

pro facto

WODC rapport

Griffierecht bij beklag in detentie

Groningen, 16 juni 2022

[www.pro-facto.nl](http://www.pro-facto.nl)

## Colofon

Pro Facto  
Ossenmarkt 5  
9712 NZ Groningen  
www.pro-facto.nl  
info@pro-facto.nl  
050-3139853

Auteurs	Jeanne Cazemier Msc, mr. Ernst van Bergen, mr. Nicolette Woestenburg, prof. dr. mr. Michiel van der Wolf, prof. dr. Heinrich Winter
Opdrachtgever	WODC
Datum	16 juni 2022

Dit onderzoek is – in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum – uitgevoerd door Pro Facto, bureau voor bestuurskundig en juridisch onderzoek, advies en onderwijs.

Begeleidingscommissie: prof. mr. A.M. Hol, voorzitter (Universiteit Utrecht), prof. dr. G. de Jonge (Universiteit Maastricht), mr. dr. L. van Oploo (Universiteit Utrecht) mr. V.C. Jorna (ministerie van JenV), mr. W.M. de Jongste (WODC).

Voor de inhoud van het rapport zijn de onderzoekers verantwoordelijk. Het leveren van een bijdrage (als medewerker van een organisatie of als lid van de begeleidingscommissie) betekent niet automatisch dat de betrokkene instemt met de gehele inhoud van het rapport. Dat geldt eveneens voor het ministerie van Justitie en Veiligheid en zijn minister.

© 2022 Pro Facto. Auteursrechten voorbehouden.

# Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>1</b>
<b>Summary</b>	<b>8</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>15</b>
1.1 Aanleiding	15
1.2 Vraagstelling en deelonderzoeken	15
1.3 Aanpak	16
1.4 Leeswijzer	18
<b>2 Achtergrond beklagrecht</b>	<b>19</b>
2.1 Inleiding	19
2.2 Totstandkoming beklagrecht	19
2.2.1 Totstandkoming beklagrecht in de Pbw	19
2.2.2 Totstandkoming beklagrecht in Bvt	22
2.2.3 Totstandkoming beklagrecht in de Bjj	24
2.3 Hoofdpijnen van het huidig beklagrecht	25
2.3.1 Beklagrecht op grond van de Pbw	25
2.3.2 Beklaggronden in de Bvt	26
2.3.3 Beklaggronden in de Bjj	26
2.3.4 Beroep bij de RSJ	27
2.4 Aanpassingen naar aanleiding van de Veegwet	27
2.4.1 Beklag inzake vervoer	27
2.4.2 Bemiddeling bij en beroep tegen medisch handelen	28
2.4.3 Bemiddeling in de Pbw	28
2.5 Overige rechtsgangen	29
2.6 Ontwikkeling van het aantal klachten	30
2.6.1 Ingekomen klachten bij CvT's	30
2.6.2 Ingekomen beroepen bij RSJ	32
2.7 Financiële middelen	33
2.7.1 Financiële positie gedetineerden	33
2.7.2 Geldzaken binnen inrichtingen	34
2.7.3 Inkomsten	35
<b>3 Invoering van griffierecht in het buitenland</b>	<b>36</b>

<b>3.1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>36</b>
<b>3.2</b>	<b>Prison Litigation Reform Act</b>	<b>36</b>
<b>3.3</b>	<b>Klachtprocedures voor gedetineerden in het buitenland</b>	<b>39</b>
<b>4</b>	<b>Vergelijking griffierecht in het tuchtrecht</b>	<b>42</b>
<b>4.1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>42</b>
<b>4.2</b>	<b>Overwegingen voor het invoeren van een griffierecht</b>	<b>42</b>
4.2.1	Griffierecht voor tuchtrecht van de advocatuur	42
4.2.2	Griffierecht voor tuchtrecht van gerechtsdeurwaarders en het notariaat	43
4.2.3	Griffierecht voor het medisch tuchtrecht	44
<b>4.3</b>	<b>Effecten van de invoering van een griffierecht</b>	<b>45</b>
<b>5</b>	<b>Mogelijkheden voor het invoeren van een griffierecht</b>	<b>51</b>
<b>5.1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>51</b>
<b>5.2</b>	<b>Juridische mogelijkheden</b>	<b>51</b>
5.2.1	Internationale (rechts)regels	51
<b>5.3</b>	<b>Futiele klachten</b>	<b>52</b>
<b>5.4</b>	<b>Oorzaken van het toenemend aantal klachten</b>	<b>54</b>
<b>5.5</b>	<b>Voor- en nadelen van een griffierecht</b>	<b>55</b>
<b>5.6</b>	<b>Effecten van het invoeren van een griffierecht</b>	<b>56</b>
<b>5.7</b>	<b>Alternatieven</b>	<b>58</b>
<b>5.8</b>	<b>Praktische invulling</b>	<b>60</b>
<b>6</b>	<b>Analyse en conclusie</b>	<b>61</b>
<b>6.1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>61</b>
<b>6.2</b>	<b>Deelonderzoek 1</b>	<b>61</b>
<b>6.3</b>	<b>Deelonderzoek 2</b>	<b>64</b>
<b>6.4</b>	<b>Deelonderzoek 3</b>	<b>65</b>
<b>6.5</b>	<b>Conclusie</b>	<b>67</b>
Bijlage 1:	Afkortingenlijst	69
Bijlage 2:	Bronvermelding	70
Bijlage 3:	Deelvragen	74
Bijlage 4:	Geïnterviewden	75
Bijlage 5:	Onderwerpenlijst	76
Bijlage 6:	Onderwerpen van beklag	78

# Samenvatting

## Aanleiding

De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, afdeling advisering (RSJ) constateert in het advies 'Spanning in detentie' dat het aantal beklag- en beroepszaken van gedetineerden gestaag toeneemt.<sup>1</sup> De toename van het aantal zaken verhoogt de werklast bij de beklag- en beroepscommissie(s), en veroorzaakt knelpunten in de wettelijke termijnen bij de commissies van toezicht en de streefnormen van de beroepscommissie. De oorzaken hiervoor liggen volgens de RSJ in belangrijke mate in een 'klagen-om-te-klagen-cultuur', waardoor een groot aantal zogenoemde 'futiele klachten' wordt ingediend. Het beklag- en beroepssysteem zou hierdoor verstopt raken. De door de RSJ gesignaleerde overbelasting van het systeem kan dan ook als aanleiding voor het onderzoek worden gezien.

De RSJ heeft aanbevolen een pilot uit te voeren met griffierecht bij beklag in detentie.<sup>2</sup> In de beleidsreactie op het advies van de RSJ heeft de minister voor Rechtsbescherming aangegeven te willen laten verkennen of het heffen van een griffierecht van toegevoegde waarde kan zijn 'om de instroom van (futiele) zaken in het dichtgeslibde stelsel van beklag en beroep te doen verminderen.'<sup>3</sup> In dit onderzoek wordt gekeken of het heffen van een griffierecht mogelijk is en wat de te verwachten positieve en/of negatieve effecten van het invoeren van deze financiële prikkel zijn. Het rapport doet verslag van deze verkenning.

## Vraagstelling en deelonderzoeken

De vraag die in dit onderzoek centraal stond was:

*In hoeverre en onder welke (juridische en praktische) condities kan de introductie van een financiële prikkel het aantal klachten van gedetineerden doen verminderen en in hoeverre zijn neveneffecten van het heffen van een griffierecht te verwachten, zo ja, welke?*

Het onderzoek bestond uit drie deelonderzoeken:

<sup>1</sup> Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming 2019.

<sup>2</sup> De RSJ stelt, gelet op de beperkte inkomsten van gedetineerden, een griffierecht ter hoogte van € 1,50 voor. Het advies heeft alleen betrekking op het gevangeniswezen en niet op tbs-klinieken of justitiële jeugdinrichtingen. Zie RSJ, *Spanning in detentie*, 2019, p. 64.

<sup>3</sup> *Kamerstukken II*, 2019/20, 24587, nr. 757, p. 5.

### *I. Literatuurstudie over griffierecht in klachtprocedures in detentie*

In het eerste deelonderzoek hebben we een literatuurstudie uitgevoerd waarbij we zijn nagegaan of er in de Nederlandse en internationale literatuur beschrijvingen zijn van klachtprocedures die gevoerd kunnen worden door gedetineerden in penitentiaire inrichtingen, waarbij een griffierecht moet worden betaald. Omdat wij weinig voorbeelden in de literatuur konden vinden, hebben we in interviews gevraagd of respondenten bekend waren met buitenlandse beklagprocedures waar een griffierecht is ingevoerd. Daarnaast hebben we een aantal buitenlandse beklagprocedures beschreven waar geen griffierecht wordt geheven, maar waar de gedetineerden zich tot de reguliere rechtspraak kunnen wenden, waarbij de algemene regels voor griffierechten gelden.

### *II. Een vergelijking met het griffierecht in klachtprocedures op andere terreinen*

In het tweede deelonderzoek zijn we nagegaan wat de overwegingen waren bij het invoeren van een griffierecht voor tuchtklachten in de advocatuur, het notariaat, bij gerechtsdeurwaarders en het medisch tuchtrecht. Daarnaast hebben we op basis van jaarverslagen en interviews met de tuchtinstanties gekeken wat de effecten met het oog op de invoering van het griffierecht in deze sectoren zijn.

### *III. De juridische en praktische haalbaarheid van de introductie van een griffierecht in detentie in Nederland*

In het derde deelonderzoek hebben we uitgezocht of het invoeren van een griffierecht bij beklag in detentie juridisch toelaatbaar is. Daarnaast hebben we interviews gevoerd om te achterhalen of het invoeren van een griffierecht praktisch mogelijk is, wat oorzaken zijn van het toenemend aantal klachten, wat voor- en nadelen en mogelijke (neven)effecten van het invoeren van een griffierecht zijn, en welke alternatieven denkbaar zijn.

## Aanpak

### **Documenten- en literatuuronderzoek**

Het onderzoek is gestart met een documenten- en literatuuronderzoek. We hebben de relevante beklagregelingen in de Pbw, Bvt en Bij en bijbehorende parlementaire stukken bestudeerd, waarbij is gekeken naar de uitgangspunten voor het invoeren van een beklagregeling. Verder hebben we gekeken naar de ontwikkeling van het aantal klachten. Ook is gekeken naar de financiële middelen van gedetineerden aan de hand van literatuur en bepalingen in de wetten. Daarnaast hebben we internationale literatuur bestudeerd op het gebied van het invoeren van griffierecht bij beklag in detentie in andere landen. Gekeken is of vergelijkbare beklagprocedures in het buitenland bestaan, of daar een griffierecht is ingevoerd en wat de effecten van dat griffierecht zijn. Ook zijn jaarverslagen bestudeerd van tuchtinstanties waar in de afgelopen jaren een griffierecht is ingevoerd voor het indienen van tuchtklachten. Het gaat daarbij om de advocatuur, het notariaat, gerechtsdeurwaarders en het medisch tuchtrecht. Gekeken is wat de overwegingen waren op die terreinen om een griffierecht in te voeren en wat de effecten zijn van het invoeren van een griffierecht.

### **Oriënterende interviews**

Bij aanvang van het onderzoek zijn ter oriëntatie op het onderwerp gesprekken gevoerd met vijf experts op het gebied van het beklagrecht in detentie. We hebben met geïnterviewden gesproken over wat de termen ‘futiele klachten’, ‘veelklagers’, en een ‘klagen-om-te-klagen-

cultuur' inhouden in een context van detentie, over de mogelijkheden voor het invoeren van een griffierecht, de te verwachte effecten daarvan en eventuele alternatieven.

### **Interviews met tuchtinstanties**

Na het bestuderen van de jaarverslagen van de tuchtinstanties is per instantie met een voorzitter en bij drie instanties ook met de secretaris van een Raad van Discipline (advocatuur), Kamer voor Gerechtsdeurwaarders, Kamer voor het Notariaat, en een Regionaal Tuchtcollege voor de Gezondheidszorg gesproken. In de gesprekken is aandacht besteed aan de effecten van het invoeren van een griffierecht op het aantal en de aard van de klachten na invoering van het griffierecht. Daarnaast is gesproken met een deken van een lokale Orde van Advocaten.

### **Verdiepende interviews**

Na het bestuderen van de verzamelde literatuur, wetgeving en rechtspraak over de juridische en praktische haalbaarheid van de introductie van een griffierecht in detentie hebben we een tiental verdiepende gesprekken gevoerd met academische en praktijkexperts op dit gebied. We hebben gesproken met leden van de gedetineerdencommissie van twee PI's, directeurs van twee PI's, de Landelijke Klankbordgroep Commissies van Toezicht (CvT), de RSJ (afdeling advisering), een organisatie die belangen van gedetineerden behartigt en een lector toegang tot recht en ondervoorzitter college rechten van de mens.

### **Expertmeeting**

Het empirisch onderzoek is afgesloten met een expertmeeting waarin we onze voorlopige bevindingen aan experts hebben voorgelegd en zijn nagegaan wat het draagvlak zou zijn voor de introductie van een griffierecht in beklagprocedures in detentie, welke mogelijke effecten er zijn en welke randvoorwaarden daarbij moeten worden overwogen.

## **Deelonderzoek I: literatuurstudie over griffierecht in klachtprocedures in detentie**

Tijdens het onderzoek bleek dat vrijwel geen voorbeelden bekend zijn in binnen- en buitenland over het heffen van een griffierecht bij klachtprocedures in detentie. In de literatuur is slechts één voorbeeld bekend van de invoering van een griffierecht voor gedetineerden. Het gaat daarbij niet om een griffierecht bij klachtprocedures, maar om een griffierecht bij privaatrechtelijke vorderingen in de Verenigde Staten. In 1996 is de Prison Litigation Reform Act (PLRA) ingevoerd, omdat gedacht werd dat de druk op de federale rechtbanken werd veroorzaakt door gedetineerden die te lichtzinnig zaken aanspanden. De PLRA beperkt de toegang tot het recht op drie manieren, waaronder hervorming van het stelsel van griffierechten. De invloed van het griffierecht op het gedrag van de Amerikaanse gedetineerden is moeilijk te achterhalen. Ten eerste omdat met de PLRA ook twee andere maatregelen zijn ingevoerd; het effect van één maatregel is daarmee moeilijk te isoleren van de effecten van de andere twee maatregelen. Ook de effecten van de verschillende maatregelen gezamenlijk leveren echter geen duidelijk beeld op van het effect dat deze maatregelen hebben gehad. Uit de Amerikaanse literatuur blijkt niet dat het invoeren van deze (financiële) drempels heeft geleid tot veranderingen in het gedrag van gedetineerden en dan met name of zij geneigd zijn minder lichtzinnig vorderingen in te dienen. Wel is na invoering van de PLRA een aanzienlijke afname van het aantal federale rechtszaken door gedetineerden waarneembaar. Dat het aantal ingediende klachten is verminderd, betekent echter niet dat het doel dat met de maatregelen werd beoogd – namelijk het voorkomen van lichtzinnig aangespannen zaken – is bereikt.

In Nederland is zowel naar aanleiding van Kamervragen als op initiatief van de minister meerdere keren gesproken over het invoeren van een griffierecht in detentie. Een toenemend aantal klachten, waaronder vermoedens dat het veelal ging om futiele klachten, en bezuinigingsmaatregelen waren aanleiding voor deze discussie. Steeds kwam men tot de conclusie dat niet tot invoering van een griffierecht over zou worden gegaan. Argumenten daarvoor waren dat bepaalde kwesties als futiel kunnen overkomen, maar voor de gedetineerde van groot belang kunnen zijn, dat de meerderheid van de gedetineerden weinig geld heeft en in detentie slechts een bescheiden vergoeding voor verrichte arbeid kan worden verkregen en ten slotte dat het klachtrecht mensen het gevoel kan geven dat er naar hen geluisterd wordt, waardoor het een goede 'bliksemafleider' kan zijn. Ook werd destijds al aangegeven dat het griffierecht zou leiden tot hoge administratieve kosten.

In de interviews en literatuur zijn verschillende alternatieven voor het invoeren van een griffierecht naar voren gekomen. Een eerste alternatief is dat door de CvT en de RSJ scherper gelet kan worden op de ontvankelijkheidsdrempel. Ten tweede wordt genoemd dat het inzetten op mediation en motiverende bejegening vanuit de PI kan bijdragen om het aantal klachten aan de voorkant te beperken. Een derde is dat in de interviews onder meer werd genoemd dat het toenemend aantal klachten mede veroorzaakt kan worden door de verharde cultuur in penitentiaire inrichtingen. Daarbij werd gewezen op de relatie tussen PIW'ers en gedetineerden als een belangrijke factor die kan leiden tot meer (wanneer het contact slecht is) of juist minder klachten (wanneer het contact goed is). Daardoor komt mede de vraag op of het invoeren van een griffierecht niet als belangrijk neveneffect gaat hebben dat frustraties geen uitweg meer kunnen vinden. In literatuur en interviews is daarom aangegeven dat óók deze alternatieven belangrijk zijn om in te zetten.

Voordelen van een griffierecht die genoemd worden in de interviews en ook blijken uit het voorbeeld van de PLRA in de Verenigde Staten is dat het griffierecht zal leiden tot een afname van het aantal klachten. Dat heeft als effect dat het systeem minder belast wordt en dat minder juridisch medewerkers nodig zijn, hetgeen kosten bespaart. Enkele geïnterviewden denken ook dat hiermee misbruik van het beklagrecht wordt tegengegaan. Andere geïnterviewden wijzen er juist op dat misbruik van het klachtrecht met name door een aantal 'veelklagers' plaatsvindt en niet door alle klagende gedetineerden; zij vinden dat met een griffierecht iedereen wordt geraakt, terwijl misbruik van recht vooral door deze 'veelklagers' plaatsvindt.

## Deelonderzoek II: Een vergelijking met het griffierecht in klachtprocedures op andere terreinen

Uit de jaarverslagen van de tuchtinstanties blijkt dat de invoering van een griffierecht in alle sectoren (de advocatuur, het notariaat, gerechtsdeurwaarders en het medisch tuchtrecht) heeft geleid tot een verminderde instroom van klachten. De aard van de klachten die worden ingediend, lijkt echter in belangrijke mate ongewijzigd. Uit zowel de jaarverslagen van de tuchtcolleges als uit de interviews met voorzitters en secretarissen blijkt niet dat het aantal bagatelzaken (of 'lichte zaken') dat wordt ingediend na invoering van een griffierecht is verminderd. In het jaarverslag van het tuchtrecht voor de advocatuur wordt zelfs benoemd dat het aantal bagatelzaken licht is toegenomen.<sup>4</sup> Wat onder bagatelzaken wordt verstaan, wordt daarbij niet toegelicht. Bij de invoering van een griffierecht in het medisch tuchtrecht is daar

---

<sup>4</sup> Jaarverslag Hof van Discipline en Raden van Discipline, 2020.



wel enig aanknopingspunt voor gegeven; daar werd namelijk gezegd dat een griffierecht zou moeten leiden tot een minder hoog percentage niet-ontvankelijkheidsverklaringen en ongegrondverklaringen. Daar is wel wat op af te dingen; een klacht die ongegrond is, is niet per se futiel of licht. Overigens is ook dit effect niet waarneembaar; in zowel het tuchtrecht voor de advocatuur als het medisch tuchtrecht is het percentage niet-ontvankelijk en ongegrond nauwelijks gelijk gebleven.<sup>5</sup>

Het griffierecht is in de verschillende sectoren opgenomen in de wet en in alle gevallen is gekozen voor een bedrag van €50. De motivering hiervoor was dat een relatief laag bedrag moet worden vastgesteld zodat de financiële drempel niet té hoog zou zijn. Verder werd van belang geacht bij het opwerpen van deze drempel in de vorm van een griffierecht dat het niet om de enige wijze van geschilbeslechting zou gaan.

