de BWG en de daarbij behorende algemene maatregel van bestuur (Gevangenismaatregel) in werking. De nieuwe wet dwingt tot een humanisering en subjectivering van de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf. Een consequentie hiervan is dat ook de rechtspositie van de gedetineerde in de belangstelling kwam te staan. Er wordt beroep opengesteld bij de voorganger van de RSJ tegen de beslissingen tot plaatsing en overplaatsing. In 1962 verschijnt de dissertatie 'De rechtspositie van de gevangene'³ van A.C. Geurts. In 1964 wordt een commissie ingesteld onder voorzitterschap van G.E. Mulder, hoogleraar strafrecht te Amsterdam en later Nijmegen. Het rapport wordt in 1972 aan de Tweede Kamer aangeboden. Het vormt de basis voor de invoering van het beklagrecht. Het beklagrecht wordt opgenomen in de BWG en treedt op 23 mei 1977 in werking. In zijn dissertatie 'Recht voor gedetineerden' positioneerde C. Kelk het beklagrecht in een bredere wetenschappelijke context.⁴

Van de beklagmogelijkheden wordt van meet af aan gebruik gemaakt door de gedetineerden. Het Kriminologisch Instituut Groningen evalueert in 1983 het functioneren van de beklagregeling voor gedetineerden⁵. Op 1 januari 1999 treden vervolgens de Penitentiaire beginselenwet (Pbw), ter vervanging van de BGW, en de Penitentiaire maatregel (Pm), ter vervanging van de Gevangenismaatregel, in werking. Het beklagrecht wordt in de nieuwe regeling enigszins aangepast. De Faculteit der Rechtsgeleerdheid en het Instituut voor Toegepaste Sociale wetenschappen van de Katholieke Universiteit Nijmegen hebben – in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum van het (toen nog) ministerie van Justitie en ter uitvoering van de toezegging aan de Tweede Kamer dat de uitvoering van de regelgeving nauwgezet zal worden gevolgd en dat daartoe de eerste twee jaar na de inwerkingtreding geëvalueerd zouden worden – in 2001 een evaluatie uitgebracht over de Pbw en de Pm⁶. In datzelfde jaar werd de Pbw doorgelicht door M. Boone en G. de Jonge⁷. In deze bijdrage wordt de Pbw vanuit verschillende invalshoeken belicht met onder meer een bijdrage vanuit de advocatuur over het klacht- en beroepsrecht onder de Pbw⁸. Derechtspraak van de RSJ was voorts onderwerp van evaluatie in 2004 en 2010⁹. In 2004 was dat in het kader van de evaluatie van de Tijdelijke Instellingswet Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming en

2 *Commissie voor verdere uitbouw van het gevangeniswezen: geïnstalleerd op 1 maart 1946; eindrapport werd op 1 september 1947 aangeboden aan de Minister van Justitie (Staatsuitgeverij Den Haag, 1947).*

3 *A.C. Geurts, De rechtspositie van de gevangene, diss. RU Utrecht, 1962.*

4 *C. Kelk, Recht voor gedetineerden, diss. RU Utrecht, 1978.*

5 *J.A. Nijboer en G. Ploeg, Klagers achter slot en grendel, een evaluatie van het functioneren van de gewijzigde beklagregeling voor gedetineerden, Groningen, 1983.*

6 *M.T.A.B. Laemers, P.C. Vegter en J.P.S. Fiselier, Evaluatie Penitentiaire beginselenwet en Penitentiaire maatregel, Nijmegen, 2001.*

7 *M. Boone en G. de Jonge, De Penitentiaire beginselenwet in werking, Deventer, 2001.*

8 *Ook vanuit de advocatuur wordt de regeling van het beklagrecht in de Pbw en de toepassing ervan door de RSJ positief beoordeeld. Zie J. Serrarens, Het klacht- en beroepsrecht onder de Penitentiaire beginselenwet, in: M. Boone, G. de Jonge, De Penitentiaire beginselenwet in werking, Deventer, 2001, pag. 209 e.v.*

9 *K. Lünemann en C. Rajer, De RSJ en zijn taken: rechtspraak, advies en maatschappelijk toezicht, Evaluatie Tijdelijke Instellingswet Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, 2004. B. van Dijk, R. Lievaart, O. Nauta en J. Terpstra, Eindrapportage evaluatie van de Raad door Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, 2010.*

in 2010 als uitvloeisel van het vernieuwde Bestuursreglement van de RSJ¹⁰, waarin is bepaald dat de RSJ de wijze waarop hij zijn taken verricht tenminste eens in de zes jaar laat evalueren door een instituut voor sociaal wetenschappelijk onderzoek¹¹.

¹⁰ Bestuursreglement RSJ van 7 januari 2008

¹¹ Uit beide evaluaties blijkt dat de RSJ zijn rechtsprekende taak adequaat uitvoert.