Beide uitgangspunten (niet een te hoog bedrag en dat het niet mag gaan om de enige wijze van geschilbeslechting) zijn als belangrijke randvoorwaarden voor invoering van een griffierecht te zien. Daarbij geldt dat de klachtprocedure voor gedetineerden een ander type procedure is dan de hiervoor genoemde tuchtprocedures. Gedetineerden bevinden zich in een afhankelijkheidssituatie, waardoor het klachtrecht ook de functie heeft om bescherming te bieden tegen misbruik van overheidsmacht. Het is daarom nog meer van belang dat niet een te hoge drempel wordt opgeworpen. Voor de gedetineerden staat geen alternatieve rechtsgang open; weliswaar kan de gedetineerde naar de burgerlijke rechter, het EHRM en de Nationale ombudsman, maar al deze procedures kunnen pas worden bewandeld wanneer ook beklagen beroep is doorlopen.

### Deelonderzoek III: de juridische en praktische haalbaarheid van de introductie van een griffierecht in detentie in Nederland

Internationale en Europese verdragen en internationale aanbevelingen die betrekking hebben op de rechtspositie van gedetineerden staan op zichzelf niet in de weg om een griffierecht in te voeren. Wanneer een griffierecht te hoog zou zijn waardoor het de toegang tot het recht beperkt, oordeelt het EHRM echter dat een griffierecht niet toelaatbaar is. Het EHRM oordeelt bijvoorbeeld dat het heffen van een griffierecht gerechtvaardigd is met het oog op het betaalbaar houden van de rechtspraak, maar dat een griffierecht ter hoogte van viermaal het maandsalaris van de verzoeker onevenredig is aan dat doel. Ook het Mensenrechtencomité geeft aan dat een griffierecht mogelijk is, mits het om een relatief laag bedrag gaat én wanneer het doel is om efficiëntie van de rechtspraak te waarborgen. Bovendien mag het de toegang tot de rechtspraak niet teveel beperken. Daarnaast verdient de bijzondere positie van gedetineerden de aandacht. Door hun detentie en de daarmee gepaard gaande beperkingen is het risico op grondrechtenschendingen voor gedetineerden groter. Gelet op die kwetsbaarheid is een aanzienlijke beperking van de toegang tot klachtprocedure voor gedetineerden niet wenselijk.

Wanneer een griffierecht wordt ingevoerd is er een aantal randvoorwaarden die uit dit onderzoek naar voren komen waarmee rekening gehouden zou moeten worden. Een eerste randvoorwaarde is de hoogte van het bedrag. Uit de literatuur blijkt dat bij invoering van vormen van een griffierecht in andere sectoren aandacht is besteed om het griffierecht niet zo hoog te bepalen dat veel klagers dat niet zouden kunnen betalen. Een andere randvoorwaarde volgens geïnterviewden is dat wanneer het griffierecht wordt ingevoerd, bepaalde categorieën

---

<sup>5</sup> Van de andere twee sectoren hebben we geen cijfers.

klachten daarvan moeten worden uitgezonderd. Het gaat dan om klachten over inperkingen van mensenrechten (bijvoorbeeld: klachten tegen agressie en geweld, insluiting in de isoleer-cel, toezichtmaatregelen voor vluchtgevaar, vrijheid van meningsuiting, goede zorg en lichamelijke integriteit) en zaken waarvoor een beschikking is afgegeven (bijvoorbeeld een beschikking over een disciplinaire straf of ordemaatregel, een beschikking over promoveren en degraderen, of een beschikking over verlof). Verder laten voorbeelden in andere sectoren zien dat het belangrijk is om stil te staan bij de vraag wie het griffierecht int en op welke wijze dit geregistreerd wordt. Ook tijdens de interviews en de expertmeeting werd aandacht gevraagd voor de uitvoerbaarheid van het heffen van een griffierecht.

Tijdens de interviews die in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd, maar ook tijdens de expertmeeting is aan de orde gekomen dat de toename van het aantal klachten in detentie niet persé verband houdt met 'futiele klachten' en de veronderstelde 'klagen-om-te-klagen-cultuur'. De geïnterviewden denken met name dat de klachten verband houden met andere ontwikkelingen, zoals invoering van nieuwe wetgeving zoals de Veegwet en een verharde cultuur binnen de instellingen.

De geïnterviewden denken wel dat het invoeren van een griffierecht als effect zal hebben dat minder klachten worden ingediend, maar de meerderheid van hen vraagt zich af of hiermee een juiste richting wordt gekozen. Er wordt bijvoorbeeld gesproken van 'symptoombestrijding'. Bovendien heeft een griffierecht effect op alle gedetineerden en niet alleen op de gedetineerden die misbruik maken van recht. Mogelijk (neven)effect kan zijn dat frustraties van gedetineerden onopgelost blijven waardoor agressie kan optreden.

In dit onderzoek komt naar voren dat er nauwelijks draagvlak is voor het invoeren van een griffierecht. Reden hiervoor is onder meer dat een griffierecht de oorzaken van het aantal klachten niet wegneemt en daardoor ook het klachtrecht een belangrijke functie ontnemt.

## Conclusie

Het is niet de eerste keer dat het voorstel wordt gedaan om een griffierecht in te voeren in detentie. Eerdere discussies hierover hebben telkens geleid tot het niet invoeren een griffierecht. Ook in dit onderzoek kwamen de genoemde nadelen van een griffierecht wederom naar voren. Het gaat daarbij onder meer om het inperken van de rechtsbescherming bij een kwetsbare groep, namelijk een groep die zich in een afhankelijke positie bevindt en overwegend een laag inkomen heeft. Vanwege dat lage inkomen zal een bepaalde groep gedetineerden bijzonder hard getroffen worden door een griffierecht.

De eerste vraag die beantwoord zou moeten worden bij een afweging om griffierechten in te voeren, is in hoeverre sprake is van een probleem dat door een griffierecht kan worden opgelost. Sinds 2013 is sprake van een stijging van het gemiddeld aantal klachten per gedetineerde, maar over de oorzaak van deze toename aan klachten kan worden gediscussieerd. Dat er een 'klagen-om-te-klagen-cultuur' zou bestaan en dat gedetineerden steeds meer 'futiele klachten' indienen is niet te onderbouwen met cijfers. Daarnaast worden door geïnterviewden ook andere oorzaken van een toename aan klachten genoemd, zoals de invoering van het systeem van promoveren en degraderen, de wetwijziging van de Wet straffen en beschermen en de cultuur in de inrichtingen waaronder de relatie met PIW'ers. Geïnterviewden wijzen erop dat met name een kleine groep van 'veelklagers' effect heeft op het systeem, waaronder de werklast en de doorlooptijden.

De tweede vraag die beantwoord zou moeten worden is of de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan een griffierecht, namelijk dat een financiële prikkel het aantal klachten van gedetineerden kan verminderen, juist is. Ervaringen met andere sectoren laten zien dat het aantal klachten inderdaad verminderd na invoering van een griffierecht, maar voorzichtigheid moet worden betracht bij het trekken van de conclusie dat deze daling daadwerkelijk door het griffierecht komt omdat ook andere maatregelen tegelijkertijd zijn ingevoerd. Daarnaast is niet aantoonbaar dat een griffierecht leidt tot het indienen van minder ‘futiele klachten’.

Uit de analyse naar de juridische mogelijkheden komt naar voren dat het invoeren van een griffierecht mogelijk is. Wanneer sprake is van een legitiem doel – in dit geval het ontmoedigen van klachten over futiliteiten zodat serieuze klachten voortvarender kunnen worden afgehandeld – is het juridisch mogelijk om een griffierecht in te voeren. Wel moet worden gekeken in hoeverre een griffierecht in dit geval leidt tot een onevenredige drempel of niet. Dat is onder meer afhankelijk van de hoogte van het bedrag en afhankelijk van de andere mogelijkheden die er zijn om je recht te halen. Het mag niet zo beperkend zijn dat bepaalde groepen gedetineerden (bijvoorbeeld met een laag inkomen) helemaal geen klacht meer kunnen indienen. Tijdens de interviews is deze zorg – dat een bepaalde groep gedetineerden geen klachten meer kan indienen –geuit. Daarbij speelt dat gedetineerden zich in een afhankelijkheidspositie bevinden. Dat geldt temeer voor categorieën waar het gaat om bescherming van de mensenrechten, zoals het klachtrecht tegen insluiting en klachtrecht voor goede zorg. Dergelijke klachten kunnen ook niet bij een andere instantie worden voorgelegd en het moet derhalve mogelijk zijn om hiertegen in beklag te kunnen komen.

Ten slotte speelt bij de afweging om een griffierecht in te voeren ook een rol welke andere problemen er zijn en welke mogelijke alternatieven. Onder meer kan gedacht worden aan het investeren in de relatie tussen PIW’ers en gedetineerden door motiverende gespreksvoering maar ook door PIW’ers voor te lichten over de werklast die klachten met zich meebrengen, maar ook bemiddeling door een klachtenfunctionaris. Ten slotte zijn ook het verhogen van procedurele eisen en het strenger houden aan ontvankelijkheidseisen door de CvT’s en de RSJ genoemd als alternatieven om het aantal klachten te verlagen. Deze alternatieven zouden kunnen worden overwogen naast of in plaats van een griffierecht.

# Summary

## Background

The Council for the Administration of Criminal Justice and Protection of Juveniles, Advisory Division (RSJ) notes in its advisory report 'Spanning in detentie' (tensions in detention) that the number of complaints and appeals being lodged by detainees is steadily increasing.<sup>6</sup> This increase puts more pressure on the complaints and appeals committees, and causes bottlenecks in the legal deadlines of the supervisory committees and the target standards of the appeals committee. According to the RSJ, this is to a large extent to a 'culture of complaining for the sake of complaining', as a result of which a large number of so-called 'futile complaints' are filed. As a result, it is claimed, the complaints and appeals system is becoming gridlocked. This overloading of the system as observed by the RSJ can be viewed as a reason for the present research.

The RSJ has recommended that a pilot project be carried during which court fees will be charged for the filing of complaints while in detention.<sup>7</sup> In the policy reaction to the RSJ's recommendation, the Minister for Legal Protection indicated that he wanted to investigate whether the levying of a court fee could be of added value 'to reduce the influx of (futile) cases into the bogged down complaints and appeals system'.<sup>8</sup> This research investigates whether the levying of a court fee is possible and what the expected positive and/or negative effects of the introduction of this financial incentive are. This report describes the findings of our investigation.

## Research question and sub-studies

The key question in this research was:

*To what extent and under what (legal and practical) conditions can the introduction of a financial incentive reduce the number of complaints lodged by detainees and to what extent can side effects of the levying of a court fee be expected, and if so, which?*

The research consisted of three sub-studies:

---

<sup>6</sup> Council for the Administration of Criminal Justice and Protection of Juveniles (RSJ) 2019.

<sup>7</sup> In view of the limited income of detainees, the RSJ proposes a court fee of €1.50. The recommendation only relates to the prison system and not to secure psychiatric clinics or juvenile correctional facilities. See RSJ, *Spanning in detentie*, 2019, p. 64.

<sup>8</sup> *Kamerstukken II*, 2019/20, 24587, no. 757, p. 5.

*I. A study of the literature on court fees payable for complaint procedures while in detention*

In the first sub-study, we consulted literature to find out whether there are any references in Dutch and international literature to complaint procedures filed by detainees in correctional institutions, for which a court fee has to be paid. As we could find few examples in the literature, we enquired in interviews whether respondents were familiar with foreign complaint procedures where a court fee had been introduced. We have also described a number of non-Dutch complaint procedures where court fees are not levied, but where the detainees can refer to the regular judicial system, where the general rules for court fees apply.

*II. A comparison with court fees charged for complaint procedures in other fields*

In the second sub-study, we examined the arguments for introducing a court fee for disciplinary complaints in the legal profession, the notarial profession, for bailiffs and medical disciplinary law. On the basis of annual reports and interviews with the disciplinary bodies, we also examined the effects of the introduction of court fees in these sectors.

*III. The legal and practical feasibility of introducing a court fee charged during detention in the Netherlands*

In the third sub-study, we investigated whether the introduction of a court fee for lodging complaints during detention is legally admissible. In addition, we conducted interviews to find out whether the introduction of a court fee is practically possible, what the reasons are behind the increasing number of complaints, what the advantages and disadvantages are and what the possible (side) effects of the introduction of a court fee are, and which alternatives are conceivable.

## Method

### **Study of literature and documents**

The research started with a study of literature and documents. We studied the relevant complaints regulations set out in the Custodial Institutions (Framework) Act (Pbw), the Hospital Orders (Framework) Act (Bvt) and the Young Offenders Institutions (Framework) Act (Bjj), as well as the relevant parliamentary documents, in order to determine the basic principles for the introduction of a complaints regulation. We also examined the trend in the number of complaints. The financial resources of detainees were also examined with reference to literature and legal provisions. In addition, we studied international literature on the introduction of court fees charged for lodging complaints during detention in other countries. We examined whether similar complaint procedures exist abroad, whether a court fee has been introduced there and what the effects of that fee are. The annual reports of disciplinary bodies where a court fee has been introduced for filing disciplinary complaints in recent years were also reviewed. These include the legal profession, the notarial profession, bailiffs and medical disciplinary law. We examined the arguments for introducing a court fee in those areas and the effects of introducing a court fee.

### **Exploratory interviews**

At the start of the research, as an orientation on the subject, interviews were held with five experts on complaints procedures for detainees. We discussed with interviewees what the terms 'futile complaints', 'multiple complainants', and a culture of 'complaining for the sake of complaining' mean in a detention context, the possibilities of introducing a court fee, the expected effects of doing so, and possible alternatives.

**Interviews with disciplinary bodies**

After studying the annual reports of the disciplinary bodies, we spoke to a chairperson of each body and, in the case of three bodies, also to the secretary of a Disciplinary Board (for the legal profession), the Bailiffs' Chamber, the Notarial Chamber and a Regional Disciplinary Tribunal for Health Care. In the interviews, attention was paid to the effects of the introduction of a court fee on the number and nature of complaints after the court fee was introduced. A dean of a local Association of Lawyers was also interviewed.

**More in-depth interviews**

After reviewing the collected literature, legislation and case law on the legal and practical feasibility of introducing a court fee for detainees, we conducted ten in-depth interviews with academic and practice experts in the field. We spoke with members of the detainees committee of two penitentiary institutions, directors of two penitentiary institutions, the National Sounding Board Group for Supervisory Committees, the RSJ (advisory department), an organisation that represents the interests of detainees, and a lecturer in access to law and vice-chairman of the Human Rights Institute.

**Expert meeting**

The empirical research was concluded with an expert meeting in which we presented our preliminary findings to experts and examined what support there would be for the introduction of a court fee for complaints procedures filed during detention, what the possible effects would be and what preconditions should be considered.

**Sub-study I: a study of the literature on court fees charged for complaint procedures during detention**

In the course of the research, it emerged that almost no examples are known at home or abroad of the levying of a court fee for complaint procedures during detention. In the literature only one example is known of the introduction of a court fee for detainees. This is not a court fee for complaint procedures, but a court fee for private actions in the United States. In 1996, the Prison Litigation Reform Act (PLRA) was introduced because it was thought that the pressure on the federal courts was being caused by detainees litigating cases too easily. The PLRA restricts access to justice in three ways, including reforming the court fee system. The influence of the court fee on the behaviour of US detainees is difficult to ascertain. Firstly, because the PLRA also introduced two other measures; the effect of one measure is difficult to isolate from the effects of the other two measures. However, neither do the effects of the various measures combined provide a clear picture of the impact these measures have had. It is not clear from the American literature whether the introduction of these (financial) thresholds has led to changes in the behaviour of detainees and, in particular, whether they are inclined to file claims less easily. However, there has been a significant decrease in the number of federal court cases involving detainees following the introduction of the PLRA. Nevertheless, the fact that the number of complaints filed has decreased does not mean that the objective of the measures - i.e. to prevent detainees from litigating too light-heartedly - has been achieved.

In the Netherlands, both as a result of parliamentary questions and on the initiative of the Minister, the introduction of a court fee for detainees has been discussed several times. An increasing number of complaints, many of which were suspected to be futile, and cost-cutting

measures prompted these discussions. The conclusion was always that a court fee would not be introduced. The arguments for this were that certain issues may seem futile, but can be of great importance to the detainee, that the majority of detainees have little money and in detention only modest remuneration can be obtained for work done and finally that the right of complaint can give people the feeling that they are being listened to, which can be a good way to 'take the heat off'. It was also pointed out at the time that the court fee would lead to high administrative costs.

During the interviews and in the literature, various alternatives to the introduction of a court fee emerged. A first alternative is that the Supervisory Committee (CvT) and the RSJ could pay closer attention to the admissibility threshold. Secondly, it is suggested that mediation and a motivational approach by the penitentiary institution (PI) could help to reduce the number of complaints at the front end. A third is that in the interviews it was mentioned, among other things, that the increasing number of complaints may also be caused by the hardened culture in penitentiary institutions. The relationship between correctional officers and detainees was highlighted as an important factor that can lead to more complaints (when contact is poor) or fewer complaints (when contact is good). This also raises the question of whether the introduction of a court fee will not have the serious side-effect of preventing frustration from being vented. Literature and interviews have therefore also pointed out that it is important to use these alternatives.

The advantages of a court fee that were referred to in the interviews and also appear from the example of the PLRA in the United States is that the court fee will lead to a reduction in the number of complaints. The effect of this is to reduce the burden on the system and to reduce the need for legal staff, thus saving costs. Some interviewees also believe that this would prevent abuse of the right to complain. Other interviewees point out that abuse of the right to complain is mainly done by a number of 'frequent complainants' and not by all detainees who file a complaint; they feel that a court fee would affect everyone, while abuse of the right is mainly done by these 'frequent complainants'.

## Sub-study II: A comparison with court fees charged for complaint procedures in other fields

The annual reports of the disciplinary bodies show that the introduction of a court fee in all sectors (the legal profession, the notarial profession, bailiffs and medical disciplinary law) has led to a reduction in the number of complaints. However, the nature of the complaints lodged seems to be largely unchanged. Neither the annual reports of the disciplinary bodies nor the interviews with chairpersons and secretaries show that the number of bagatelle cases (or 'trivial cases') filed after the introduction of a court fee has decreased. Indeed, the annual report of the Disciplinary Body for the legal profession states that the number of bagatelle cases has increased slightly.<sup>9</sup> Exactly what is meant by bagatelle cases is not explained. When a court fee was introduced in medical disciplinary law however, there was some guidance, as it was said that a court fee should lead to a lower percentage of inadmissibles and declarations of non-foundedness. There is something wrong with that; a complaint that is unfounded is not necessarily futile or trivial. Moreover, neither is this effect noticeable; in both the disciplinary law for the legal profession and the medical disciplinary law, the percentage of inadmissible and unfounded cases has remained almost the same.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Annual report of the Hof van Discipline en Raden van Discipline, 2020.

<sup>10</sup> We have no figures for the other two sectors.



The court fee has been incorporated into the law in the various sectors and a sum of €50 has been chosen in all cases. The reasoning behind this was that a relatively low amount should be set so that the financial threshold would not be too high. Furthermore, when this threshold in the form of a court fee was raised, it was considered important that it would not be the only method of dispute resolution.

Both basic principles (not a too high amount and not being the only way to settle a dispute) can be seen as important preconditions for the introduction of a court fee. It should be noted that the complaint procedure for detainees is a different type of procedure from the disciplinary procedures mentioned above. Detainees are in a situation of dependency, so the right to complain also has the function of providing protection against abuse of government power. It is therefore even more important not to create too high a threshold. There is no alternative judicial route for the detainees; although the detainee can go to the civil court, the ECHR and the National Ombudsman, all these procedures can only be used after a complaint and an appeal have been heard.

### **Sub-study III: the legal and practical feasibility of introducing a court fee during detention in the Netherlands**

International and European conventions and international recommendations relating to the legal position of detainees do not as such prevent the introduction of a court fee. However, where a court fee would be too high, thereby restricting access to justice, the ECHR rules that a court fee is not permissible. For example, the ECHR ruled that the levying of a court fee is justified in order to keep justice affordable, but that a court fee amounting to four times the applicant's monthly salary is disproportionate to that aim. The Human Rights Committee also states that a court fee is possible, provided it is a relatively low amount and when the aim is to ensure the efficiency of justice. Moreover, it should not restrict access to justice too much. In addition, the special position of detainees deserves attention. Detention and the restrictions it entails increase the risk of detainees' fundamental rights being violated. In view of this vulnerability, a significant restriction of access to the complaints procedure for detainees is not desirable.

A number of preconditions emerge from this study that should be taken into account when a court fee is introduced. First there is the amount of money. The literature shows that when introducing forms of court fees in other sectors, care was taken not to set the court fee so high that many complainants would be unable to pay it. Another precondition, according to interviewees, is that when the court fee is introduced, certain categories of complaints should be exempted from it. These are complaints about restrictions on human rights (for example: complaints against aggression and violence, solitary confinement, supervision measures to prevent the risk of escape, freedom of expression, good care and physical integrity) and cases in which an order has been issued (for example, an order for disciplinary punishment or order, an order for promotion and demotion, or an order for leave of absence). Furthermore, examples in other sectors show that it is important to consider who collects the court fee and how this is registered. During the interviews and the expert meeting, attention was also drawn to the feasibility of levying a court fee.

During the interviews conducted within the framework of this study, but also during the expert meeting, it came to light that the increase in the number of complaints in detention is not



necessarily related to 'futile complaints' and the assumed 'complain for the sake of complaining culture'. The interviewees believe in particular that the complaints are related to other developments, such as the introduction of new legislation like the 'Sweeping Act' (Clarification Act) and a tougher culture within the institutions.

The interviewees do believe that the introduction of a court fee will have the effect of reducing the number of complaints filed, but the majority of them wonder whether this is the right direction to take. There is talk, for example, of 'symptom control'. Moreover, a court fee affects all detainees, not just those who are misusing their rights. A possible (side) effect may be that detainees' frustrations remain unresolved, which could lead to aggression.

From this research, it appears that there is hardly any support for the introduction of a court fee. One reason for this is that a court fee does not remove the causes behind the number of complaints and consequently denies the right of complaint an important function.

## Conclusion

It is not the first time that the proposal to introduce a court fee for detainees has been made. Previous discussions on this subject have always led to a court fee not being introduced. In this research, too, the disadvantages of a court fee that have been pointed out came to the fore once again. One of the issues at stake is the restriction of legal protection for a vulnerable group, namely a group in a dependent position and predominantly on a low income. Because of this low income, a specific group of prisoners will be hit particularly hard by a court fee.

The first question that should be answered when considering the introduction of court fees is to what extent the problem can be solved by a court fee. Since 2013, there has been an increase in the average number of complaints per detainee, but the cause of this increase in complaints is open to debate. The idea that there is a 'culture of complaining for the sake of complaining' and that more and more detainees submit 'futile complaints' cannot be substantiated with figures. The interviewees also mentioned other causes of the increase in complaints, such as the introduction of the system of promotion and demotion, the amendment of the law on punishment and protection and the culture in the institutions, including the relationship with penitentiary institution workers. Interviewees point out that a small group of 'frequent complainants' in particular have an impact on the system, including on the workload and handling times.

The second question that should be answered is whether the assumptions underlying a court fee, namely that a financial incentive can reduce the number of complaints from detainees, are correct. Experiences from other sectors show that the number of complaints does indeed decrease after the introduction of a court fee, but caution should be exercised in drawing the conclusion that this decrease is actually due to the court fee as other measures were also introduced at the same time. Neither is it demonstrable that a court fee leads to the filing of fewer 'futile complaints'.

The analysis of the legal possibilities shows that the introduction of a court fee is possible. If there is a legitimate aim - in this case to discourage complaints about trivialities so that serious complaints can be handled more expeditiously - it is legally possible to introduce a court fee. Nevertheless, the extent to which a court fee in this case leads to a disproportionate threshold or not must be considered. That depends, among other things, on the amount of the sum and

on the other possibilities for getting justice. It should not be so restrictive that certain groups of detainees (e.g. those on low incomes) are no longer able to file a complaint at all. This concern - that a certain group of detainees will no longer be able to file complaints - was expressed during the interviews. Another factor is that detainees are in a position of dependence. This applies all the more to categories that involve the protection of human rights, such as the right to complain against confinement and the right to good care. Complaints of this kind cannot be brought before any other body, so it must be possible to file them in court.

Finally, when considering the introduction of a court fee, other problems and possible alternatives also play a role. Examples include investing in the relationship between penitentiary institution workers and detainees through motivational interviewing, but also by informing penitentiary institution workers about the workload that complaints entail, as well as mediation by a complaints officer. Finally, the Supervisory Committees and the RSJ have also mentioned raising procedural requirements and stricter admissibility requirements as alternatives to reduce the number of complaints. These alternatives could be considered in addition to or instead of a court fee.

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RJS), Afdeling advisering constateert in het advies 'Spanning in detentie' dat het aantal beklag- en beroepszaken van gedetineerden gestaag toeneemt.<sup>11</sup> De toename van het aantal zaken verhoogt de werklast bij de beklag- en beroepscommissie(s), en veroorzaakt knelpunten in de wettelijke termijnen bij de commissies van toezicht en de streefnormen van de beroepscommissie. De oorzaken hiervoor liggen volgens de RSJ in belangrijke mate in een 'klagen-om-te-klagen-cultuur', waardoor een groot aantal zogenoemde 'futiele klachten' wordt ingediend. Het beklag- en beroepssysteem zou hierdoor verstopt raken. De door de RSJ gesignaleerde overbelasting van het systeem kan dan ook als aanleiding voor het onderzoek worden gezien.

De RSJ heeft aanbevolen een pilot uit te voeren met griffierecht bij beklag in detentie.<sup>12</sup> De RSJ stelt, gelet op de beperkte inkomsten van gedetineerden, een griffierecht ter hoogte van €1,50 voor. In de beleidsreactie op het advies van de RSJ heeft de minister voor Rechtsbescherming aangegeven te willen laten verkennen of het heffen van een griffierecht van toegevoegde waarde kan zijn 'om de instroom van (futiele) zaken in het dichtgeslibde stelsel van beklag en beroep te doen verminderen.'<sup>13</sup> In dit onderzoek wordt gekeken of het heffen van een griffierecht mogelijk is en wat de te verwachten positieve en/of negatieve effecten van het invoeren van deze financiële prikkel zijn. Dit rapport doet verslag van dat onderzoek.<sup>14</sup>

## 1.2 Vraagstelling en deelonderzoeken

De vraag die in dit onderzoek centraal stond was:

*In hoeverre en onder welke (juridische en praktische) condities kan de introductie van een financiële prikkel het aantal klachten van gedetineerden doen verminderen en in hoeverre zijn neveneffecten van het heffen van een griffierecht te verwachten? Zo ja, welke?*

Het onderzoek bestond uit drie deelonderzoeken:

<sup>11</sup> Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming 2019.

<sup>12</sup> Het advies heeft alleen betrekking op het gevangeniswezen en niet op tbs-klinieken of justitiële jeugdinrichtingen. Zie RSJ, *Spanning in detentie*, 2019, p. 64. In dit onderzoek wordt ook ingegaan op het klachtrecht op grond van de Wet verpleging ter beschikking gestelden en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen, omdat in die sectoren ook wordt ervaren dat er veel klachten worden ingediend.

<sup>13</sup> *Kamerstukken II*, 2019/20, 24587, nr. 757, p. 5.

<sup>14</sup> Het onderzoek heeft geen betrekking op Caribisch Nederland; daar is de Wet beginselen gevangeniswezen BES van toepassing.

*I. Literatuurstudie over griffierecht in klachtprocedures in detentie*

In het eerste deelonderzoek hebben we een literatuurstudie uitgevoerd waarbij we zijn nagegaan of er in de Nederlandse en internationale literatuur beschrijvingen zijn van klachtprocedures die gevoerd kunnen worden door gedetineerden in penitentiaire inrichtingen (PI's), waarbij een griffierecht moet worden betaald. Omdat wij weinig voorbeelden in de literatuur konden vinden, hebben we in interviews gevraagd of respondenten bekend waren met buitenlandse beklagprocedures waar een griffierecht is ingevoerd. Daarnaast hebben we een aantal buitenlandse beklagprocedures beschreven waar geen griffierecht wordt geheven, maar waar de gedetineerden zich tot de reguliere rechtspraak kunnen wenden, waarbij de algemene regels voor griffierechten gelden.

*II. Een vergelijking met het griffierecht in klachtprocedures op andere terreinen*

In het tweede deelonderzoek zijn we nagegaan wat de overwegingen waren bij het invoeren van griffierecht voor tuchtklachten in de advocatuur, het notariaat, bij gerechtsdeurwaarders en het medisch tuchtrecht. Daarnaast hebben we op basis van jaarverslagen en interviews met de tuchtinstanties gekeken wat de effecten met het oog op de invoering van het griffierecht in deze sectoren zijn.

*III. De juridische en praktische haalbaarheid van de introductie van een griffierecht in detentie in Nederland*

In het derde deelonderzoek hebben we uitgezocht of het invoeren van een griffierecht bij beklag in detentie juridisch toelaatbaar is. Daarnaast hebben we interviews gevoerd om te achterhalen of het invoeren van een griffierecht praktisch mogelijk is, wat oorzaken zijn van het toenemend aantal klachten, wat voor- en nadelen en mogelijke (neven)effecten van het invoeren van een griffierecht zijn, en welke alternatieven denkbaar zijn.

Binnen elk deelonderzoek is een aantal deelvragen gesteld, deze zijn opgenomen in bijlage 3.

## 1.3 Aanpak

### **Documenten- en literatuuronderzoek**

Het onderzoek is gestart met een documenten- en literatuuronderzoek. We hebben de relevante beklagregelingen in de Penitentiaire beginselenwet (Pbw), Beginselenwet verpleging terbeschikkinggestelden (Bvt) en Beginselenwet justitiële jeuginrichtingen (Bjj) en bijbehorende parlementaire stukken bestudeerd, waarbij is gekeken naar de uitgangspunten voor het invoeren van een beklagregeling. We hebben met name gekeken wanneer en waarom eerder suggesties zijn gedaan voor het invoeren van een griffierecht en wat de redenen zijn dat het griffierecht tot op heden niet is ingevoerd. Verder hebben we gekeken naar de ontwikkeling van het aantal klachten. Hiervoor hebben we gebruik gemaakt van registraties van de Landelijke Coördinator Commissies van Toezicht (CVT), registraties over de bezetting van de jaarlijkse Strafrechtketenmonitor, en registraties over het aantal ingekomen beroepen van de RSJ. Ook is gekeken naar de financiële middelen van gedetineerden aan de hand van literatuur en bepalingen in de wetten.

Daarnaast hebben we internationale literatuur bestudeerd op het gebied van het invoeren van griffierecht bij beklag in detentie in andere landen. Gekeken is of vergelijkbare beklagprocedures in het buitenland bestaan, of daar een griffierecht is ingevoerd en wat de effecten van dat griffierecht zijn.

Ook zijn jaarverslagen bestudeerd van tuchtinstanties waar in de afgelopen jaren een griffierecht is ingevoerd voor het indienen van tuchtklachten. Het gaat daarbij om de advocatuur, het notariaat, gerechtsdeurwaarders en het medisch tuchtrecht. Gekeken is wat de overwegingen waren op die terreinen om een griffierecht in te voeren en wat de effecten zijn van het invoeren van een griffierecht.

Een overzicht van de bestudeerde literatuur en documenten is opgenomen in bijlage 2.

### **Oriënterende interviews**

Bij aanvang van het onderzoek zijn ter oriëntatie op het onderwerp gesprekken gevoerd met vijf experts op het gebied van het beklagrecht in detentie. We hebben met geïnterviewden gesproken over wat de termen ‘futiele klachten’, ‘veelklagers’, en een ‘klagen-om-te-klagen-cultuur’ inhouden in een context van detentie, over de mogelijkheden voor het invoeren van een griffierecht, de te verwachte effecten daarvan en eventuele alternatieven. In bijlage 4 is een overzicht van de geïnterviewden in dit onderzoek opgenomen.

### **Interviews met tuchtinstanties**

Na het bestuderen van de jaarverslagen van de tuchtinstanties is per instantie met een voorzitter en bij drie instanties ook met de secretaris van een Raad van Discipline (advocatuur), Kamer voor Gerechtsdeurwaarders, Kamer voor het Notariaat, en een Regionaal Tuchtcollege voor de Gezondheidszorg gesproken. In de gesprekken is aandacht besteed aan de effecten van het invoeren van een griffierecht op het aantal en de aard van de klachten na invoering van het griffierecht. Daarnaast is gesproken met een deken van een lokale orde van advocaten.

### **Verdiepende interviews**

Na het bestuderen van de verzamelde literatuur, wetgeving en rechtspraak over de juridische en praktische haalbaarheid van de introductie van een griffierecht in detentie hebben we een tiental verdiepende gesprekken gevoerd met academische en praktijkexperts op dit gebied. We hebben gesproken met leden van de gedetineerdencommissie van twee PI's, directeurs van twee PI's, de Landelijke Klankbordgroep CvT's, de RSJ (afdeling advisering), een organisatie die belangen van gedetineerden behartigt en een lector toegang tot recht en ondervoorzitter college rechten van de mens. In bijlage 4 is een overzicht van de geïnterviewden in dit onderzoek opgenomen.

Tijdens de drie typen interviews zoals hierboven beschreven is niet gewerkt met een uitgebreide vragenlijst, maar met thema's, zodat er veel ruimte was voor geïnterviewden om de eigen ervaringen en opvattingen naar voren te brengen.<sup>15</sup> Vrijwel alle interviews vonden plaats via beeldbellen. Van de interviews is een zakelijk verslag gemaakt dat is voorgelegd aan de geïnterviewden. Bij de analyse is per thema (zoals effecten, randvoorwaarden) gekeken welke onderwerpen regelmatig door geïnterviewden zijn genoemd.

### **Expertmeeting**

Het empirisch onderzoek is afgesloten met een expertmeeting waarin we onze voorlopige bevindingen aan experts hebben voorgelegd en zijn nagegaan wat het draagvlak zou zijn voor de introductie van een griffierecht in beklagprocedures in detentie, welke mogelijke effecten er zijn en welke randvoorwaarden daarbij moeten worden overwogen. Aan de expertmeeting namen twee directeurs van een PI deel, de huidige voorzitter van de Landelijke

---

<sup>15</sup> De onderwerpenlijst die is gebruikt bij de interviews is opgenomen in bijlage 5.

Klankbordgroep Commissies van Toezicht, de voorzitter van de afdeling rechtspraak en een secretaris van de RSJ, een rechtshulpverlener, en een organisatie die belangen van gedetineerden behartigt. In bijlage 4 is een overzicht van de deelnemers aan de expertmeeting gegeven.

## 1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van dit rapport wordt een beschrijving gegeven van de achtergrond van het beklagrecht. In hoofdstuk 3 worden de bevindingen van het literatuuronderzoek naar de invoering van griffierecht bij beklag in detentie in het buitenland beschreven. Hoofdstuk 4 gaat in op de invoering van griffierecht bij tuchtprocedures voor de advocatuur, het notariaat, gerechtsdeurwaarders en het medisch tuchtrecht. In hoofdstuk 5 komen de juridische en praktische belemmeringen en mogelijkheden aan bod, waarbij wordt ingegaan op de te verwachten effecten en alternatieven om met ‘futiele’ klachten om te gaan. Het rapport sluit af met een analyse en conclusie in hoofdstuk 6.

## 2 Achtergrond beklagrecht

### 2.1 Inleiding

De regelingen voor het beklag- en beroepsrecht zijn niet voor alle categorieën justitiabelen en/of inrichtingen gelijk. Voor het gevangeniswezen, tbs, en jeugdigen zijn in dit kader de drie eerder genoemde beginselenwetten relevant: de Pbw, de Bvt en de Bjj.<sup>16</sup> De drie wetten komen qua structuur en opzet in hoge mate met elkaar overeen. Verschillen zijn met name ingegeven door de aard van de populatie en het doel van de vrijheidsontneming. Het gevangeniswezen kent geen therapeutische of opvoedkundige doelstelling; hierin onderscheiden de Bvt en de Bjj zich. In paragraaf 2.2 wordt ingegaan op de totstandkoming van het beklagrecht en in paragraaf 2.3 op de hoofdlijnen van het beklagrecht. In paragraaf 2.4 beschrijven we de aanpassingen die naar aanleiding van de Veegwet zijn doorgevoerd in Pbw, Bvt en Bjj. In paragraaf 2.5 staan de overige rechtsgangen die open staan voor gedetineerden centraal. In paragraaf 2.6 wordt ingegaan op de ontwikkeling van het aantal ingediende klachten in de afgelopen jaren. In paragraaf 2.7 staan we stil bij de financiële situatie van gedetineerden.

### 2.2 Totstandkoming beklagrecht

#### 2.2.1 Totstandkoming beklagrecht in de Pbw

Sinds 1977 bestaat in ons land een beklagrecht voor gedetineerden. Dit recht werd geïntroduceerd in de, als sinds 1953 bestaande, Beginselenwet gevangeniswezen (BWG). Krachtens dat recht kon een gedetineerde in een gevangenis, huis van bewaring of rijkswerkinrichting zich beklagen over:

- a. een hem opgelegde disciplinaire straf;
- b. 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;
- c. 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 ontlenuen.<sup>17</sup>

In de praktijk hield de derde beklaggrond (lid c) op basis van vaste jurisprudentie in dat over elke andere dan de eerste twee gronden van artikel 51 BWG kon worden geklaagd.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Bleichrodt & Vegter 2021, p. 291.

<sup>17</sup> Artikel 51 Beginselenwet gevangeniswezen voor gedetineerden.