3. Beklaggronden

In het parlement en in de genoemde evaluaties is steeds aandacht geweest voor de verschillende facetten van een beklagregeling voor gedetineerden. Eén facet springt, ook in het licht van het onderzoek van de Erasmusuniversiteit, echter in het oog: de beklaggronden. Die gronden zijn regelmatig onderwerp van discussie geweest, bij de totstandkoming ervan en ook in het kader van evaluaties dan wel onderzoeken.

Beklaggronden

De BWG kende drie beklaggronden:

‘Een gedetineerde in een gevangenis, huis van bewaring of rijkswerkinrichting kan beklag doen over:

een opgelegde disciplinaire straf;

een weigering tot het uitreiken of verzenden van voor hem bestemde of door hem geschreven brieven en andere stukken, dan wel om volgens de daarvoor in het gesticht geldende regeling bezoek van bepaalde personen te ontvangen en

enige andere hem door of vanwege de directeur opgelegde maatregel waarbij wordt afgeweken van de rechten die hij aan de in het gesticht geldende voorschriften kan ontleen.’

In de Pbw is slechts één beklaggrond geformuleerd:

‘Een gedetineerde kan beklag doen of en hem betreffende door of namens de directeur genomen beslissing.’

De reden om tot één beklaggrond te komen was gelegen in het feit dat lang niet alleen en zelfs niet in het bijzonder werd geklaagd over de gronden onder artikel 51, eerste lid sub a en b, BWG maar over allerlei verschillende soorten beslissingen. Daarom is in de Pbw gekozen voor één algemene beklaggrond¹².

In het kader van de invoering van de Pbw is niet alleen stilgestaan bij de vraag of tot één algemene beklaggrond moest worden gekomen, maar ook, en misschien nog wel belangrijker, of de mogelijkheden van beklag niet moesten worden beperkt. Van de zijde van het openbaar ministerie werd namelijk betoogd dat veelal over futiele kwesties zou worden geklaagd. Te denken valt aan klachten van, zeker voor buitenstaanders, geringe aard die bijvoorbeeld voeding betreffen (een kop koude thee, een haar in de soep). De toenmalige Minister van Justitie heeft hier onderzoek naar laten verrichten. Uitgangspunt daarbij was dat over wezenlijke dingen geklaagd moet kunnen worden, waarbij de Minister zich realiseerde dat de zwaarte van de materie in hoge mate wordt bepaald door de detentiesituatie. Voor een ingeslotene zijn ogenschijnlijk triviale zaken nu eenmaal belangrijker dan voor een vrije burger. De uitkomsten van het dossieronderzoek leverden geen aanknopingspunten op voor de opvatting dat er veel over triviale zaken zou worden geklaagd¹³.

In hetzelfde onderzoek werd geconcludeerd dat er evenmin aanleiding was om bepaalde onderwerpen categorisch van het beklagrecht uit te sluiten. Ook in een onderzoek van M.D. van Goudoever-Herbschleb, beleidsmedewerker bij het toenmalige Ministerie van Justitie, waarover is gepubliceerd in *Delikt en Delinkwent*¹⁴, werd geconcludeerd dat het niet mogelijk is om over een groep als geheel te zeggen dat het klachten zijn waarvoor het beklagrecht niet is bedoeld.

¹² Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24 263, nr. 3, pag. 72,

¹³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24 263, nr. 3, pag. 72 en 73.

¹⁴ M.D. van Goudoever-Herbschleb, *Delikt en Delinkwent*, 1999, afl. 3, pag. 233 e.v.

Beslissing in plaats van maatregel

In de Memorie van Toelichting op de Pbw is dan ook aangegeven dat beperking van de onderwerpen waarover geklaagd kan worden niet de geëigende methode is om bepaalde klachten buiten het beklagrecht te houden. Dat zou bovendien een doorbreking van het gesloten systeem betekenen en de weg naar de kortgedingrechter (weer) openzetten. Indien bijvoorbeeld een directeur structureel tekort schiet in zijn verzorgende taken, dan moet hierover wel geklaagd kunnen worden, zo was de opvatting. Omdat het wel van belang werd geacht dat alleen zaken van een redelijk belang aan de orde zouden kunnen komen in het beklagrecht, is ervoor gekozen het beklag te beperken tot beslissingen en niet de ruimere term maatregel te handhaven¹⁵.

Onderzoek EUR

Volgens het al aangehaalde evaluatieonderzoek van de Katholieke Universiteit van Nijmegen (2001) zijn er evenmin aanwijzingen dat al te zeer over bagatellen wordt geklaagd, hetgeen een bevestiging was van wat daarover destijds in de Memorie van Toelichting op de Pbw is opgemerkt¹⁶. Het thans voorliggende onderzoek van de Erasmusuniversiteit biedt evenmin aanknopingspunten voor de aanname dat nu op grote schaal beklag wordt ingediend over bagatelzaken. Uit het onderzoek volgt wel dat de afgelopen jaren sprake is geweest van een opvallende toename van het aantal bejegeningsklachten.