<sup>18</sup> *Kamerstukken II 1994-95, 24263, nr. 3, p. 75.*

De BWG is in 1999 vervangen door de Pbw, waarbij het beklagrecht op enkele onderdelen is gewijzigd.<sup>19</sup> Rond deze tijd kregen ook zij die in inrichtingen voor terbeschikking gestelden of in justitiele jeugdinstellingen verbleven (een vergelijkbaar) klachtrecht. Bij de invoering van de Pbw was bij het Openbaar ministerie (OM) de indruk ontstaan dat ‘excessief gebruik’ werd gemaakt van het beklagrecht en dat het daarbij veelal ging om ‘triviale kwesties.’ De toenmalige minister van Justitie liet daarom dossieronderzoek verrichten naar de ingediende klachten en de wijze van afdoening. Uit de resultaten van het onderzoek naar de in 1993 ingediende klachten bleek dat gemiddeld 40 klachten per jaar werden ingediend per 100 bezette cellen. De inrichtingen met een hoog beveiligingsniveau behoorden over het algemeen tot de inrichtingen met veel klaagschriften. Van een opvallende stijging van het aantal klachten in relatie tot de toename van capaciteit van inrichtingen was geen sprake. Wel was een relatieve stijging waarneembaar, maar hierbij werd opgemerkt dat de beveiliging in inrichtingen de afgelopen jaren sterk was toegenomen. Meer beveiliging bracht meer beperkingen met zich mee en daardoor ook meer beklagwaardige situaties. De opvatting dat veel over triviale zaken zou worden geklaagd werd door de uitkomsten van het onderzoek niet bevestigd. Wel bleek dat 64% van de klachten ongegrond werd verklaard en 25% van de klachten was niet ontvankelijk.<sup>20</sup>

De uitkomsten van het onderzoek waren destijds geen aanleiding tot een uitvoerige herwaardering van het beklagrecht. Op hoofdlijnen bleef het beklagrecht gelijk, omdat gedetineerden aan een onafhankelijke instantie klachten moesten kunnen voorleggen ‘over hen rakende ingrijpende beslissingen.’<sup>21</sup> De voorgestelde wijzigingen met de introductie van de Pbw moesten dan ook gezien worden als bijstellingen en werden ingegeven door het uitgangspunt dat de tenuitvoerlegging van straffen op een doelmatige manier diende te gebeuren. Daarbij was het uitgangspunt dat over wezenlijke zaken geklaagd moest kunnen worden. Wezenlijke zaken moesten daarbij in de context van de situatie van gedetineerden worden gezien. Iets wat voor een buitenstaander niet van belang lijkt, kan immers voor een gedetineerde wel van belang zijn.<sup>22</sup>

Uit het eerdergenoemde dossieronderzoek bleek dat er geen situaties waren waarbij klachten waren ingediend die ‘niet van wezenlijk belang waren.’ In de verschillende onderwerp-categorieën klachten kwamen namelijk ook gegronde klachten voor.<sup>23</sup> Wel werd in bepaalde categorieën vaker een klacht niet-ontvankelijk verklaard dan in andere categorieën. Zo bleek dat bij zaken over de kantine/winkel 92% van de klachten niet-ontvankelijk werd verklaard, en werd bij klachten tegen handboeien/broekstok 42% niet-ontvankelijk verklaard.<sup>24</sup> Voor een doelmatig beklagrecht werd het wenselijk geacht dat ‘niet over enkel incidenten of feitelijkheden’ kon worden geklaagd. Mede om deze reden is de wet aangepast en is het sinds de inwerkingtreding van de Pbw alleen mogelijk om tegen ‘een hem betreffende door of namens de directeur genomen beslissing’ een klacht in te dienen. Naast dat de uitsluiting van bepaalde categorieën klachten niet de juiste manier leek (immers in elke categorie klachten kwamen ook gegronde klachten voor), zou het zo zijn dat wanneer bijvoorbeeld niet meer kon worden geklaagd over verzorgende taken geen beklag meer mogelijk zou zijn, terwijl dat op het moment dat daarin structureel door de directeur tekort werd geschoten wel beklag mogelijk zou moeten zijn.<sup>25</sup>

<sup>19</sup> Struijk 2017, p. 317.

<sup>20</sup> Kamerstukken II 1994-95, 24263, nr. 3, p. 72.

<sup>21</sup> Kamerstukken II 1994-95, 24263, nr. 3, p. 73.

<sup>22</sup> Kamerstukken II 1994-95, 24263, nr. 3, p. 73.

<sup>23</sup> Kamerstukken II 1994-95, 24263, nr. 3, p. 73.

<sup>24</sup> Kamerstukken II 1994-95, 24263, nr. 3, p. 74.

<sup>25</sup> Kamerstukken II 1994-95, 24263, nr. 3, p. 76.



## Bemiddeling

Bij de wetswijziging van 3 april 2019 (de Veegwet) is in artikel 59a Pbw, voorafgaand aan de regeling voor beklag, een regeling tot bemiddeling opgenomen.<sup>26</sup> Artikel 59a Pbw maakt het mogelijk voor een gedetineerde zich mondeling of schriftelijk tot de commissie van toezicht te wenden met het verzoek te bemiddelen ter zake van een grief omtrent de wijze waarop de directeur, een ambtenaar of een medewerker, zich in een bepaalde aangelegenheid jegens hem heeft gedragen.

Een grief is iets anders dan een klacht. Een grief gaat over een *gedraging* en daarmee over feitelijk handelen; hiervoor staat in de meeste gevallen het beklagrecht niet open. Een klacht gaat over een bepaalde *beslissing* die door of namens de directeur is genomen of juist niet is genomen. Daarnaast kunnen grieven mondeling en schriftelijk worden ingediend, en kunnen klachten alleen schriftelijk worden ingediend. Hoewel in de wetsgeschiedenis weinig wordt toegelicht over de overwegingen ter invoering van dit artikel,<sup>27</sup> is het aannemelijk dat de reden voor deze wijziging met name is gelegen in de toename van het aantal beklag- en beroepszaken en het feit dat veel klachten gerelateerd zijn aan de communicatie met en bejegening van gedetineerden.<sup>28</sup>

De beschikbaarheid van een bemiddelingsprocedure betekent overigens niet dat enkel beklag kan worden ingesteld nadat de bemiddelingsprocedure is doorlopen. Artikel 61, derde lid, Pbw bepaalt enkel dat de redenen om af te zien van bemiddeling in het klaagschrift moeten worden opgenomen.

## Griffierecht

Ideeen voor het invoeren van een griffierecht voor beklag in detentie zijn niet nieuw. Al naar aanleiding van het voorstel van de Pbw in 1995 zijn door Kamerleden vragen gesteld over de vraag welke afwegingen zijn gemaakt inzake het invoeren van '(kleine) leges' voor het indienen van een klacht.<sup>29</sup> De minister gaf daarop aan dat het 'opwerpen van een dam' onwenselijk werd geacht. De reden hiervoor was dat bepaalde kwesties die op een vrije burger als futiel overkomen voor de gedetineerde van groot belang kunnen zijn. Daarnaast werd aangegeven dat de meerderheid van de gedetineerden weinig geld heeft en er in detentie slechts een bescheiden vergoeding is voor verrichte arbeid. Ook werd aangegeven dat het klachtrecht een goede 'bliksemafleider' is; het geeft mensen het gevoel dat er naar hen geluisterd wordt.<sup>30</sup> Eventuele leges zouden kunnen worden teruggevorderd, wanneer de klacht gegrond werd verklaard, maar naar de mening van de minister zou dit 'evenwel leiden tot een onnodige en kostbare administratieve rompslomp'.<sup>31</sup>

Een aantal jaren later werd, ingegeven door bezuinigingen bij het ministerie van Justitie, nog een keer de suggestie gedaan om een griffierecht voor beklagprocedures in detentie te heffen. In 1999 stuurde de minister van Justitie een brief aan de Tweede Kamer waarin hij voorstellen doet die zouden kunnen worden overwogen in het kader van een ombuigingsoperatie op de begroting van de Dienst Justitiële Inrichtingen. Daarin wordt ook de introductie van een griffierecht in beklagprocedures in detentie genoemd als mogelijke maatregel. Daarbij werd

<sup>26</sup> Wet van 3 april 2019, Stb. 2019, 141 (*Kamerstukken II 2019/20*, 33844).

<sup>27</sup> In de memorie van toelichting wordt toegelicht dat door bemiddeling op te nemen in de Pbw in alle drie de regelingen het door de RSJ onderschreven belang dat wordt gehecht aan de bemiddelingsprocedure benadrukt. Zie *Kamerstukken II 2019/20*, 33844, nr. 3, p. 17.

<sup>28</sup> Zie ook Vegter, *Sancties 2020/14*, p. 66-76.

<sup>29</sup> *Kamerstukken I 1996/97*, 24263, nr. 248a, p. 5. In de *Kamerstukken* wordt geen specifiek bedrag voor een griffierecht genoemd.

<sup>30</sup> *Handelingen II 1996/97*, nr. 68, p. 4894.

<sup>31</sup> *Kamerstukken I 1997/98*, 24263, nr. 62, p. 12.

gedacht aan een in hoogte aan de inkomsten van de gedetineerde te relateren heffing die terug zou worden betaald bij een gegrond verklaarde klacht.<sup>32</sup>

Het toenemend aantal klachten was ook in 2013 weer een punt van discussie in een Algemeen Overleg (AO) van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie. Aangegeven werd dat het beklagrecht compleet uitgehold zou worden door bijvoorbeeld klachten over ‘de hoeveelheid jam op het brood.’ Gevraagd werd het beklagrecht te herzien en ook tijdens dit overleg werd wederom de suggestie op tafel gelegd dat gedetineerden ‘een deel van de toeslagkosten’ zouden moeten terugbetalen als zij in het ongelijk werden gesteld.<sup>33</sup> De staatssecretaris gaf aan dat mede naar aanleiding van onderzoek<sup>34</sup> naar het toenemende aantal klachten in detentie in beroep een aantal maatregelen waren getroffen. De staatssecretaris gaf aan dat het van belang was vooral aan de voorkant het aantal klachten te beperken. Het ging daarbij volgens hem over mediation en motiverende bejegening door medewerkers. Een andere manier zou zijn dat scherper werd gelet op het handhaven van de ontvankelijkheidsdrempel.<sup>35</sup>

Naar aanleiding van het eerdergenoemde AO stuurde de staatssecretaris de Tweede Kamer een brief. Hij had een quick scan laten uitvoeren naar de aard van de ingediende klachten, omdat het beeld zou bestaan dat veel over ‘bagatelzaken’ geklaagd zou worden. In de quick scan werd dit beeld niet bevestigd. Volgens de staatssecretaris zou een motiverende bejegening en het in gesprek gaan met gedetineerden, de meest effectieve manier zijn om te voorkomen dat klachten formeel worden ingediend.<sup>36</sup>

### 2.2.2 Totstandkoming beklagrecht in Bvt

In 1988 is er voor de doelgroep terbeschikkinggestelden een beklagregeling ingevoerd met de Tijdelijke Regeling van de rechtspositie van terbeschikkinggestelden. Dit is gedaan in afwachting van de Bvt die uiteindelijk in 1997 is ingevoerd. Tot 1988 bestond er een beklagregeling op grond van de BWG die alleen van toepassing was in Rijksasyls, later de justitiële tbs klinieken, en dus niet op alle terbeschikkinggestelden. Omdat de rechtspositie voor die tijd maar zeer beperkt was, moesten terbeschikkinggestelden zich regelmatig verlaten op een kort geding om op te komen tegen door de directeur opgelegde sancties en inperkingen op grondrechten.<sup>37</sup> In afwijking van de beklagregeling in de Pbw is gekozen voor een limitatieve opsomming van beklagevallen.<sup>38</sup> De reden hiervoor lag onder andere in de aard van de terbeschikkingstelling en daarmee samenhangend de vrees van instellingen dat het beslechten van geschillen door beklag het behandelingsklimaat teveel zou juridiseren.

#### Bemiddeling

Anders dan in de Pbw kent de Bvt vanaf het begin een bemiddelingsprocedure, die als complementair werd gezien aan de beklagprocedure. De bemiddelingsprocedure vormde de kern van de voorgestelde klachtenregeling. In de eerste plaats waren zaken die de behandeling betroffen om juridisering tegen te gaan niet als rechten maar als zorgplichten voor de directeur geformuleerd, zodat voor grieven daarover een minder formeel rechtsmiddel nodig werd geacht. De bemiddelingsprocedure was er daarnaast op gericht klachten van ‘geringe

<sup>32</sup> Kamerstukken II 1998/99, 26200, nr. 49, p. 5.

<sup>33</sup> Kamerstukken II 2012/13, 24 587, nr. 503, p. 2.

<sup>34</sup> Bleichrodt & Van Leeuwen 2011.

<sup>35</sup> Kamerstukken II 2012/13, 24587, nr. 503, p. 22.

<sup>36</sup> Kamerstukken II 2014/15, 24587, nr. 607, p. 2.

<sup>37</sup> Korvinus, *Sancties* 2017/48, p. 347.

<sup>38</sup> Kamerstukken II 1993/94, 23445, nr. 3, p. 18.

importantie uit te zeven en daarmee te voorkomen dat het therapeutisch klimaat in de inrichtingen te veel zou verjuridiseren.<sup>39</sup>

Bij de derde evaluatie van de Bvt in 2016 bleek dat het bestaan van een bemiddelingsprocedure niet voorkomt dat het aantal klachten kan oplopen. Dit kan deels verklaard worden doordat het primaat van bemiddeling, in de zin van een voorwaarde of horde die genomen moet worden alvorens te kunnen klagen, in de praktijk niet zo sterk geldt. Zo hadden veel instellingen geen apart bemiddelingsformulier, maar slechts een klachtformulier waarop de wens tot bemiddeling kon worden aangegeven, maar dan was er in feite al sprake van een klacht waarna formele termijnen voor de indiening en afhandeling daarvan gingen lopen. Daarnaast was de kwaliteit van de bemiddeling, en de taakopvatting van de maandcommissaris in dit verband, wisselend. Het werd door de justitiabelen niet als een sterk rechtsmiddel gezien, hoewel het in potentie wel het meest conflictoplossend zou kunnen zijn. Aanbevolen werd de bemiddeling qua uniformiteit (in regelgeving bijvoorbeeld als primaat te formuleren) en uitvoeringskwaliteit te verbeteren.<sup>40</sup>

### Griffierecht

In de derde evaluatie van de Bvt uit 2016 werd geconstateerd dat het aantal klachten en beroepszaken in de jaren daarvoor was toegenomen. Dit kwam vooral door een toename van het aantal veelklagers. Daarmee hing samen dat het aantal gegronde klachten afnam (van 15% in 2012 tot 7% in 2014). Ook speelt mee dat klachten over de behandeling niet beklagwaardig zijn, maar dat hier wel veel over geklaagd wordt. Deze klachten worden ook hier, net als in het gevangeniswezen, niet altijd niet-ontvankelijk verklaard.<sup>41</sup>

Veelklagers leggen een grote druk op de capaciteit van de beklagcommissies en zorgen voor vertraging. Van der Wolf e.a. zeggen over veelklagers in de derde evaluatie van de Bvt het volgende: 'Voorkomen moet worden dat zij de formele rechtspositie van medeverpleegden uithollen, doordat een uitspraak langer op zich laat wachten of er minder of geen tijd voor de behandeling van zaken overblijft. De CvT's hebben op dit punt ook behoefte aan meer houvast. Het is vooral zaak om de stroom te beheersen. De verschillende CvT's en de RSJ hebben hier allemaal ervaring mee, dus met de uitwisseling van 'best-practices' of het neerleggen daarvan in beleid kan al een grote stap gemaakt worden.'<sup>42</sup> Te denken is aan het betrekken van de advocaat bij een gesprek met de verpleegde of het op formele gronden niet in behandeling nemen van een klacht. Uitvoering van deze aanbeveling werd door Van der Wolf e.a. toebedeeld aan het Kenniscentrum CvT's. Het is niet duidelijk wat hiermee is gedaan.

Tijdens de bespreking van het derde evaluatieonderzoek in de Tweede Kamer werd door een Kamerlid de suggestie gedaan om kosten aan het indienen van beklag te verbinden.<sup>43</sup> De staatssecretaris gaf naar aanleiding van de suggestie in een brief aan het voorstel over het invoeren van een griffierecht niet over te nemen.<sup>44</sup> Er was wel sympathie voor het idee, en zeker wanneer het gaat om mensen die herhaaldelijk in beroep gaan. Overweging van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie om de suggestie niet over te nemen was 'dat het [griffierecht] geen drempel moest gaan vormen als iemand gewoon het recht heeft om een klacht te uiten'. De staatssecretaris zag belemmeringen voor de invoering van een dergelijk stelsel in verhouding tot het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).

<sup>39</sup> *Kamerstukken II 1993/94, 23445, nr. 3, p. 18.*

<sup>40</sup> Van der Wolf e.a. 2016, p. 121 en 122.

<sup>41</sup> Van der Wolf e.a. 2016, p. 46.

<sup>42</sup> Van der Wolf e.a. 2016, p. 122.

<sup>43</sup> *Kamerstukken II 2016/17, 29452, nr. 205, p. 2.*

<sup>44</sup> *Kamerstukken II 2016/17, 29452, nr. 206, p.4.*

Daarnaast vroeg hij zich af of een beperkte financiële bijdrage zou opwegen tegen de bureaucratie en administratie die een griffierecht zou meebrengen. Een ander argument dat de staatssecretaris aandroeg was dat een beperkte bijdrage niet een aanzienlijke afschrikwekkende werking zou hebben, omdat niet alle terbeschikkinggestelden klagen vanuit een rationele calculatie en terbeschikkinggestelden niet rationeel op een financiële prikkel zouden reageren. Andere methoden, zoals bemiddeling en de mogelijkheid voor de RSJ om ‘onzinklachten’ sneller te laten afdoen, genoten volgens de staatssecretaris de voorkeur.<sup>45</sup>

### 2.2.3 Totstandkoming beklagrecht in de Bij

De beklagregeling voor jeugdigen bestaat sinds 1984 en is geïnspireerd door de regeling uit de BWG van 1977. De beklagregeling was in het begin opgenomen in de Beginselenwet voor de kinderbescherming en alleen van toepassing op rijksinrichtingen, niet op particuliere. Met het opnemen van de beklagregeling in de Wet op de jeugdhulpverlening (Wjh) en het Besluit regels inrichtingen voor justitiële kinderbescherming werd de beklagregeling ook van toepassing op particuliere inrichtingen.<sup>46</sup> Met de inwerkingtreding van de Bij in 2001 is het beklagrecht in de Bij opgenomen. De justitiële jeugdsector kende vanaf het begin een beklagrecht dat zich beperkte tot de term ‘beslissing’.<sup>47</sup>

Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat het beklagrecht voor jeugdigen met name bedoeld was voor de gevallen waarin betrokkenen wezenlijke en niet op andere wijze oplosbare kwesties aan de orde wilden stellen. Het uitgangspunt zou moeten zijn dat de inrichting kwesties zo snel mogelijk en op een zo laag mogelijk niveau diende af te doen. Naast de beklagprocedure werd dus evenals in de Bvt ook een regeling ten aanzien van bemiddeling opgenomen.<sup>48</sup>

Bij de wetwijziging van 13 december 2010 is de beklagregeling in de Bij enigszins aangepast. Er bleek een tendens dat om het minste of geringste een klachtformulier werd gevraagd door jeugdigen. Dit was vanuit opvoedkundig oogpunt onwenselijk: ‘Indien de beklagregeling te laagdrempelig is, wordt daarmee ten onrechte het signaal afgegeven dat elke de jeugdige onwelgevallige beslissing ook klachtwaardig is. Een verbetering kan worden bereikt door de beslissingen waartegen de jeugdige een beklag en beroepsprocedure kan aanvangen in de wet op te sommen.’ Daarvoor werd aangesloten bij de opsomming van beslissingen die leidden tot een hoorplicht van de jeugdige. Overwogen werd dat gevallen waarin het horen van de jeugdige, voorafgaande aan het nemen van de beslissing is voorgeschreven, voor hem ingrijpende beslissingen zijn. Over het invoeren van een financiële prikkel in de vorm van een griffierecht werd niet gesproken.<sup>49</sup>

Het doel van het opnemen van een limitatief aantal beklaggronden was om te verhelderen waartegen ‘in ieder geval’ beklag openstond. Ook is er een algemene restcategorie opgenomen voor een beslissing ‘die een beperking inhoudt van een recht dat de jeugdige op grond van een bij of krachtens de wet of een eenieder verbindende bepaling van een in Nederland geldend verdrag toekomt’.<sup>50</sup> Ten aanzien van overige beslissingen of handelingen die niet in artikel 65 Bij zijn opgesomd en waarmee de jeugdige zich niet kan verenigen, is de bemiddelingsprocedure open blijven staan. ‘Indien de directeur niet handelt overeenkomstig het resultaat van bemiddeling, kan alsnog een beklagprocedure worden aangevangen.’<sup>51</sup>

<sup>45</sup> Kamerstukken II 2016/17, 29452, nr. 220, p. 22.

<sup>46</sup> Kamerstukken II 1997/98, 26 016, nr. 3, p. 65.

<sup>47</sup> Kamerstukken II 1997/98, 26 016, nr. 3, p. 68.

<sup>48</sup> Kamerstukken II 2008/09 31915, nr. 3, p. 65-69.

<sup>49</sup> Kamerstukken II 2008/09, 31915, nr. 3, p. 11-12.

<sup>50</sup> Art. 65 lid 1 sub m Bij.

<sup>51</sup> Kamerstukken II 2008/09, 31915, nr. 3, p. 12.

Bemiddeling is sindsdien dus duidelijk als primaat geformuleerd: ‘Pas indien er geen behoefte blijkt te bestaan aan een bemiddelingspoging, of indien een dergelijke poging strandt, wordt de klacht als klacht in behandeling genomen’, aldus de wetgever.<sup>52</sup>

## 2.3 Hoofdpijnen van het huidig beklagrecht

### 2.3.1 Beklagrecht op grond van de Pbw

Het beklagrecht zoals neergelegd in de Pbw houdt, zoals hierboven eerder opgemerkt, in dat een gedetineerde beklag kan doen over ‘een hem betreffende door of namens de directeur genomen beslissing’.<sup>53</sup> De gedetineerde kan de klacht indienen bij een beklagcommissie, die bestaat uit drie leden (een voorzitter en twee algemene leden) van de commissie van toezicht.<sup>54</sup> Klachten die in strijd zijn met het geldend recht, of de toets van redelijkheid en billijkheid niet doorstaan, moeten door de beklagcommissie gegrond worden verklaard.<sup>55</sup>

#### *Beklaggrond*

Zoals eerder beschreven is er bij de invoering van de Pbw aangesloten bij het uitgangspunt van de Bjj dat klachten van gedetineerden tegen *beslissingen* kunnen worden ingediend. De term beslissing zou beklag over feitelijk handelen uitsluiten, omdat dit handelen niet direct terug te voeren is op een beslissing. Dit wil niet zeggen dat via een omweg alsnog een klacht over feitelijk handelen kan worden ingediend. Zo kan een gedetineerde een beslissing over feitelijk handelen uitlokken bij de directeur van een instelling, door te verzoeken om een maatregel te treffen tegen een medewerker van de inrichting. Wanneer de directeur verzuimt een beslissing te nemen of het verzoek afwijst, kan daartegen door de gedetineerde beklag worden ingediend.<sup>56</sup>

Het is niet mogelijk klachten in te dienen tegen algemeen geldende regelingen, tenzij in de klacht de verbindendheid van een lagere regel ten opzichte van een hogere regel ter discussie wordt gesteld.<sup>57</sup> Ook is het niet mogelijk klachten in te dienen over adviezen van de directeur aan derden over bijvoorbeeld een overplaatsing.<sup>58</sup>

#### *Beslissingen van medewerkers*

Gedetineerden kunnen ook klachten indienen tegen beslissingen van medewerkers die namens de directeur zijn genomen. Er kunnen geen klachten op grond van artikel 60 Pbw worden ingediend tegen functionarissen die vanuit hun eigen functie en professionele autonomie handelen, zoals een arts of psycholoog (zie ook par. 2.4.2).<sup>59</sup>

Tegen beslissingen inhoudende de (over)plaatsing naar een inrichting of afdeling en beëindiging van deelname aan het penitentiair programma staat bezwaar open bij de selectiefunctionaris.<sup>60</sup> Bij (over)plaatsingen gaat het om externe overplaatsing. Interne overplaatsingen vallen onder de beslissing van directeur en daarmee is het niet mogelijk bezwaar te maken. Een gedetineerde kan ook verzoeken om overplaatsing naar een inrichting of afdeling met een

<sup>52</sup> Kamerstukken II 2008/09, 31 915, nr. 3, p. 11.

<sup>53</sup> Art. 60 lid 1 Pbw.

<sup>54</sup> Art. 62 Pbw, art 59 Bvt en art 67 Bjj.

<sup>55</sup> Kamerstukken II 1994/95, 24263, 3 p.72.

<sup>56</sup> Bleichrodt & Vegter 2021, p. 304.

<sup>57</sup> Bleichrodt & Vegter 2021, p. 303.

<sup>58</sup> De Jonge, Cremers & Serrarens 2019, p. 282.

<sup>59</sup> Voor klachten over medisch handelen is een aparte regeling in de Pbw opgenomen (art 71b Pbw).

<sup>60</sup> Art. 17 lid 1 Pbw.

ander regime, of deelname aan een penitentiair programma. Wordt dit verzoek afgewezen, dan kan daartegen bezwaar worden gemaakt.<sup>61</sup>

#### *Klacht betreffende de gedetineerde*

Klachten moeten gericht zijn tegen een beslissing die hem betreft. In principe kunnen dus geen klachten worden ingediend tegen beslissingen van een medewerker van de inrichting gericht tegen een bezoeker, maar dit kan anders liggen als een dergelijke beslissing doorwerkt naar de gedetineerde. Een beklag van een gedetineerde zal kan bijvoorbeeld ontvankelijk worden verklaard als door een beslissing van een medewerker tegen een bezoeker de bezoektijd van de gedetineerde korter is.<sup>62</sup>

#### *Misbruik van het beklagrecht*

Wanneer de beklagcommissie oordeelt dat er sprake is van misbruik van het beklagrecht, kan de commissie de klachten als niet-ontvankelijk afdoen. Uit jurisprudentie blijkt echter dat de RSJ terughoudend is met het aannemen van misbruik van beklagrecht. De omstandigheid dat een klager in korte tijd een groot aantal, weinig concreet gemotiveerde, klachten indient en daarmee een onevenredig beslag legt op de tijd van de beklagcommissie, is volgens de RSJ onvoldoende om misbruik van beklagrecht aan te nemen.<sup>63</sup> Van misbruik van beklagrecht kan volgens de RSJ wel sprake zijn als een klager 'dezelfde niet-ontvankelijke of ongegronde klachten op grote schaal herhaalt of anderszins klachten zonder merites indient.'<sup>64</sup> In de Pbw zijn geen bepalingen opgenomen over het misbruik maken van het beklagrecht.

### **2.3.2 Beklaggronden in de Bvt**

Anders dan in de Pbw, zijn niet alle beslissingen van de directeur beklagwaardig. In de Bvt zijn de beslissingen waartegen beklag kan worden ingediend opgenomen in artikel 56 en 57. Beklag op grond van artikel 56 kan worden ingesteld tegen de oplegging van een disciplinaire straf, de plaatsing of voortzetting van het verblijf op een afdeling voor intensieve zorg, een beslissing die een beperking inhoudt van het contact met de buitenwereld, de weigering of intrekking van de toestemming om een kind in de instelling onder te brengen, de intrekking van verlof wanneer het verlof op het moment dat het wordt ingetrokken een aaneengesloten periode van meer dan een week heeft geduurd, en tegen de intrekking van het proefverlof.

Verder is een restcategorie opgenomen voor klachten tegen 'enige andere beslissing die een beperking inhoudt van een recht, dat hem op grond van een bij of krachtens deze wet gegeven voorschrift dan wel enig ander wettelijk voorschrift of een ieder verbindende bepaling van een in Nederland geldend verdrag toekomt.' Hiermee zijn kwesties rond de behandeling, veelal als zorgplichten geformuleerd, dus niet beklagwaardig, doch slechts vatbaar voor bemiddeling. In artikel 57 is een aantal beslissingen met betrekking tot (de duur van) het beperken van de bewegingsvrijheid en het toepassen van cameraobservatie opgenomen, waartegen ook beklag openstaat.

### **2.3.3 Beklaggronden in de Bjj**

De Bjj kent net als de Bvt een beperking van beslissingen die beklagwaardig zijn. In artikel 65 Bjj is een opsomming met beslissingen opgenomen, waartegen beklag kan worden ingesteld. Het gaat om een beslissing betreffende:

<sup>61</sup> Art. 72 Pbw.

<sup>62</sup> Bleichrodt & Vegter 2021, p. 306 en 307.

<sup>63</sup> RSJ 31 mei 2011, 10/2583/GA en RSJ 18 september 2012, 12/1506/GA.

<sup>64</sup> RSJ 6 december 2012, 12/2659/TA, 12/2731/TA t/m 12/2736/TA, 12/2738/TA.

- a. de weigering op het verzoek tot deelname aan of de beëindiging van een scholings- en trainingsprogramma;
- b. de weigering of de intrekking van de toestemming om een kind in de inrichting onder te brengen;
- c. de voortzetting van het verblijf op een afdeling voor intensieve zorg, een afdeling voor intensieve behandeling of een individuele trajectafdeling;
- d. de (verlenging van) uitsluiting van het verblijf in de groep of van deelname aan activiteiten en de verlenging daarvan;
- e. de plaatsing in afzondering en de verlenging hiervan;
- f. de tijdelijke plaatsing en de verlenging hiervan;
- g. de beperking en de intrekking van verlof;
- h. het onderzoek in het lichaam;
- i. het gedogen van een geneeskundige handeling;
- j. het verrichten van een geneeskundige behandeling;
- k. de bevestiging door mechanische middelen;
- l. de oplegging van een disciplinaire straf;
- m. de observatie door middel van een camera;
- n. enige andere beslissing die een beperking inhoudt van een recht dat de jeugdige op grond van een bij of krachtens deze wet of een ieder verbindende bepaling van een in Nederland geldend verdrag toekomt.

#### 2.3.4 Beroep bij de RSJ

Voor alle drie de beginselenwetten geldt dat wanneer de beklagcommissie uitspraak doet en de klager of de directeur van de instelling het niet met de uitspraak eens is, beroep openstaat bij de RSJ. Daarnaast zijn in de drie beginselenwetten specifieke bepalingen opgenomen voor een aantal zaken waartegen geen beklag kan worden ingediend, maar wel rechtstreeks beroep bij de RSJ kan worden ingediend.

Daarnaast kunnen bij de voorzitter van de beroepscommissie van de RSJ schorsingsverzoeken worden ingediend. De beginselenwetten kennen ieder twee soorten schorsingsverzoeken. Ten eerste kan een klager tegen de tenuitvoerlegging van een voortdurende beslissing, naast een klaagschrift bij de beklagcommissie een schorsingsverzoek bij de beroepscommissie van de RSJ indienen.<sup>65</sup> Ten tweede kan hangende de uitspraak op het beroepschrift de voorzitter van de beroepscommissie op verzoek van degene die het beroep heeft ingesteld en gehoord de andere betrokkene in de procedure de tenuitvoerlegging van de uitspraak van de beklagcommissie geheel of gedeeltelijk schorsen.<sup>66</sup>

## 2.4 Aanpassingen naar aanleiding van de Veegwet

### 2.4.1 Beklag inzake vervoer

Bij de wetswijziging van 3 april 2019 zijn bepalingen in de Pbw, Bvt en Bjj opgenomen over beklag en beroep aangaande incidenten tijdens het vervoer door de Dienst Vervoer en Ondersteuning (DV&O). In de praktijk bleken er onduidelijkheden te bestaan met betrekking tot beslissingen door medewerkers van DV&O, aangezien zij niet golden als door of namens de directeur genomen beslissingen. Dit gebrek is gepoogd te herstellen met de wetswijziging, waarbij beklag openstaat bij de beklagcommissie voor het vervoer, zoals bedoeld in artikel 18

<sup>65</sup> Art. 66 lid 1 Pbw, art. 64 lid 1 Bvt, art. 71 lid 1 Bjj.

<sup>66</sup> Art. 70 lid 2 Pbw, art. 67, lid 6 Bvt, art. 75, lid 2 Bjj



Pbw.<sup>67</sup> Klachten kunnen worden ingediend tegen beslissingen van de minister voor Rechtsbescherming ten behoeve van het vervoer tot onderzoek aan lichaam of kleding of het gebruik van geweld en aanwending van vrijheidsbeperkende middelen. Bemiddeling en schorsing zijn hier niet geregeld in verband met praktische bezwaren.<sup>68</sup> Beroep kan worden ingesteld bij de beroepscommissie van de RSJ.

#### 2.4.2 Bemiddeling bij en beroep tegen medisch handelen

Het beroep tegen medisch handelen (ook het handelen van een psycholoog en fysiotherapeut) is bij de wetwijziging van 3 april 2019 overgebracht van de uitvoeringsregelingen naar de Pbw en de Bjj.<sup>69</sup> Met die wijziging is ook het fenomeen van voorbereiding, dat in de praktijk al bestond, gecodificeerd. De behoefte voor voorbereiding vloeide voort uit de behoefte om medische klachten laagdrempelig te kunnen behandelen, aangezien zij niet onder de beslissing van de directeur van een inrichting vallen.<sup>70</sup>

De procedure voor het medisch klachtrecht valt uiteen in drie fasen: voorbereiding, bemiddeling, en beroep. Bij voorbereiding wordt op inrichtingsniveau met betrokkenen een of meerdere gesprekken gevoerd. Klachten van organisatorische aard die niet door voorbereiding worden opgelost, worden doorgestuurd naar de Commissie van Toezicht. Wanneer de klachten van medisch inhoudelijk aard, naar het oordeel van de gedetineerde of jeugdige, niet is opgelost wordt een verslag aan de Medisch Adviseur bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid gestuurd.<sup>71</sup> De medisch adviseur zal vervolgens gaan bemiddelen. Daarna is beroep bij (een speciale commissie van) de RSJ mogelijk. De voorbereiding is niet verplicht en kan worden overgeslagen. Ook de toegang tot het medisch tuchtrecht wordt niet belemmerd door de voorbereiding.<sup>72</sup> De penitentiaire rechtsgang voor medisch handelen en de algemene tuchtrechtelijke procedure bij Medische Tuchtcolleges bestaan dus naast elkaar.<sup>73</sup> Ten tweede kan hangende de uitspraak op het beroepsschrift worden verzocht de uitspraak van de beklagcommissie te schorsen.

#### 2.4.3 Bemiddeling in de Pbw

Zoals in paragraaf 2.3 al aan de orde kwam is bij de wetwijziging van 3 april 2019 in de Pbw een regeling tot bemiddeling opgenomen.<sup>74</sup> De geformaliseerde bemiddeling maakt het mogelijk het toenemende aantal klachten over bejegening en communicatie op een meer laagdrempeligere manier af te doen dan via een formele klachtprocedure.

Een verzoek tot bemiddeling wordt in artikel 59a Pbw als volgt beschreven: ‘De gedetineerde heeft het recht zich, mondeling of schriftelijk, tot de commissie van toezicht te wenden met het verzoek te bemiddelen ter zake van een grief omtrent de wijze waarop de directeur zich in een bepaalde aangelegenheid jegens hem heeft gedragen of een bij of krachtens deze wet gestelde zorgplicht heeft betracht. Een gedraging van een ambtenaar of medewerker jegens de gedetineerde wordt met het oog op de toepassing van deze bepaling als een gedraging van de directeur aangemerkt.’

<sup>67</sup> *Kamerstukken II* 2013/14, 33844, nr. 3, p. 3.

<sup>68</sup> *Kamerstukken II* 2013/14, 33844, nr. 3, p.14.

<sup>69</sup> Vegter, *Sancties* 2020/14, p. 66-76.

<sup>70</sup> Bleichrodt & Vegter 2021, p. 323.

<sup>71</sup> Art. 71c lid 3 Pbw.

<sup>72</sup> *Kamerstukken II*, 2013/14, 33844, nr. 3, p. 16.

<sup>73</sup> Bleichrodt & Vegter 2021, p. 324.

<sup>74</sup> Art. 59a Pbw.



Een gedetineerde heeft het recht een verzoek tot bemiddeling te doen. Een verzoek tot bemiddeling kan ook worden gedaan tegen een beslissing waarbij beklag openstaat. De bemiddelingsprocedure betekent overigens niet dat enkel beklag kan worden ingesteld nadat de bemiddelingsprocedure is doorlopen. Artikel 61, derde lid, Pbw bepaalt enkel dat de redenen om af te zien van bemiddeling in het klaagschrift moeten worden opgenomen. De wetgever heeft hierbij aangesloten bij eenzelfde artikel 58, derde lid, Bvt. De Bjj kent een vergelijkbaar artikel met een iets andere opzet, waarbij de maandcommissaris na indiening van het klaagschrift steeds onderzoekt of ter zake van het onderwerp van de klacht tussen de jeugdige en de directeur kan worden bemiddeld (zie artikel 66, vijfde lid, Bjj).<sup>75</sup> Daarnaast kan de voorzitter van de beklagcommissie de behandeling van een klaagschrift uitstellen, indien de voorzitter van mening is dat het klaagschrift zich leent voor bemiddeling of als de bemiddeling nog niet is afgesloten.<sup>76</sup>

## 2.5 Overige rechtsgangen

### Burgerlijke rechter

Een gedetineerde met een klacht kan zich ook tot de burgerlijke rechter wenden. De gedetineerde kan in spoedeisende situaties in het kader van een kort geding bij de voorzieningenrechter het treffen van een ‘voorlopige voorziening’ eisen. Naast de voorwaarde dat er sprake moet zijn van een spoedeisend belang, is een belangrijke voorwaarde dat voor de gedetineerde geen andere ‘met voldoende waarborgen omklede rechtsgang’ openstaat. Volgens vaste kortgedingrechtspraak is de penitentiaire beklag- en beroepsprocedure met voldoende waarborgen omklede rechtsgang. Dat betekent dat een gedetineerde die niet tevens een klacht heeft ingediend bij de beklagcommissie of beroep heeft ingesteld bij de beroepscommissie niet-ontvankelijkheid wordt verklaard in zijn vordering. Door deze voorwaarde is de mogelijkheid voor de gedetineerde om zich tot de voorzieningenrechter te wenden beperkt.<sup>77</sup> Daarnaast heeft een gedetineerde de mogelijkheid om een bodemprocedure te starten. De gang naar de burgerlijke rechter is doorgaans niet gericht op de beëindiging van een onrechtmatige toestand, maar op het verkrijgen van schadevergoeding. Op grond van de Pbw kan in de beklag- en beroepsprocedure namelijk geen volledige schadevergoeding worden toegekend, maar slechts een ‘tegemoetkoming’ die geldelijk van aard kan (maar niet moet) zijn..

### EHRM

Een gedetineerde kan bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) klagen over de schending van de in het EVRM vervatte rechten. Dat kan alleen als de nationale rechtsmiddelen zijn uitgeput. Dat betekent dat de gedetineerde zich alleen tot het EHRM kan wenden als hij eerst de procedure bij het RSJ heeft doorlopen of, als dat mogelijk is, de rechtsgang naar de burgerlijke rechter heeft gemaakt.

### De Nationale ombudsman

De ombudsman is er voor zaken waarin niet door een andere instantie, in dit geval een CvT of de RSJ, een inhoudelijk oordeel kan worden gegeven. Dat betekent dat wanneer een gedetineerde een grief heeft een beroep op bemiddeling (art. 59a Pbw) kan worden gedaan. Wanneer een gedetineerde over dezelfde grief ook een verzoek bij de ombudsman indient, is de ombudsman niet verplicht een onderzoek in te stellen of voort te zetten wanneer de grief in

<sup>75</sup> *Kamerstukken II* 2013/14, 33844, nr. 3, p. 17.