Bejegeningsklachten

Naar het oordeel van de RSJ is ook in 2011 het beeld zoals dat naar voren komt uit eerdere onderzoeken niet wezenlijk anders. Vrijwel steeds betreft het beklag een vanuit het perspectief van de gedetineerde wezenlijk onderwerp. Zo wordt in de praktijk veel geklaagd over de verschillende vormen van afzondering, beperkingen in contacten met de buitenwereld, onderzoek aan lichaam en kleding. De RSJ onderschrijft volmondig de bevinding van Bleichrodt dat er nogal wat bejegeningsklachten zijn en tevens dat die klachten doorgaans zijn toe te schrijven aan gebrekkige communicatie. De ervaring van elke beroepsrechter is dat soms pas op de zitting van de RSJ klager en directeur voor het eerst in gesprek gaan over een oplossing voor een probleem en dat het probleem dan ook eenvoudig valt op te lossen. Voor zover het beklag over feitelijk handelen en/of futiliteiten gaat, biedt de wettelijke regeling voldoende aanknopingspunten om die zaken uit het beklagcircuit te weren. Van de mogelijkheid om een beklag om inhoudelijke redenen niet-ontvankelijk te verklaren, wordt zowel door de beklagcommissie als door de beroepscommissie al op ruime schaal gebruik gemaakt. Bedacht dient natuurlijk wel te worden dat een niet-ontvankelijkverklaring de naar aanleiding van een conflict of verschil van inzicht ontstane problematiek niet oplost. Ook in dat geval is een goede communicatie tussen gedetineerde en personeel aangewezen. Tenslotte signaleert Bleichrodt terecht dat bepaalde gedetineerden opmerkelijk vaak beklag en beroep indienen. Het is een nauwelijks te vermijden onwenselijk neveneffect van de beklag- en beroepsregeling. Op de vraag of het wenselijk is daarvoor een voorziening te treffen wordt nog nader teruggekomen.

Griffierecht?

Een vraag die in het verleden – en ook thans – onder ogen dient te worden gezien is de vraag naar het eventueel heffen van griffierecht. Dat zou immers een drempel kunnen opwerpen voor het indienen van klaagschriften en derhalve dempend kunnen werken op de instroom. In het verleden is steeds de afweging

¹⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 24 263, nr. 3. pag. 73.

¹⁶ M.T.A.B. Laemers, P.C. Vegter en J.P.S. Fiselier, *Evaluatie Penitentiaire beginselenwet en Penitentiaire maatregel*, Nijmegen, 2001, pag. 111.

gemaakt om geen griffierecht te heffen. Overwegingen die daarbij een rol speelden:

- de heffing kan niet van een substantieel niveau zijn, omdat zij slechts gerelateerd kan worden aan de verdiensten van de gedetineerden, rekening houdende met het gegeven dat deze enkele basisvoorzieningen – tabak, telefoonkaart, huur televisie, porti – ook uit deze inkomsten moeten betalen;
- ook artikel 6 EVRM stelt beperkingen aan de omvang van het griffierecht. Volgens de Hoge Raad wordt dit geschonden als de griffierechten zo hoog zijn dat zij een wezenlijke belemmering vormen voor de toegang tot de rechter, mede gelet op de in het geding zijnde belangen¹⁷.
- onveroordeelden zijn niet verplicht te werken. Doen zij dat niet, dan hebben zij ook geen inkomsten. Mogen zij dan ook niet klagen?
- de beheersmatige perikelen rond de heffing van een griffierecht (administratieve rompslomp en de kosten van de hele administratie over de griffierechten) zouden wel eens groter kunnen zijn dan de mate waarin het beoogde voordeel van beperking van het beklagrecht wordt bereikt.

Naar het oordeel van de RSJ doen de genoemde argumenten thans onverkort opgeld. Ook voor het op beperkte schaal invoeren van een griffierecht, met name ten aanzien van de zogenoemde veelklagers, loopt de RSJ niet warm. Waar leg je de grens? Wat is een veelklager? Iemand die tien klaagschriften per jaar indient? Iemand die twintig klaagschriften per jaar indient? Dat is allemaal zeer arbitrair en bovendien afhankelijk van de omstandigheden waarin de betrokken gedetineerde verkeert. De praktijk wijst overigens uit dat lang niet alle veelklagers klaagschriften van geringe betekenis indienen. Er is een veelklager die vaak het gelijk aan zijn zijde had en wiens (beroeps)zaken ook tot aanpassing in penitentiair beleid hebben geleid. Uiteraard zijn er ook veelklagers die over minder wezenlijke zaken klagen, maar de verwachting is dat die zaken straks langs andere weg kunnen worden ‘afgevangen.’ In dit verband wordt verwezen naar het onder 5.3 genoemde verlofstelsel.