<sup>76</sup> Art. 63 lid 4 Pbw.

<sup>77</sup> Struijk, *Sancties* 2015/6, p. 289.

behandeling is of is afgedaan via bemiddeling.<sup>78</sup> Betreft het een klacht over een beslissing van de directeur dan staat de beklag- en beroepsprocedure open, en moet de gedetineerde eerst die procedure doorlopen. De ombudsman start geen onderzoek wanneer een klacht in behandeling is. Ook doet de ombudsman geen onderzoek naar een klacht, wanneer de RSJ de klacht inhoudelijk heeft behandeld. Wanneer de klager niet in beroep is gegaan, maar wel een klacht bij de ombudsman indient, moet de klager een aanvaardbare reden aangeven waarom er geen beroep is ingesteld.<sup>79</sup>

## 2.6 Ontwikkeling van het aantal klachten

### 2.6.1 Ingekomen klachten bij CvT's

Tabel 2.1 laat voor het gevangeniswezen, tbs-inrichtingen, en justitiële jeugdinrichtingen de gemiddelde bezetting per jaar en het aantal ingekomen klachten bij de CvT's en de RSJ, in de periode 2012 – 2021 zien.<sup>80</sup> Uit de tabel blijkt dat het aantal klachten in het gevangeniswezen vanaf 2017 tot en met 2020 steeg. In diezelfde periode nam de gemiddelde bezetting van het gevangeniswezen ook toe. Het aantal klachten nam in 2021 iets af ten opzichte van 2020. De gemiddelde bezetting van forensische psychiatrische centra is in de periode tussen 2013 en 2019 afgenomen, met een lichte stijging in 2020 (tabel 2.1). Het aantal ingekomen klachten per jaar is wisselend. In 2015 werden de meeste klachten ingediend. Het aantal ingekomen klachten van justitiële jeugdigen is in de periode tussen 2013 en 2019 afgenomen, met uitzondering van een piek in 2016. Sinds 2018 neemt de gemiddelde bezetting in justitiële jeugdinrichtingen weer toe, terwijl in de periode tussen 2013 en 2017 de gemiddelde bezetting afnam.

TABEL 2.1: GEMIDDELDE BEZETTING EN REGISTRATIES KLACHTEN BIJ CVT'S EN RSJ PER JAAR<sup>81</sup>

Jaar	Gevangeniswezen			Tbs			Jji		
	Bezetting	Beklag	Beroep	Bezetting	Beklag	Beroep	Bezetting	Beklag	Beroep
2012		22392	1282		2331	293		1520	22
2013	10110	21427	1421	1710	2558	396	510	1626	46
2014	9415	23163	1490	1590	2554	422	470	1435	40
2015	8590	20343	1486	1480	2625	461	430	1371	47
2016	8160	20185	1384	1385	2139	308	425	1926	151
2017	8205	21952	1340	1325	2316	295	395	1334	126
2018	8550	22423		1310	2358		405	1280	
2019	9115	23153		1330	1329		450	1278	
2020	8575	25061	1429	1405	1777	225	455	1541	40
2021		24302 <sup>82</sup>	1555		2000	346		1478	43

<sup>78</sup> Art. 9:23, aanhef en onder m, Awb.

<sup>79</sup> Commissie van Toezicht.nl

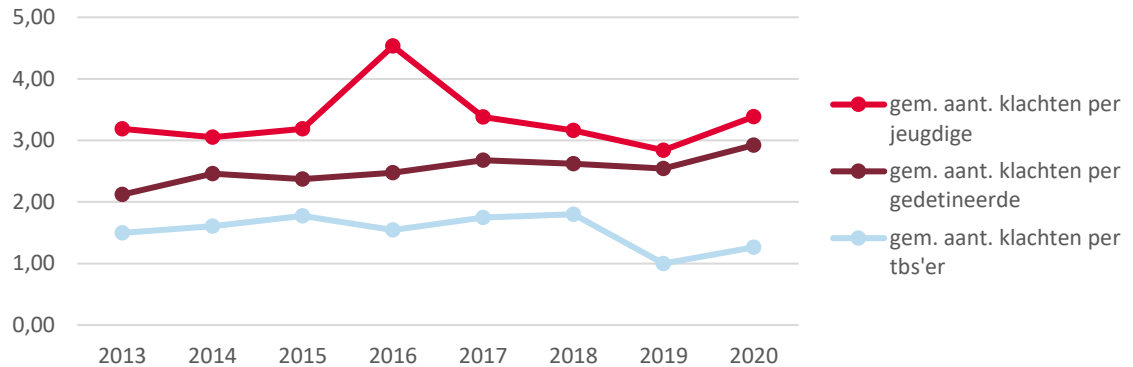
<sup>80</sup> Van de jaren 2012 en 2021 hebben we geen cijfers kunnen vinden over de gemiddelde bezetting. Van de jaren 2018 en 2019 zijn geen cijfers beschikbaar over het aantal ingekomen beroepen bij de RSJ in verband met de overgang naar een digitaal registratiesysteem.

<sup>81</sup> De cijfers van de gemiddelde bezetting hebben we ontleend aan de 'Factsheet strafrechtketenmonitor 2020' (bron: DJI/SKM). De cijfers van ingekomen klachten zijn afkomstig van de overzichten van het systeem Klaver en hebben we verkregen via de landelijke coördinator van de Commissies van Toezicht. Dit betreft de cijfers van ingekomen beklagzaken en niet de schorsingsverzoeken. De cijfers van het aantal ingekomen beroepszaken tegen een uitspraak van de beklagcommissie zijn afkomstig van de RSJ (schorsingsverzoeken zitten niet in deze cijfers). Van 2018 en 2019 zijn geen registraties van het aantal ingekomen beroepszaken beschikbaar in verband met de overgang naar een nieuw digitaal registratiesysteem.

<sup>82</sup> In dit aantal zijn ook de ingediende grieven opgenomen.

In figuur 2.2 is het aantal klachten dat bij CvT's is ingediend afgezet tegen de gemiddelde bezetting. Het figuur geeft dus het gemiddeld aantal ingediende klachten per persoon weer.

**FIGUUR 2.2: GEMIDDELD AANTAL KLACHTEN BIJ CVT PER PERSOON**



Figuur 2.2 laat een over de periode tussen 2013 en 2020 een stijgende trend zien van het gemiddeld aantal klachten per gedetineerde. Het gemiddeld aantal klachten per gedetineerde is van ongeveer twee klachten in 2013 toegenomen tot ongeveer drie klachten in 2020. Door de jaren is echter te zien dat soms sprake is van een lichte stijging en soms van een lichte daling. Uitschieter is 2016 voor justitiële jeugdinrichtingen; daar was de stijging van het gemiddeld aantal klachten per gedetineerde behoorlijk, maar in de jaren daarna is het weer afgenomen. Wel is het gemiddeld aantal klachten per persoon het hoogste in justitiële jeugdinrichtingen en het laagst in het tbs-wezen.

Bij de stijging van het gemiddeld aantal klachten per gedetineerde dat bij de CvT's is binnengekomen, moet worden opgemerkt dat uit deze cijfers niet valt af te leiden of de stijging veroorzaakt wordt door een klein aantal 'veelklagers' die het gemiddelde omhooghalen.

In 2021 is het aantal ingekomen klachten in het gevangeniswezen afgenomen. Reden voor deze afname kan liggen in de inwerkingtreding van de zogenaamde Veegwet op 1 januari 2021. Klachten over vervoer worden sindsdien ingediend bij een landelijke commissie van toezicht voor het vervoer.<sup>83</sup> Daarnaast is in de Veegwet een regeling tot bemiddeling in de Pbw opgenomen, waardoor gedetineerden zich tot de commissie van toezicht kunnen wenden met het verzoek te bemiddelen bij een grief over bejegening.

### Onderwerpen van beklag

Uit de registraties van de Klankbordgroep Commissies van Toezicht blijkt dat de meeste onderwerpen waarover gedetineerden klagen gaan over bejegening, contact met de buitenwereld (bezoek), informatie/procedure, persoonlijke voorwerpen, verzorging (divers), verzorging (medisch) of betreffen rogatoire verzoeken.<sup>84</sup> Verder wordt sinds 2018 een relatief groot aantal klachten ingediend over 'eisen verblijfsruimte'.

Klachten in tbs-instellingen gaan met name over bejegening, bewegingsvrijheid, persoonlijke voorwerpen en verzorging (medische), contact met de buitenwereld (bellen, media en post), en rekening courant/zak- en kleedgeld. Het aantal klachten over bejegening neemt de laatste jaren af.

<sup>83</sup> Uit de klachtregistraties blijkt in 2021 dat 17 klachten DV&O klachten waren.

<sup>84</sup> Zie bijlage 6 voor een overzicht van onderwerpen van ingekomen klachten bij CvT's.

In jji's wordt het meest over de volgende onderwerpen geklaagd: bejegening, bewegingsvrijheid, persoonlijke voorwerpen en disciplinaire straffen. Net als in detentie neemt het aantal klachten over bejegening de laatste jaren toe.

### 2.6.2 Ingekomen beroepen bij RSJ

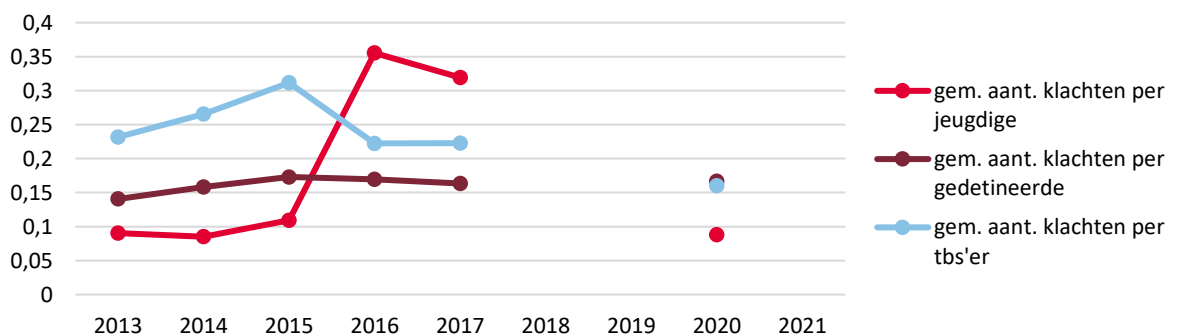
In figuur 2.3 is het gemiddeld aantal beroepen per persoon dat bij de RSJ is ingediend weergegeven.<sup>85</sup>

Figuur 2.3 laat voor het aantal ingediende beroepen in het gevangeniswezen naar aanleiding van een uitspraak over een klaagschrift door de CvT een vrij constante lijn zien.<sup>86</sup> Het gemiddeld aantal ingediende beroepen per gedetineerde varieert in de periode 2014 tot en met 2017 tussen de 0,16 en 0,17. In 2020 lag het gemiddelde aantal ingediende beroepen per gedetineerde ook op 0,17. Waar bij het aantal ingekomen klachten bij de CvT's vanaf 2013 een stijgende trend te zien is (figuur 2.2), is deze trend niet te zien voor de gemiddelde ingediende klachten per gedetineerde in beroep.

Het gemiddeld aantal ingediende beroepen door terbeschikkinggestelden nam in de periode 2013 tot en met 2015 toe van 0,23 naar 0,31 klachten per persoon. In 2016 en 2017 was dit gemiddeld 0,22 en in 2020 0,16. Uit de derde evaluatie van de Bvt blijkt dat in 2013 en 2014 bijna een derde van het aantal beroepszaken ingediend door veelklagers. Een veelklager wordt in de derde evaluatie gezien als een verpleegde die tien of meer beroepschriften indient.<sup>87</sup>

Zoals in paragraaf 2.6.1 is aangegeven ligt het gemiddeld aantal ingediende klachten per persoon bij CvT's klachten het hoogste in justitiële jeugdinrichtingen in de periode 2013 tot en met 2020. Hoewel in 2016 en 2017 het gemiddeld aantal ingediende beroepen door jeugdigen verreweg het hoogste lag, geldt dit niet voor de jaren 2013 tot en met 2015 en 2020. In die jaren bedroeg het gemiddelde ongeveer 0,1.

FIGUUR 2.3: GEMIDDELD AANTAL BEROEPEN BIJ RSJ PER PERSOON



In tabel 2.4 is weergegeven in hoeveel procent van de beklagzaken beroep is ingesteld. Hieruit blijkt dat terbeschikkinggestelden relatief het vaakst in beroep gaan en jeugdigen relatief het minst vaak.

<sup>85</sup> Het aantal ingediende beroepen is het totaal aantal ingediende beroepen door gedetineerden en gevangenisdirecteuren bij de RSJ.

<sup>86</sup> Van 2018 en 2019 zijn geen registraties van het aantal ingekomen beroepszaken beschikbaar bij de RSJ in verband met de overgang naar een digitaal registratiesysteem.

<sup>87</sup> Van der Wolf 2016, p. 45-46.

TABEL 2.4: PERCENTAGE BEROEPSZAKEN VAN HET TOTAAL AANTAL BEKLAGZAKEN

	Gevangenis- wezen	Tbs	Jji
2012	5,7%	12,6%	1,4%
2013	6,6%	15,5%	2,8%
2014	6,4%	16,5%	2,8%
2015	7,3%	17,6%	3,4%
2016	6,9%	14,4%	7,8%
2017	6,1%	12,7%	9,4%
2018	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
2019	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
2020	5,7%	12,7%	2,6%
2021	6,4%	17,3%	2,9%

## 2.7 Financiële middelen

### 2.7.1 Financiële positie gedetineerden

#### Gedetineerden

Appelman, Dirkzwager en Van der Laan inventariseerden recent 31 sinds 2006 gepubliceerde studies die de financiële problemen, schuldenproblematiek en gebrek aan inkomen van Nederlandse gedetineerden beschrijven. In tien studies werd in het algemeen onderzocht in hoeverre gedetineerden financiële problemen ervoeren. Zes daarvan richtte zich specifiek op veelplegers. Uit deze studies blijkt dat een groot deel van de gedetineerden financiële problemen heeft. Het percentage gedetineerden met financiële problemen varieert van 39% tot 52%. Bij veelplegers varieert dat tussen de 38% en de 72%.<sup>88</sup>

Van de 31 studies naar de financiële positie van gedetineerden bevatten twintig studies informatie over de schulden van gedetineerden. Het percentage gedetineerden met schulden varieert in de verschillende studies tussen de 54% en de 80%. Bij een op de tien tot een derde van de gedetineerden gaat het om een schuld van meer dan €10.000. Daarnaast hebben vrouwelijke en oudere gedetineerden vaker schulden dan respectievelijk mannelijke en jongvolwassen gedetineerden.<sup>89</sup> Bovendien blijkt dat een aanzienlijk deel van de gedetineerden geen (legale of geregistreerde) bron van inkomsten heeft. Tussen de 17% en 34% van de gedetineerden heeft geen inkomen voorafgaand aan detentie.<sup>90</sup>

Volwassen gedetineerden zijn vaak werkloos. Van het totale aantal volwassen gedetineerden is 30% tot 63% werkloos. Onder veelpleger liggen deze percentages hoger. Van die groep blijkt ongeveer drie kwart tot 89% werkloos of arbeidsongeschikt te zijn voorafgaand aan detentie. Ongeveer een derde van de gedetineerden ontvangt een bijstandsuitkering en 13% tot 17% van de gedetineerden ontvangt een arbeidsongeschiktheidsuitkering.<sup>91</sup>

#### Jeugdigen

<sup>88</sup> Appelman, Dirkzwager & Van der Laan 2021, p. 34.

<sup>89</sup> Appelman, Dirkzwager & Van der Laan 2021, p. 34.

<sup>90</sup> Appelman, Dirkzwager & Van der Laan 2021, p. 35.

<sup>91</sup> Appelman, Dirkzwager & Van der Laan 2021, p. 36.

In vergelijking met volwassen gedetineerden is weinig bekend over de financiële positie van gedetineerde jongeren. In de afgelopen vijftien jaar zijn geen onderzoeken gepubliceerd die de financiële positie van deze groep behandelen. Eén onderzoek richt zich op de werksituatie van jongeren voorafgaand aan hun detentie. Uit dat onderzoek blijkt dat 64% van hen werkloos is voorafgaand aan de detentie.<sup>92</sup> Ter vergelijking, de jeugdwerkloosheid (werkloosheid onder personen tussen de 15 en 25 jaar) is volgens de laatste cijfers 7,3% en is in de afgelopen zeventien jaar niet hoger geweest dan 17,3%.<sup>93</sup>

### Terbeschikkinggestelden

In de afgelopen vijftien jaar zijn drie onderzoeken gepubliceerd waarin onderzoek is gedaan naar financiële problemen onder tbs en andere forensisch psychiatrische patiënten. Hieruit blijkt dat 54% van de tbs-patiënten en ongeveer 60% van andere forensisch psychiatrische patiënten met financiële problemen te maken heeft. De precieze aard van deze financiële problemen is niet bekend, maar zouden volgens Appelman, Dirkwager en Van der Laan kunnen duiden op schuldenproblematiek en de afwezigheid van een legale inkomstenbron.<sup>94</sup> Ook zijn tbs-patiënten vaak werkloos voorafgaand aan hun detentie. Het percentage tbs-patiënten dat voor hun detentie werkloos is, varieert tussen de 80% en de 90%. In de geanalyseerde studies is geen onderzoek gedaan naar werkloosheid onder andere forensisch psychiatrische patiënten.<sup>95</sup>

## 2.7.2 Geldzaken binnen inrichtingen

### Gedetineerden en jeugdigen

Gedetineerden en jeugdigen krijgen bij binnenkomst in een penitentiaire inrichting de beschikking over een rekening-courant. Op grond van artikel 46 van de Pbw en artikel 51 van de Bjj is het uitgangspunt dat het verboden is om over contant geld te beschikken, tenzij in de huisregels van de instelling anders is bepaald.

Op de rekening-courant mag in overeenstemming met de Regeling model huisregels penitentiaire inrichtingen maximaal 500 euro staan. Aan de financiële transacties zijn regels verbonden, en de rekening-couranten worden beheerd door het Shared Service Center DJI (SSC). De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) verwerkt stortingen van externen naar de rekening-courant van een gedetineerde. In tegenstelling tot de Regeling model huisregels penitentiaire inrichtingen schrijft de Regeling model huisregels justitiële jeugdinrichtingen geen specifieke regels voor op het gebied van geldzaken.

De gedetineerde kan het geld op de rekening-courant aanwenden voor aankopen in de inrichtingswinkel en bijvoorbeeld de kapper. Daarnaast kan DJI door het rekening-courant – met toestemming van de gedetineerde – betalingen verrichten voor schadevergoedingen aan slachtoffers, boetes, collegegeld, schuldenaflossing, of bijvoorbeeld paspoortverlengingen.<sup>96</sup> Het bedrag dat gedetineerden kunnen uitgeven in de gevangeniswinkel is maximaal €100 per week.

<sup>92</sup> Appelman, Dirkwager & Van der Laan 2021, p. 18.

<sup>93</sup> Zie voor actuele cijfers: [Werkloosheid daalt het sterkst onder jongeren \(cbs.nl\)](#). Zie voor de cijfers van de periode 2014-2020: [Cijfers over jeugdwerkloosheid | Nederlands Jeugdinstituut \(nji.nl\)](#).