Oorzaken toename klachten

Waar gezegd kan worden dat vanuit het perspectief van de gedetineerden in de regel over wezenlijke onderwerpen wordt geklaagd, rijst de vraag hoe de toename van het aantal beroepszaken is te verklaren. In zijn rapport wijst Bleichrodt terecht op de versoeringen in het gevangeniswezen en de meer selectieve inzet van het personeel¹⁸. Ook volgens de RSJ vormen dit bronnen van klachten. Anders gezegd: ontwikkelingen binnen het gevangeniswezen zelf geven in toenemende mate aanleiding voor de groei van het gebruik van het beklagrecht. Directeuren staan soms, zo blijkt met enige regelmaat ter zitting, met de rug tegen de muur: enerzijds invulling geven aan de wettelijke regelingen en anderzijds zijn de financiële middelen lang niet altijd toereikend. Dat vraagt creatief denken en handelen van inrichtingen en niet zelden worden daarbij de grenzen van wat nog net wel of net niet kan opgezocht. Dat dit al gauw tot beklagwaardige situaties leidt, behoeft geen verbazing te wekken. De strakke inzet van het personeel kan bij de minste tegenslag bijvoorbeeld leiden tot het uitvallen van activiteiten en indien daar niet helder met de gedetineerden over wordt gecommuniceerd dan wel een redelijk alternatief wordt geboden, wijst de praktijk uit dat dit tot het indienen van klaagschriften bij de beklagcommissie kan leiden.

Andere bronnen van beklag komen voort uit het niet naleven of niet voldoende op de hoogte zijn van geldende voorschriften. Zo besteden beklag- en beroepscommissies vaak onevenredig veel tijd aan het uitspraak doen over zoekgeraakte voorwerpen met name bij overplaatsingen. Heldere instructies dienaangaande en naleving daarvan zouden veel arbeidsintensieve klachten kunnen voorkomen. Dit geldt

¹⁷ HR 17 juni 1992, BNB 1992, 277

¹⁸ F.W. Bleichrodt, *Toenemend appel*, 2011, pag. 15, 16 en 17

evenzeer de formele voorschriften inzake de oplegging van disciplinaire straffen en (de verlenging van) ordemaatregelen. Het leereffect van dergelijke rechtspraak kan aanzienlijk worden vergroot.

Naast de al genoemde bronnen kan verder nog worden gewezen op de steeds toenemende repressie binnen inrichtingen, als ook op de aard van de gedetineerdenpopulatie en het politiek restrictieve klimaat. Voorbeelden, zonder uitputtend te zijn, in dit verband zijn:

- het steeds restrictievere dagprogramma (de afgelopen decennia is het aantal uren aan activiteiten teruggelopen, zowel in inrichtingen met een regime van algehele gemeenschap als in inrichtingen met een regime van beperkte gemeenschap);
- het aangescherpte regime onder meer blijkend uit de toezichtmaatregelen die directeuren van inrichtingen nemen in het kader van de lijst gedetineerden met een vlucht-/maatschappelijk risico, het afnemen van meer urinecontroles, het toepassen van cameratoezicht, etc.;
- de aanscherping van de regeling van vervroegde invrijheidstelling;
- de doorwerking van de interne maatregelen voor verlof en vervroegde invrijheidstelling (één misdrijving kan tot drie 'straffen' leiden: de straf zelve, geen verlof en geen vervroegde invrijheidstelling);
- het steeds terughoudender beleid ten aanzien van verlofverlening;
- het groeiend aantal (geestelijk) gestoorden/zwak begaafden in het gevangeniswezen;
- de aankondiging van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie voor een regime van meer belonen (een basisprogramma voor iedereen, een basisplusprogramma, enz.).

Het is raadzaam als binnen het gevangeniswezen de oorzaak van klachten wordt geanalyseerd en de uitkomsten hiervan doorwerken in het penitentiaire beleid en de uitvoering; met andere woorden meer en systematischer leren van klachten kan leiden tot een afname hiervan.

4. Wijze van behandelen van de beroepszaken

Alvorens voorstellen tot wijziging van de huidige beroepsregeling in verband met het toenemend appel in overweging te nemen, is het goed te bezien op welke wijze de RSJ de enorme toestroom van beroepszaken in de laatste jaren heeft kunnen verwerken. Zowel organisatorische als inhoudelijke maatregelen zijn daarbij behulpzaam geweest. Op beide soorten maatregelen wordt nu wat nader ingegaan.

Organisatorisch

Na de ontvangst van het beroepschrift worden stukken opgevraagd bij de beklagcommissie. Gelet op de enorme aantallen is het ondoenlijk om alle zaken op een zitting te behandelen. Na de ontvangst van de stukken van de beklagcommissie wordt dan ook een afweging gemaakt tussen een uitsluitend schriftelijke afdoening of een behandeling ter zitting.

Criteria voor afweging zijn:

- zaken waarin de feiten niet helder zijn > zitting
- zaken die relatief grote impact hebben (meerdere dagen strafcel, meerdere dagen afzondering, afzondering in afwachting van overplaatsing, dwangmedicatie, etc.) > zitting
- zaken waarin feiten helder zijn en van relatief minder gewicht > schriftelijk
- tegemoetkomingsberoepen > schriftelijk
- te laat beroep, geen beslissing directeur > schriftelijk

De afgelopen jaren werd 45 tot 50% van de zaken ter zitting behandeld. De resterende zaken werden in een uitsluitend schriftelijk traject afgedaan.

Waar tot voor kort de zogenoemde schriftelijke zaken steeds het onderwerp van beklag, de standpunten van partijen, de beoordeling en het dictum bevatten, is in 2011 – onder druk van de toename van het aantal zaken en het streven om die zaken toch binnen aanvaardbare termijn af te doen – een lijn ontwikkeld die voorziet in het verkort afdoen van dit type zaken. In voorkomende gevallen kan worden volstaan met het vermelden van de beoordeling en het dictum dan wel sterk verkorte standpunten gevolgd door de beoordeling en het dictum.

Ook op andere vlakken zijn maatregelen genomen om de stroom aan zaken de baas te kunnen. De productiecapaciteit schoot geruime tijd tekort. De afgelopen periode werd weliswaar steeds incidenteel (extra) geld beschikbaar gesteld, maar dan ging het steeds om een reactie op een al toegenomen instroom. Die reactie was dan genoeg om de eerdere toename de baas te kunnen, maar ondertussen deed de realiteit van de verdere toename van de instroom zich al weer gevoelen. Zo bleef het secretariaat van de RSJ, wat capaciteit betreft, achter de feiten aanlopen.

Naast het hiervoor genoemde instrument van het verkort afdoen van schriftelijke zaken, is sinds mei 2011 een ander instrument ingezet om de extra instroom te kunnen behappen: het opzetten van een (relatief goedkoop) stageproject, dat erin voorziet dat steeds twee universitaire stagiaires worden ingezet bij het verwerken van de schriftelijke zaken. Dat functioneert naar tevredenheid. Er moet daarbij wel aandacht blijven voor het evenwicht tussen de inzet van een stagiaire louter voor de productie en een lerend stageproject dat inzet van het personeel kost.

Ook is een intern onderzoek ingesteld naar de werkprocessen van rechtspraak. Dat onderzoek was eind 2011 afgerond en biedt aanknopingspunten voor verdere efficiency in de afdoening van beroepszaken.

Kortom: afdoening zonder behandeling ter zitting, verkorte schriftelijke beslissingen, inzet van stagiaires

voor eenvoudige zaken en (voor de nabije toekomst) optimalisering van werkprocessen dragen bij aan de doelmatigheid. De doelmatigheid mag niet ten koste gaan van een procedure die kan worden aangemerkt als een procedure die met voldoende waarborgen is omgeven. Immers alleen als de procedure met voldoende waarborgen is omgeven zal deze door de burgerlijke rechter worden gezien als een rechtsgang die de plaats kan innemen van een voorlopige voorziening of bodemprocedure bij de burgerlijke rechter. Het ligt voor de hand dat de huidige lijn in de rechtspraak van de burgerlijke rechter waarin een gedetineerde geacht wordt zich te wenden tot de penitentiaire beklag- en beroepsrechter wordt gekoesterd. Zie recent nog een vonnis van de rechtbank te 's-Gravenhage van 8 februari 2011, NJ 2011, 117.

Penitentiaire rechters

Allereerst de vraag hoe de beroepscommissies zijn samengesteld. De beroepscommissies worden – uiteraard – samengesteld uit het ledenbestand van de Raad. De beroepscommissie bestaat uit een voorzitter en twee leden. Als voorzitter van een beroepscommissie fungeert een lid van de rechterlijke macht dat in zijn dagelijks werk met rechtspraak is belast. Een onafhankelijke rechter dus. Daarmee is een professionele aanpak gegarandeerd¹⁹.

De genoemde rechters – en de overige leden van de Raad – verrichten hun werk in het kader van de RSJ-rechtspraak tegen vacatiegelden. Daarmee is deze vorm van rechtspraak zeer goedkoop.