<sup>94</sup> Appelman, Dirkwager & Van der Laan 2021, p. 46.

<sup>95</sup> Appelman, Dirkwager & Van der Laan 2021, p. 45.

<sup>96</sup> Aanhangsel Handelingen // 2020/21, nr. 1498.

### Terbeschikkinggestelden

Het beheer van het eigen geld van de terbeschikkinggestelde berust bij het hoofd van de inrichting, tenzij in het verplegings- en behandelingsplan anders is bepaald.<sup>97</sup> In de huisregels van een instelling kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot het bezit van contant geld en het gebruik van de rekening-courant.

### 2.7.3 Inkomsten

#### Gedetineerden

Inkomsten van gedetineerden bestaan over het algemeen uit arbeid in de inrichting, eigen vermogen en de welwillendheid van familie of vrienden. Inkomsten uit arbeid zijn relatief gering.<sup>98</sup>

Op grond van artikel 47 Pbw kan een gedetineerde in de gelegenheid worden gesteld deel te nemen aan de in de inrichting beschikbaar gestelde arbeid. Sinds 1 juli 2021 bestaat er voor gedetineerden niet meer het recht op deelname aan de beschikbaar gestelde arbeid in de inrichting.<sup>99</sup> Ook de verplichting tot arbeid in een penitentiaire inrichting is sinds 1 juli 2021 vervallen. De gedetineerde die werkt, ontvangt voor verrichte zaalarbeid, taakarbeid, of stukarbeid een arbeidsloon, een taakloon of een stukloon. Het basisuurloon wordt ieder jaar aangepast op basis van het door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) vastgestelde index voor consumentenprijzen. Het basisuurloon bedraagt thans €0,91 en wordt op 1 januari van elk jaar aangepast op basis van de door het CBS voor dat jaar vastgestelde index voor consumentenprijzen. Uitbetaling vindt wekelijks achteraf plaats. In de regel bedraagt arbeid in detentie twintig uur per week.<sup>100</sup>

In de Regeling arbeid gedetineerden zijn, als uitwerking van artikel 47 vijfde lid, van de Pbw, nadere regels gesteld rondom het arbeidsloon. Deze regeling is niet van toepassing op gedetineerden die aangegeven hebben niet te willen werken en deelnemers aan een penitentiaal programma.<sup>101</sup> Gedetineerden die de AOW-leeftijd hebben bereikt ontvangen, wanneer zij niet deelnemen aan arbeid, een loonvervangende financiële tegemoetkoming ter hoogte van 80% van het basisuurloon.<sup>102</sup> De gedetineerden die als gevolg van hun detentie- en reïntegratieplan niet kunnen werken, ontvangen een loonvervangende financiële tegemoetkoming ter hoogte van het basisuurloon.<sup>103</sup>

#### Jeugdigen en terbeschikkinggestelden

Op grond van de 'Regeling zakgeld jeugdigen' ontvangen jeugdigen in een inrichting een klein bedrag aan zakgeld, dat wordt aangepast aan de normprijzen in de inrichting. Terbeschikkinggestelden die geen inkomen hebben ontvangen op grond van artikel 41 van het 'Reglement verpleging terbeschikkinggestelden' zak- en kleedgeld.

<sup>97</sup> Art. 40 lid 2 Reglement verpleging ter beschikking gestelden.

<sup>98</sup> Bleichrodt & Vegter 2021, p. 271.

<sup>99</sup> Op 1 juli 2021 is de Wet Straffen en Beschermen ingevoerd.

<sup>100</sup> Artikel 2 en 3 Regeling arbeid gedetineerden.

<sup>101</sup> Gedetineerden kunnen via het penitentiaal programma het laatste gedeelte van hun detentie buiten de gevangensmuren doorbrengen, met een aantal beperkingen in hun vrijheden zoals controles.

<sup>102</sup> Artikel 7 Regeling arbeid gedetineerden.

<sup>103</sup> Artikel 5 Regeling arbeid gedetineerden.

## 3 Invoering van griffierecht in het buitenland

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn de resultaten van het deelonderzoek naar buitenlandse voorbeelden waar een griffierecht bij beklag in detentie is ingevoerd weergegeven. In de literatuur is slechts één voorbeeld bekend van de invoering van een griffierecht voor gedetineerden, dit voorbeeld wordt in paragraaf 3.2 besproken. In paragraaf 3.3. zijn de klachtprocedures voor gedetineerden in andere landen beschreven.

### 3.2 Prison Litigation Reform Act

In de Verenigde Staten is in 1996 de ‘Prison Litigation Reform Act’ (PLRA) ingevoerd. In de jaren voorafgaande aan de invoering was het aantal civiele rechtszaken van gedetineerden gegroeid, waardoor een aanzienlijk deel van de werklast van federale rechtbanken uit de behandeling van zaken van gedetineerden bestond. In 1995 was 15 % van de civiele zaken waarin uitspraak werd gedaan, aangespannen door een gedetineerde.<sup>104</sup> Het wetgevingsdebat rond de PLRA richtte zich met name op ‘frivolous lawsuits’: de gedachte was dat de druk op federale rechtbanken werd veroorzaakt door gedetineerden die lichtzinnig zaken aanspannen. De PLRA was gericht op het tegengaan van dergelijke zaken.<sup>105</sup>

De PLRA heeft betrekking op ‘civil actions brought by prisoners’, waarbij met name moet worden gedacht aan acties uit onrechtmatige daad. Uitsluitend vorderingen die worden ingesteld bij federale rechtbanken vallen onder de PLRA. Onder ‘prisoner’ wordt elke persoon verstaan die is gedetineerd in het kader van een veroordeling of vanwege overtreding van voorwaarden na voorwaardelijke invrijheidsstelling. Onder deze definitie vallen zowel federale gedetineerden als gedetineerden in ‘state prisons’. Ook gedetineerden in militaire gevangenissen en jeugdgevangenissen zijn ‘prisoners’ in de zin van de PLRA. Hetzelfde geldt voor personen die hun detentie ondergaan in een psychiatrisch ziekenhuis.<sup>106</sup>

De PLRA beperkt *prisoner litigation* op drie verschillende manieren.<sup>107</sup> In de eerste plaats moet een gedetineerde eerst de interne klachtprocedure van de gevangenis doorlopen voordat hij

<sup>104</sup> Schlanger, *Harvard Law Review* 2003, afl. 6, p. 1558.

<sup>105</sup> Kurin, *Western Michigan University Cooley Journal of Practical & Clinical Law*, afl. 1, p. 10.

<sup>106</sup> Boston 2006, p. 1-3.

<sup>107</sup> De PLRA beperkt ook de mogelijkheid tot ‘prospective relief’ – vormen van rechtsherstel anders dan geldelijke schadevergoeding, zie Boston 2006, p. 13. Dit aspect is in het kader van de invoering van een griffierecht niet relevant en wordt in het vervolg buiten beschouwing gelaten.



een rechtszaak kan beginnen. Dat is vergelijkbaar met de manier waarop in Nederland wordt omgegaan met civiele vorderingen van gedetineerden: deze worden alleen dan ontvankelijk geacht als voor de gedetineerde geen andere met voldoende waarborgen omklede rechtsgang openstaat.<sup>108</sup> De penitentiaire beklag- en beroepsprocedure is zo'n met voldoende waarborgen omklede rechtsgang. Anders dan in Nederland zijn de interne klachtprocedures zijn in de Verenigde Staten niet uniform. Het verschilt per staat of en hoe de klachtprocedure is geregeld. In staten waarin de klachtprocedure niet centraal is geregeld, kan de interne klachtprocedure ook per gevangenis verschillen. Daarnaast bestaan er 133 federale rechtbanken waarvan de klachtprocedure centraal is geregeld. De regel dat een gedetineerde eerst de interne klachtprocedure moet doorlopen was bedoeld om het aantal rechtszaken van gedetineerden te verminderen en om functionarissen van de gevangenissen de mogelijkheid te bieden om klachten intern op te lossen. In de literatuur is echter geconstateerd dat sommige gevangenisbestuurders misbruik maken van deze regeling doordat zij de interne klachtprocedure noodloos ingewikkeld maken of de gedetineerde onvoldoende tijd geven om een klacht in te dienen.<sup>109</sup>

In de tweede plaats beperkt de PLRA de mogelijkheid om schadevergoeding toe te kennen voor mentale of emotionele schade die in detentie is ontstaan, tenzij de gedetineerde aan kan tonen dat dit het gevolg is van lichamelijk letsel. Het gevolg van deze regeling is dat mentale of emotionele schade die niet gepaard gaat met lichamelijk letsel, bijvoorbeeld mentale of emotionele schade die is ontstaan door verbaal geweld of een aanranding, niet wordt vergoed. Daarbij komt dat het lichamelijk letsel van een zekere ernst moet zijn.<sup>110</sup> Volgens sommige rechters is letsel zoals blauwe plekken, schaafwonden of rugpijn onvoldoende ernstig om aanspraak te maken op mentale of emotionele schadevergoeding.<sup>111</sup> Het gevolg hiervan is dat ook mentale en emotionele schade die het gevolg is van fysiek geweld niet altijd voor vergoeding in aanmerking komt.

In de derde plaats houdt de PLRA een hervorming in van het stelsel van griffierechten. In de Verenigde Staten kan een onvermogen persoon die een rechtszaak wil beginnen om een 'in forma pauperis'-status verzoeken. Als de rechter dit verzoek toewijst, hoeft deze persoon geen griffierecht te betalen. Sinds de invoering van de PLRA is dit voor gedetineerden anders: gedetineerden met een 'in forma pauperis'-status zijn wel verplicht om een griffierecht te betalen, maar mogen dit bedrag in termijnen betalen.<sup>112</sup> Bovendien krijgt een gedetineerde geen 'in forma pauperis'-status als hij drie keer een vordering heeft ingesteld die is afgewezen omdat deze lichtzinnig (*'frivolous'*) of te kwader trouw (*'malicious'*) is ingesteld of als de vordering niet tot een rechtsgevolg kan leiden (*'fails to state a claim'*). De gedetineerde die driemaal een dergelijke vordering heeft ingesteld, heeft geen recht op een 'in forma pauperis'-status en moet het volledige griffierecht betalen voordat zijn zaak wordt behandeld. Alleen in gevallen waarin de gedetineerde acuut gevaar loopt op zwaar lichamelijk letsel kan hier een uitzondering op worden gemaakt.<sup>113</sup> Het huidige griffierecht bedraagt \$ 350 per zaak.<sup>114</sup>

De invoering van de PLRA heeft geleid tot een aanzienlijke afname van het aantal vorderingen dat door gedetineerden bij federale rechtbanken wordt ingediend. Dat is te zien in figuur 3.1. In de jaren voorafgaand aan de invoering van de PLRA in 1996, aangegeven met de rode lijn,

<sup>108</sup> Zie voor een nadere bespreking paragraaf 2.5.

<sup>109</sup> Kurin, *Western Michigan University Cooley Journal of Practical & Clinical Law*, afl. 1, p. 13.

<sup>110</sup> Boston 2006, p. 238.

<sup>111</sup> Boston 2006, p. 249.

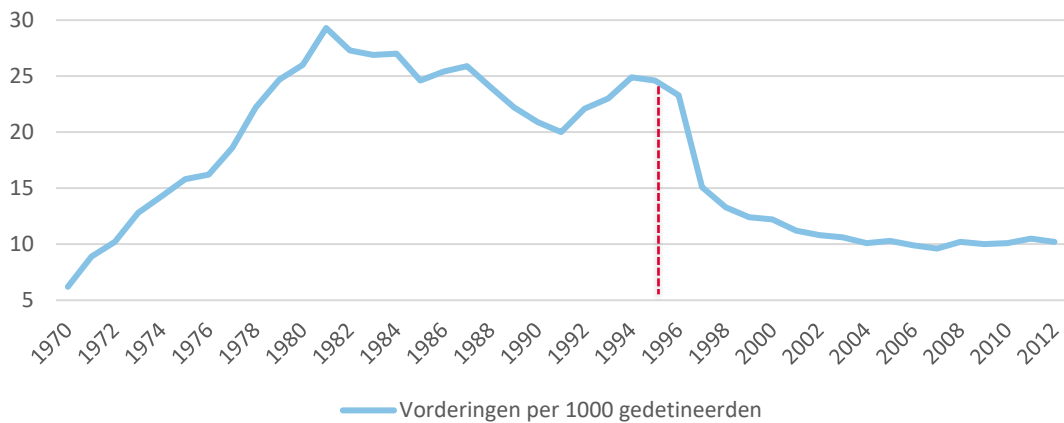
<sup>112</sup> Boston 2006, p. 264.

<sup>113</sup> Boston 2006, p. 270-271.

<sup>114</sup> §1940 US Code

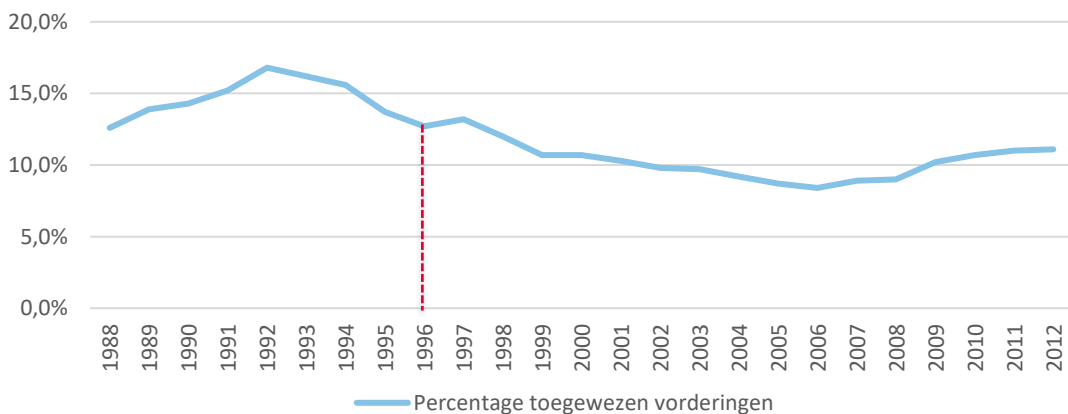
groeide het aantal door gedetineerden aangespannen zaken tot ongeveer 25 rechtszaken per 1.000 gedetineerden per jaar. In de jaren daarna nam dit aantal af tot ongeveer tien zaken.<sup>115</sup>

**FIGUUR 3.1: VORDERINGEN PER 1000 GEDETINEERDEN<sup>116</sup>**



De PLRA was gericht op het tegengaan van lichtzinnige of te kwader trouw aangespannen rechtszaken. Uit de cijfers blijkt echter niet dat de effecten tot deze categorieën beperkt zijn gebleven. Als minder vorderingen lichtzinnig of te kwader trouw worden ingediend, is de verwachting dat het aandeel vorderingen dat wordt toegewezen stijgt. Sinds de invoering van de PLRA is echter geen sprake van een stijging, maar van een lichte daling van het percentage toegewezen vorderingen.<sup>117</sup> Dat is weergegeven in figuur 3.2.

**FIGUUR 3.2: PERCENTAGE TOEGEWEEZEN VORDERINGEN<sup>118</sup>**



Omdat de PLRA ook op andere manieren ingrijpt op de rechtsgang van gedetineerden is niet met zekerheid te zeggen wat de invloed van de wijzigingen in het stelsel van griffierechten is geweest. Het is waarschijnlijk dat andere aspecten van de PLRA, met name het vereiste dat een gedetineerde eerst de interne klachtprocedure dient te doorlopen, ook hebben bijgedragen aan de afname van het aantal door gedetineerden aangespannen rechtszaken. Daarnaast is het griffierecht dat gedetineerden als gevolg van de PLRA moeten betalen aanzienlijk hoger

<sup>115</sup> Schlanger, *UC Irvine Law Review* 2015, afl. 5, p. 157.

<sup>116</sup> Schlanger, *UC Irvine Law Review* 2015, afl. 5, p. 157.

<sup>117</sup> Schlanger, *UC Irvine Law Review* 2015, afl. 5, p. 164.

<sup>118</sup> Schlanger, *UC Irvine Law Review* 2015, afl. 5, p. 164.

dan het door de RSJ voorgestelde griffierecht van €1,50. Of een lager griffierecht dezelfde effecten zal hebben is niet bekend.

Bovendien moet rekening worden gehouden met de verschillen tussen het civiele stelsel waar de PLRA betrekking op heeft en de Nederlandse beklag- en beroepsprocedure. Zo heeft de PLRA betrekking op vorderingen uit onrechtmatige daad die gericht zijn op het verkrijgen van schadevergoeding, terwijl de mogelijkheid om in een Nederlandse penitentiaire beklag- en beroepsprocedure schade volledig vergoed te krijgen beperkt is. Ook moet rekening worden gehouden met het feit dat gedetineerden in sommige staten de mogelijkheid hebben om een vordering bij een statelijke rechtbank in te stellen. In Nederland bestaat een soortgelijke uitwijkmogelijkheid niet.

### 3.3 Klachtprocedures voor gedetineerden in het buitenland

Zoals gezegd zijn naast de invoering van de PLRA geen voorbeelden uit andere landen bekend van invoering van griffierecht voor gedetineerden. Hieronder geven wij een overzicht van de klachtprocedure in een aantal Europese landen. Er zijn geen landen waar gedetineerden griffierecht moeten betalen voor het indienen van klachten in penitentiaire beklag- en beroepsprocedures. Wel zijn er landen waar de gedetineerden zich tot de reguliere rechtspraak kunnen wenden, waarbij de algemene regels voor griffierechten gelden.

#### *België*

Sinds oktober 2020 kent België een klachtenprocedure voor gedetineerden naar Nederlands voorbeeld. Net als in Nederland kan de gedetineerde een klacht indienen bij een klachtcommissie. Op grond van artikel 148 van de Basiswet betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden (hierna: Basiswet) kan een gedetineerde beklag doen over elke beslissing die door of namens de directeur ten aanzien van hem genomen werd. Ook kan een klacht worden ingediend tegen het verzuim of de weigering om een beslissing te nemen. Op grond van artikel 159 Basiswet kan een gedetineerde beroep instellen bij de Beroepscommissie van de Centrale Raad voor het Gevangeniswezen. Voor het indienen van een klacht of het instellen van beroep hoeft geen griffierecht te worden betaald.

#### *Duitsland*

In Duitsland kan een gedetineerde klachten indienen bij de directeur van de inrichting of bij een vertegenwoordiger van de toezichthoudende autoriteit.<sup>119</sup> Over de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende maatregelen, bijvoorbeeld een gevangenisstraf, kan een gedetineerde om een rechterlijke beslissing verzoeken bij de kamer voor tenuitvoerlegging van vonnissen van de districtsrechtbank.<sup>120</sup> Proceskosten zijn na afloop verschuldigd als het verzoek wordt afgewezen. Daarin verschillen zij van een griffierecht, dat voorafgaand aan de procedure wordt geheven. Bij zaken over psychiatrische zorg in voorlopige hechtenis zijn geen proceskosten verschuldigd.<sup>121</sup> De proceskosten zijn afhankelijk van de waarde van de zaak (*Streitwert*), die door de rechter wordt vastgesteld.<sup>122</sup> Ervan uitgaande dat de waarde van een dergelijke zaak de €10.000 niet overstijgt, zijn de proceskosten maximaal €59. Wij hebben geen informatie gevonden over de gevolgen van deze proceskosten op het aantal verzoeken dat gedetineerden bij rechtbanken indienen.

<sup>119</sup> Artikel 108 Strafvollzugsgesetz (Wet inzake de uitvoering van straffen).