Inhoudelijke behandeling

Wat de inhoudelijke behandeling van de beroepszaken (beklagerrein, gevangeniswezen) zelf betreft het volgende. Uit het onderzoek van Bleichrodt blijkt dat over de jaren 2006 t/m 2010 vijf grote categorieën beslissingen centraal staan: disciplinaire straf van opsluiting in een strafcel, disciplinaire straf van opsluiting in eigen cel, ordemaatregel van afzondering in een (afzonderings)cel, schade aan het bezit van gedetineerden en bejegening. Daarnaast een grote restcategorie. Dat de eerste categorieën serieuze zaken betreffen spreekt voor zich. De bejegeningklachten horen echter lang niet altijd thuis in het beklagrecht. Dat geldt ook voor een deel van de zaken uit de laatste categorie waar het niet gaat om (beklagwaardige) beslissingen als bedoeld in artikel 60 van de Pbw. Ook zaken waarin het beklag evident niet-ontvankelijk is leiden tot werkbelasting, omdat gemotiveerd moet worden beslist over de vraag of die beslissing juist is en daar kan nog bijkomen dat aanvullende beslissingen noodzakelijk zijn gelet op hetgeen inhoudelijk wordt aangevoerd of gelet op verzoeken om mondelinge behandeling, het horen van getuigen of deskundigen waarop beslist dient te worden.

Ontvankelijkheid bejegeningklachten

In de jurisprudentie heeft zich ten aanzien van de bejegeningklachten een lijn ontwikkeld om de zaken die er toe doen binnen het bereik van het beklagrecht te brengen en de zaken die er niet toe doen erbuiten te laten. Deze lijn is als volgt te omschrijven: handelen, nalaten van handelen daaronder begrepen, van personeel in een inrichting in het kader van de uitoefening van hun taak, behoudens puur feitelijke handelingen, moet in beginsel worden gezien als handelen van de directeur en is daarmee beklagwaardig. Binnen het bereik van het beklagrecht worden daarmee bijvoorbeeld gebracht klachten over de bejegening

¹⁹ Om een indruk te geven welke rechters voorzitter van een beroepscommissie zijn, volgt hierbij een korte opsomming: oud raadsheer Hoge Raad (1x), advocaat-generaal bij de Hoge Raad (3x), vice president gerechtshof (3), voorzitter strafsector gerechtshof (1x), raadsheer gerechtshof (6x), raadsheer plv. gerechtshof en rechtbank (1x), vice president rechtbank (1x) en rechter rechtbank (1x).

door p.i.w.-ers tijdens het overbrengen van een gedetineerde naar de strafcel. Dit gaat om serieuze kwesties als de vraag of al dan niet disproportioneel geweld is toegepast. Buiten het bereik van het beklagrecht vallen dan klachten die puur het feitelijk handelen betreffen (wijze waarop gedetineerden door een p.i.w.-er worden aangesproken en incidentele klachten over voeding).

Algemene regels

Naast de hiervoor bedoelde zaken zijn er meer die niet onder de reikwijdte van het beklagrecht vallen. Door de voorwaarde dat een beklag betrekking moet hebben op een beslissing die de individuele gedetineerde betreft, kan een gedetineerde in beginsel niet klagen over algemeen geldende regels. Voorts kan niet worden geklaagd over beslissingen die niet onder de verantwoordelijkheid van de directeur vallen zoals van de inrichting functionerende personen als de kapper of de inrichtings(tand)arts. Ook adviezen die een directeur bijvoorbeeld geeft in het kader van detentiefasering zijn niet voor beklag vatbaar. Er moet afgewacht worden of het advies wel tot een beslissing leidt en daartegen staat dan beklag open.



5. Reactie op de aanbevelingen

Paragraaf 9 van het rapport Bleichrodt bevat aanbevelingen en is onderverdeeld in vijf punten. Die aanbevelingen worden hier besproken in het licht van het voorgaande.

5.1. Vooropmerking

Voor de RSJ zijn er nogal wat redenen om vast te houden aan de huidige beklaggronden en de mogelijk wenselijke beperking van het beklagrecht niet te zoeken in een nadere precisering of zo men wil beperking van de beklaggronden van artikel 60 van de Pbw. Zoals hierboven bleek is bij herhaling uit onderzoek gebleken dat de klachten als regel niet gaan over bagatellen waarvoor het beklagrecht niet bedoeld is. De RSJ meent dat het voor de rechtspositie van gedetineerden van fundamentele betekenis is dat zij de mogelijkheid hebben via een gestroomlijnde procedure hun klachten over beslissingen kenbaar te maken. Aantekening verdient dat beperking van de beklaggronden onmiskenbaar het grote gevaar in zich draagt dat gedetineerden veel meer dan thans zullen grijpen naar een beroep op de burgerlijke rechter als restrechter. Dergelijke procedures zijn vanuit het perspectief van de overheid veel belastender zowel voor wat betreft de tijd als voor wat betreft de kosten. Bezwaar is bovendien dat de burgerlijke rechter van grote afstand oordeelt en dus met de ins en outs van het gevangeniswezen geen rekening zal kunnen houden.

5.2. Inhoudsvolle bejegening en bemiddeling

Onder de punten 1 en 2 besteedt het rapport aandacht aan inhoudsvolle bejegening en bemiddeling. Met hetgeen daar wordt opgemerkt stemt de RSJ in. Naar het oordeel van de RSJ dient het beleid zich meer te richten op het voorkomen dat bepaalde kwesties/problemen tot een beklag leiden. Daarbij kan ook nog gewezen worden op de rol die bureaus van rechtshulp in dit kader speelden door gedetineerden tijdens hun wekelijkse spreekuren in de inrichting te wijzen op de beperkingen die de beklaggrond van artikel 60 van de Pbw meebrengt²⁰. Uit het onderzoek van medewerkers van de Nijmeegse universiteit (2001) volgde dat de – toenmalige – bureaus voor rechtshulp die zeeffunctie ook daadwerkelijk vervulden: 75% van de zaken werd tijdens het spreekuur afgedaan, van de resterende 25% werd 20% binnen drie uur afgedaan en de resterende 5% leidde tot een beklagprocedure²¹. Herinstructie van dergelijke spreekuren door juridische loketten dient serieus te worden onderzocht. Intensivering van de inspanningen ten aanzien van bemiddeling, hetzij op inrichtingsniveau, hetzij door de maandcommissaris onderschrijft de RSJ van harte. Als gezegd constateren beroepscommissies in de praktijk van alle dag regelmatig dat eerst ter zitting door directeur en gedetineerde daadwerkelijk over ‘een probleem’ wordt gesproken en dat dit probleem door met elkaar in gesprek te zijn vrij eenvoudig kan worden opgelost. Uit de gesprekken die de RSJ met enige regelmaat heeft met beklagcommissies uit de commissies van toezicht in het kader van de zogenoemde regiobijeenkomsten kan worden afgeleid dat er grote verschillen bestaan in de intensiteit van bemiddeling. Het kan verschillen per inrichting en per maandcommissaris. Hier is winst te behalen in die zin dat ‘problemen’ niet onmiddellijk tot een beklagprocedure en dus tot belasting van het beklagsysteem behoeven te leiden.

Ook kan, zoals in onderdeel 3 is aangegeven, winst worden behaald indien systematischer de uitkomsten van beklag- en beroepszaken door directies en de leiding van DJI wordt geanalyseerd en beleid en uitvoering hieraan worden aangepast.

²⁰ F.W. Bleichrodt, *Toenemend appel*, 2011, pag. 18

²¹ M.T.A.B. Laemers, P.C. Vegter en J.P.S. Fiselier, *Evaluatie Penitentiaire beginselenwet en Penitentiaire maatregel*, Nijmegen, 2001, pag. 64

5.3. Verlofstelsel

In het rapport wordt voor de fase van het beroep voorgesteld het inhoudelijk behandelen van het beroep afhankelijk te doen zijn van een beslissing van de voorzitter van de beroepscommissie. Hiermee wordt de mogelijkheid geopend om bepaalde eenvoudige zaken buiten inhoudelijke behandeling te laten door ze niet-ontvankelijk te verklaren. Voorwaarde is echter wel dat de gedetineerde zich niet buiten spel gezet voelt. Er moet dus wel de mogelijkheid zijn ‘gehoord’ te worden hetzij door de inrichtingsfunctionarissen, hetzij door de maandcommissaris, hetzij door de (voorzitter van de) beklagcommissie. De aanbeveling inzake het verlofstelsel houdt dus nauw verband met aanbevelingen die in het rapport en hierboven worden geuit over inhoudsvolle bejegening en bemiddeling. In het bijzonder bij de zogenaamde veelklagers kan het verlofstelsel verlichting bieden. Het verlofstelsel biedt niet alleen een doelmatige wijze van afdoening, maar verwacht kan worden dat van het verlofstelsel op termijn een enigszins remmende werking op de instroom van zaken uitgaat.

Daarmee is niet alles gezegd. Zo is het de vraag wat precies het resultaat van invoering van een verlofstelsel zal zijn. Daarover valt moeilijk iets te zeggen – en dat doet het rapport dan ook terecht niet – zonder nader vast te stellen wat de criteria zijn voor het verlenen van verlof. Nadere (dossier)studie is nodig om te zien of snel en eenvoudig kan worden gefilterd. Het rapport laat zich niet uit over de vraag of voor de andere bij de RSJ bestaande beroepsgangen een soortgelijk verlofstelsel kan worden ingevoerd. Ook dat vergt nadere studie.

5.4. Ontvankelijkheidsdrempel

In het rapport ‘Toenemend appel’ wordt vastgesteld dat de beroepscommissie de ontvankelijkheidsdrempel in de overgrote meerderheid van zaken hanteert overeenkomstig de tekst en parlementaire geschiedenis van artikel 60 van de Pbw. Een enkele keer, zo wordt in hetzelfde onderzoek geconstateerd, is de beroepscommissie daarin minder streng, in die zin, dat wanneer een beklagcommissie een beklag ongegrond heeft verklaard, terwijl zij klager eigenlijk niet-ontvankelijk had moeten verklaren, in beroep een dergelijke uitspraak van de beklagcommissie – in een uitsluitend schriftelijke afdoening – nog wel eens wordt bevestigd. Het gaat dan om kansloze zaken waarin de directeur niet pleit voor niet-ontvankelijkheid van het beklag. Het maakt voor de gedetineerde immers weinig verschil of zijn beroep ongegrond wordt verklaard of dat hij alsnog niet-ontvankelijk wordt verklaard. In beide gevallen krijgt hij immers geen gelijk.

De RSJ is in navolging van het rapport van oordeel dat, wat er ook van zijn eerdere afwegingen zij, het ook in deze gevallen strikt hanteren van de ontvankelijkheidsdrempel de duidelijkheid voor de gedetineerde, de directie en de beklagcommissies ten goede komt. De RSJ onderschrijft dan ook aanbeveling 4 van het rapport. Bij invoering van een verlofstelsel zullen dit type zaken overigens naar verwachting de drempel van het verlof niet halen. In die zin is er dus instemming met het rapport, omdat zowel de RSJ reeds thans als het rapport voor de toekomst dit soort zaken niet de moeite waard vinden voor een bewerkelijke beslissing.

5.5. Schorsingsverzoeken

Vanuit juridisch perspectief onderschrijft de RSJ dat de beslissing tot schorsing van de beslissing van de directeur thuishoort bij de voorzitter van de beklagcommissie. De RSJ onderschrijft eveneens het oordeel in het rapport dat de voordelen van het handhaven van de huidige praktijk opwegen tegen het principiële punt. Thans is de kwaliteit, waaronder begrepen een snelle afdoening, en de rechtseenheid gewaarborgd. De huidige schorsingsvoorzitters, vier in getal, zijn allen als raadsheer aan het gerechtshof in Arnhem verbonden. De gemiddelde doorlooptijd van schorsingszaken ligt reeds jarenlang tussen de twee en drie dagen. Voor de belasting van de RSJ vormen de schorsingen niet een substantieel probleem.

5.6. Concluderend

In het vorenstaande is aangegeven dat de RSJ zich kan vinden in de aanbevelingen van het rapport. De eerste twee aanbevelingen richten zich tot DJI. De derde aanbeveling vereist wetswijziging. De RSJ is graag bereid in het daarvoor benodigde traject een rol te spelen. De vierde aanbeveling richt zich expliciet tot de RSJ. Als gezegd zal de RSJ de aanbeveling ter harte nemen. De vijfde en laatste aanbeveling houdt in de schorsingsbevoegdheid te laten waar deze nu is neergelegd. Dat vereist geen nadere actie.



6. Tot slot

In het vorenstaande is, onder 3, ingegaan op de beklaggronden. Daarbij is ook stilgestaan bij de aard van de klachten en de bron van de klachten. Onder de daar genoemde omstandigheden is het verklaarbaar dat er door gedetineerden (in toenemende mate) wordt gemord en geklaagd. Soms is dat terecht, soms ook niet. Het huidige beklagrecht, inclusief de gespecialiseerde beroepsrechters, vormt naar het oordeel van de RSJ een noodzakelijk en professioneel controlemechanisme op de wijze waarop in inrichtingen met gedetineerden wordt omgegaan. En biedt, zoals ook uit onderzoek is gebleken, een effectieve uitlaadklep voor al dan niet terechte onrustgevoelens van gedetineerden: het haalt de druk van de ketel. De uitkomsten van het huidige beklagrecht kunnen nog meer dan nu voor DJI een indicatie en graadmeter vormen voor de kwaliteit van de detentie en aldus een bron voor bijsturing van het penitentiaire beleid.



De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming
ziet er door advies en rechtspraak op onafhankelijke
wijze op toe dat de overheid in de beleidsontwikkeling
en de uitvoering van door de overheid opgelegde
vrijheidsbenemende en vrijheidsbeperkende sancties en
jeugdbeschermingsmaatregelen op een juridisch correcte
wijze en in overeenstemming met beginselen van goede
bejegening te werk gaat.

Colofon

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming
Postbus 30137
2500 GC Den Haag
telefoon: 070 -361 9300
e-mail: info@rsj.nl
info: www.rsj.nl