<sup>120</sup> Artikel 109 en 110 Strafvollzugsgesetz (Wet inzake de uitvoering van straffen).

<sup>121</sup> Artikel 121, tweede lid, Strafvollzugsgesetz (Wet inzake de uitvoering van straffen).

<sup>122</sup> Artikel 65 Gerichtskostengesetz (Wet inzake gerechtskosten).

### Italië

Penitentiaire inrichtingen staan in Italië onder toezicht van gespecialiseerde rechters voor het gevangeniswezen, de *Magistrati di Sorveglianza* (toezichtrechters). Een toezichtrechter heeft onder andere als taak om klachten van gedetineerden te beoordelen.<sup>123</sup> Deze bevoegdheid strekt zich uit tot klachten die betrekking hebben op opgelegde sancties of op het niet-naleven van de bepalingen van de *Legge sull'ordinamento penitenziario* (Wet op het penitentiair systeem). Tegen de beslissingen van de toezichtrechter staat cassatie open bij een toezichthoudende rechtbank.<sup>124</sup> De beoordeling van de toezichthoudende rechtbank is beperkt tot de vraag of de toezichtrechter het recht juist heeft toegepast. Voor beklag bij de toezichtrechter en cassatie bij de toezichtrechtbank hoeft voor zover ons bekend geen griffierecht te worden betaald. Gedetineerden hebben daarnaast ook de mogelijkheid om klachten in te dienen bij bijvoorbeeld de gevangenisdirecteur, de minister van justitie of de Ombudsman voor het gevangeniswezen. Hiervoor hoeft geen griffierecht te worden betaald.

### Spanje

Ook in Spanje kunnen gedetineerden hun klachten richten aan het bestuur van de gevangenis. Zij kunnen ook beroep instellen tegen beslissingen die hun rechten of belangen schaden. Dit beroep kan worden ingesteld bij de *Juez de Vigilancia Penitenciaria*, een gespecialiseerde rechter die toezicht houdt op het gevangeniswezen en de rechten van gedetineerden. Gedetineerden kunnen ook klachten indienen bij de openbaar aanklager en bij de Ombudsman.<sup>125</sup> In Spanje hoeven natuurlijke personen geen griffierecht te betalen.<sup>126</sup>

### Scandinavië

Scandinavische landen (Denemarken, Noorwegen, Finland en Zweden) kennen onderling vergelijkbare systemen. In die landen kan bezwaar worden gemaakt bij de diensten die verantwoordelijk zijn voor de justitiële inrichtingen. In de literatuur wordt niet gemeld dat gedetineerden hier griffierecht voor moeten betalen. Ook op de websites van de overheidsdiensten die verantwoordelijk zijn voor de justitiële inrichtingen wordt niet vermeld dat gedetineerden griffierecht moeten betalen voor het indienen van een klacht.<sup>127</sup> Op de website van het Finse Agentschap voor strafrechtelijke sancties wordt vermeld dat het indienen van een klacht gratis is.<sup>128</sup> Beroep werd eerder ook ingesteld bij deze diensten, maar dit is in de periode van 2000-2010 in al deze landen gewijzigd: beroep kan tegenwoordig bij een reguliere rechter worden ingesteld. Daarnaast nemen ombudsmannen een belangrijke positie in bij de controle en behandeling van klachten.<sup>129</sup> De bevoegdheid van de ombudsman verschilt wel per land. In Noorwegen en Denemarken kan de ombudsman enkel een advies uitbrengen en overheidsfunctionarissen op de hoogte brengen van misstanden; in Finland en Zweden heeft de ombudsman ook de bevoegdheid om een procedure te beginnen ten aanzien van plichtsverzuim van ambtenaren.<sup>130</sup>

<sup>123</sup> Artikel 69 van de *Legge sull'ordinamento penitenziario* (Wet op het penitentiair systeem).

<sup>124</sup> Artikel 71-ter van de *Legge sull'ordinamento penitenziario* (Wet op het penitentiair systeem).

<sup>125</sup> Cid, *Punishment & Society* 2005, afl. 2, p. 155.

<sup>126</sup> Raad van Europa 2020, p. 32.

<sup>127</sup> Zie voor Zweden: [www.kriminalvarden.se/for-domd-eller-haktad/domd-till-fangelse/overklaga-beslut/](http://www.kriminalvarden.se/for-domd-eller-haktad/domd-till-fangelse/overklaga-beslut/) (laatst geraadpleegd 17 mei 2022). Denemarken: [www.kriminalforsorgen.dk/straf/faengsel/afsoning-af-faengselsdom/indsattes-rettigheder/](http://www.kriminalforsorgen.dk/straf/faengsel/afsoning-af-faengselsdom/indsattes-rettigheder/) (laatst geraadpleegd 17 mei 2022). De website van de Noorse dienst voor justitiële inrichtingen bevat geen informatie over het indienen van klachten.

<sup>128</sup> [www.rikosseuraamus.fi/fi/index/taytantonpano/kantelu.html](http://www.rikosseuraamus.fi/fi/index/taytantonpano/kantelu.html) (laatst geraadpleegd 17 mei 2022).

<sup>129</sup> Lappi-Seppälä & Koskeniemi, *Crime, Law and Social Change* 2015, afl. 3, p. 138-139.

<sup>130</sup> Lappi-Seppälä & Koskeniemi, *Crime, Law and Social Change* 2015, afl. 3, p. 140-142.

*Verenigd Koninkrijk*

In het Verenigd Koninkrijk hebben gedetineerden het recht om een klacht in te dienen bij de gevangenisdirecteur of commissie van toezicht.<sup>131</sup> Hiervoor hoeft geen griffierecht te worden betaald.<sup>132</sup> Als gedetineerden niet tevreden zijn met de interne afhandeling van hun klacht, kunnen zij een klacht indienen bij de *Prisons and Probation Ombudsman*. Deze speciaal voor het gevangeniswezen opgerichte ombudsman doet onderzoek naar klachten van gedetineerden en stelt aan de hand daarvan een rapport op dat naar de betreffende instellingen wordt gestuurd. Klachten kunnen ook worden gericht aan de Independent Monitoring Board, de inspectiedienst die toezicht houdt op de omstandigheden in gevangenissen en de behandeling van gedetineerden. Wij hebben geen informatie gevonden waaruit blijkt dat gedetineerden bij deze instanties griffierecht moeten betalen.

---

<sup>131</sup> Artikel 11 van de Prison Rules 1999.

<sup>132</sup> De voorwaarden voor indiening van klachten zijn vastgelegd in het Prisoner Complaints Policy Framework. De betaling van griffierecht wordt niet als voorwaarde genoemd.

## 4 Vergelijking griffierecht in het tuchtrecht

### 4.1 Inleiding

In de afgelopen jaren is voor een aantal beroepsgroepen een griffierecht ingevoerd bij het indienen van een tuchtklacht. Hoewel het indienen van klachten in detentie wezenlijk anders is door de gesloten setting, kan de invoering van het griffierecht op andere terreinen wel inzicht bieden in het effect daarvan op de ingediende klachten.<sup>133</sup> In paragraaf 4.2 worden eerst de overwegingen bij het invoeren van een griffierecht voor tuchtklachten in de advocatuur, het notariaat, bij gerechtsdeurwaarders en het medisch tuchtrecht toegelicht. Paragraaf 4.3 gaat vervolgens in op de effecten van de invoering van een griffierecht in deze sectoren.

### 4.2 Overwegingen voor het invoeren van een griffierecht

#### 4.2.1 Griffierecht voor tuchtrecht van de advocatuur

In de advocatuur wordt sinds 1 januari 2015 een griffierecht geheven voor het indienen van een tuchtklacht. Het voorstel voor het invoeren van een griffierecht is geïntroduceerd in de tweede nota van wijziging bij het wetsvoorstel Wet positie en toezicht advocatuur (Wpta), waarmee de Advocatenwet en een aantal andere wetten zijn gewijzigd.<sup>134</sup>

Hoewel het griffierecht in de tweede nota van wijziging is voorgesteld,<sup>135</sup> werd in de memorie van toelichting bij het oorspronkelijke wetsvoorstel al wel geconstateerd dat in de praktijk veel klachten over advocaten bij de tuchtrechter terecht kwamen die ook op een andere wijze konden worden afgedaan. In eerste instantie hing het voorstel voor het invoeren van een griffierecht samen met het voorstel in de tweede nota van wijziging dat ‘een ieder met een redelijk belang’, naast de deken zelf, een klacht bij de tuchtrechter zou moeten kunnen indienen.<sup>136</sup> Van het laatste voorstel werd later toch afgezien, maar het voorstel voor het invoeren van een griffierecht werd aangehouden.<sup>137</sup> De invoering van een griffierecht had tot doel te stimuleren dat klachten die ook op een andere wijze konden worden afgedaan en te lichte klachten niet meer bij de tuchtrechter terecht zouden komen. Het tuchtrechtmechanisme stond volgens de

<sup>133</sup> Gedetineerden moeten ook een griffierecht betalen voor het indienen van een tuchtklacht tegen een van deze beroepsgroepen, maar daarover is geen afzonderlijke informatie beschikbaar.

<sup>134</sup> In de eerste instantie was het idee om het tuchtrecht aan te passen in een Kaderwet tuchtprocesrecht. Deze wet liet op zich wachten en daarom is o.a. zijn in de tweede nota van wijziging om de Wpta enkele wijzigingen voorgesteld (*Kamerstukken II*, 2011/12, 32382, nr. 10).

<sup>135</sup> *Kamerstukken II* 2009/10, 32382, nr. 3, p. 25.

<sup>136</sup> *Kamerstukken II* 2011/12, 32382, nr. 10, p. 33.

<sup>137</sup> *Kamerstukken II* 2012/13, 32382, nr. 14, p. 13.

memorie van toelichting namelijk niet in alle gevallen in verhouding tot het belang dat in de tuchtzaak aan de orde was.<sup>138</sup> Daarnaast zou de heffing van een griffierecht mogelijkheden bieden tot het leveren van een financiële bijdrage aan de kosten van het tuchtrecht.<sup>139</sup>

Veronderstellingen over de introductie van het griffierecht in de advocatuur waren dat een griffierecht klagers ertoe zou dwingen een afweging te maken over het indienen van een klacht en na te gaan of de klacht zich in redelijkheid wel leent voor het tuchtrecht. Die afweging zou ertoe leiden dat de klager er voor kiest om het geschil op een andere manier op te lossen, bijvoorbeeld door de klacht onder de aandacht van de deken te brengen of naar een geschillencommissie te gaan.<sup>140</sup> Door de invoering van een griffierecht zou zoveel mogelijk worden voorkomen dat klachten die naar hun aard niet in het tuchtrecht thuishoren, daar niet zouden worden ingediend. Hierdoor zou een dempend effect op het indienen van bagatelzaken ontstaan.<sup>141</sup>

De invoering van het griffierecht stuitte ook op tegenstand. Tegenstanders betoogden dat het griffierecht een obstakel kon vormen voor het indienen van klachten. Klagers zouden door het griffierecht kunnen afzien van het indienen van een klacht. In het wetsvoorstel is – om het griffierecht niet te laten uitwerken als een te hoge drempel voor het daadwerkelijk indienen van klachten – het verschuldigde bedrag, volgens de wetgever relatief laag worden vastgesteld. Hiermee zou recht worden gedaan aan het uitgangspunt dat het tuchtrecht ‘naar zijn aard niet primair dient ter persoonlijke genoegdoening van klagers (ondanks dat vele klagers een veroordelende tuchtspraak wel als zodanig zullen ervaren), maar om de beroepsstandaard te handhaven.’<sup>142</sup>

Een klacht tegen een advocaat moet op grond van artikel 46c Advocatenwet worden ingediend bij de deken. Wanneer de klager de klacht bij de tuchtrechter kenbaar wil maken is een griffierecht van €50 verschuldigd. Het griffierecht wordt geheven door de lokale deken.<sup>143</sup>

#### 4.2.2 Griffierecht voor tuchtrecht van gerechtsdeurwaarders en het notariaat

In navolging van de invoering van een griffierecht in de advocatuur, wordt sinds 1 januari 2018 ook in het notariaat en bij gerechtsdeurwaarders een griffierecht geheven voor het indienen van tuchtklachten in eerste aanleg en in hoger beroep. De belangrijkste overweging om ook voor tuchtklachten tegen gerechtsdeurwaarders en notarissen een griffierecht in te voeren is om potentiële klagers ertoe te bewegen een afweging te maken tussen de kosten die gemoeid zijn met het indienen van een klacht en het belang dat met de zaak is gediend. Hiermee wordt beoogd dat klachten die naar hun aard niet bij de tuchtrechter thuishoren, maar zich lenen voor bijvoorbeeld een klachtenregeling, de tuchtrechter niet bereiken. De schaarse capaciteit van de tuchtrechter zou daarmee worden gebruikt voor zaken die daadwerkelijk daar horen.<sup>144</sup> Daarnaast zou het invoeren van een griffierecht, zij het in relatief beperkte mate, bijdragen aan de financiering van het tuchtrecht.<sup>145</sup> De overwegingen voor het invoeren van een griffierecht komen overeen met de overwegingen die ook bij de invoering in de advocatuur naar voren kwamen.

<sup>138</sup> *Kamerstukken II 2011/12, 32382, nr. 10, p. 75.*

<sup>139</sup> *Kamerstukken II 2011/12, 32382, nr. 10, p. 76.*

<sup>140</sup> *Kamerstukken II 2011/12, 32382, nr. 10, p. 40 en 75.*

<sup>141</sup> *Kamerstukken II 2011/12, 32382, nr. 10, p. 47.*

<sup>142</sup> *Kamerstukken II 2011/12, 32382, nr. 10, p. 76.*

<sup>143</sup> Artikel 46 e Advocatenwet.

<sup>144</sup> *Kamerstukken II 2014/15, 34145, nr. 6, p. 15.*

<sup>145</sup> *Kamerstukken II 2015/16, 34145, nr. 6, p. 15.*

Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel specifiek wordt gesproken over bagatelklachten. Er wordt daarin gesteld dat met de heffing van een griffierecht wordt beoogd een natuurlijke drempel in te bouwen voor bagatelklachten. Later blijkt uit de Nota naar aanleiding van het verslag dat hieronder moet worden verstaan dat het er daarbij om gaat te voorkomen dat de tuchtrechter klachten bereiken die daar naar hun aard niet thuishoren. Het kan bijvoorbeeld gaan om een klacht die betrekking heeft op de hoogte van de door de beroepsbeoefenaar ingediende declaratie. Als de klacht enkel betrekking heeft op de hoogte van een declaratie en het geschil bijvoorbeeld via een klachtregeling had kunnen worden behandeld, kan de tuchtrechter de klacht niet ontvankelijk verklaren. Dit kan veranderen indien de beroepsbeoefenaar vaker klachten krijgt over declaratiegedrag. De tuchtrechter kan als er sprake is van bestendig ongewenst gedrag, hem tuchtrechtelijk veroordelen.<sup>146</sup>

Om het invoeren van een griffierecht niet te laten uitwerken als een te hoge drempel, is ook in het notariaat en bij gerechtsdeurwaarders gekozen voor een relatief laag griffierecht van €50 en is daarmee aangesloten bij de advocatuur. Het heffen van een griffierecht zou bijdragen aan het handhaven van de beroepsstandaard, en het uitgangspunt dat het tuchtrecht niet primair dient voor de persoonlijke genoegdoening van klagers. Daarnaast is ook bij het notariaat en bij gerechtsdeurwaarders voorzien in een bepaling voor het terugbetalen van het griffierecht, indien de klacht (deels) gegrond wordt verklaard.

Evenals de invoering van het griffierecht in de advocatuur, stuitte het voorstel voor invoering van een griffierecht voor tuchtklachten in het notariaat en bij de gerechtsdeurwaarders ook op weerstand. Een amendement werd ingediend waarvan de strekking was het griffierecht in de advocatuur terug te draaien en voor gerechtsdeurwaarders en het notariaat te schrappen. Volgens de indiener betekende het heffen van een griffierecht een onwenselijke drempel voor de toegang tot de tuchtrechter. Bovendien zouden onder de klagers ook personen zitten die in financieel lastige situaties betrokken zijn.<sup>147</sup> Voor het amendement bestond geen meerderheid in de Tweede Kamer.<sup>148</sup>

In geval een klager een griffierecht voor het indienen van een tuchtklacht niet zou kunnen betalen, kan de klager zich in een voorkomend geval wenden tot de beroepsorganisatie om die te bewegen de klacht over te nemen en op te treden voor de klager. Ook kan de klager zich wenden tot het Bureau Financieel Toezicht (BFT). Omdat er meerdere alternatieve wijzen van geschilbeslechting mogelijk zijn, en er mogelijkheden zijn om ook als de klager het griffierecht niet kan betalen alsnog de klacht onder de aandacht van de tuchtrechter te doen brengen, was de minister van mening dat het bedrag van €50 euro geen onevenredige drempel zou vormen.<sup>149</sup>

### 4.2.3 Griffierecht voor het medisch tuchtrecht

Ook binnen het medisch tuchtrecht is een griffierecht ingevoerd van €50; dit met ingang van 1 april 2019. Het griffierecht is verschuldigd zowel in eerste aanleg als in hoger beroep. Er is voor gekozen om voor de hoogte van het griffierecht aan te sluiten bij het bedrag zoals is opgenomen in de Advocatenwet.

<sup>146</sup> *Kamerstukken II* 2014/15, 34145, nr. 3, p. 19 en *Kamerstukken II*, 2015/16, 34145, nr. 6, p. 17.

<sup>147</sup> *Kamerstukken II* 2015/16, 34145, nr. 10, p. 2.

<sup>148</sup> *Handelingen II* 2015-2016, nr. 46, item 20.

<sup>149</sup> *Kamerstuk II* 2015/16, 34145, nr. 6, p. 16.



Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat de verwachting was dat, door het invoeren van een griffierecht, het totaal aantal klachten en het percentage ongegronde klachten zou afnemen en dat zo voorkomen kon worden dat tuchtcolleges onnodig zouden worden belast met bagatelklachten, die beter via het klachtrecht afgehandeld konden worden. De tuchtcolleges konden zich dan bezighouden met de zwaardere klachten, waarvoor het tuchtrecht was bedoeld.<sup>150</sup> Dit in het belang van een goed functionerend tuchtrecht. De minister gaf aan dat er geen specifieke cijfers bekend waren over het aantal bagatelklachten. Het betrof volgens hem een deel van de klachten die niet ter zitting, maar in de raadkamer worden afgehandeld. Ongeveer 65% van de klachten wordt in de raadkamer afgehandeld, en leidt nooit tot een grondverklaring van de klacht. Zaken worden behandeld in de raadkamer als het college tot het oordeel komt dat een klager niet-ontvankelijk is of een klacht kennelijk ongegrond.<sup>151</sup> Ook gaf de minister aan dat geen onderzoek was gedaan naar het effect van een griffierecht op de neiging van patiënten om een tuchtklacht in te dienen.<sup>152</sup>

Klagers die geen griffierecht kunnen betalen kunnen ook een melding doen bij Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) of bij het Landelijk Meldpunt Zorg (LMZ).<sup>153</sup>

### 4.3 Effecten van de invoering van een griffierecht

Uit de jaarverslagen van de tuchtinstanties blijkt dat de invoering van een griffierecht leidt tot een verminderde instroom van klachten. In tabel 4.1 zijn per tuchtcollege de klachten die in eerste aanleg zijn binnengekomen weergegeven. Met rood is aangegeven in welk jaar een griffierecht is ingevoerd.<sup>154</sup> De verschillen in het aantal tuchtklachten per beroepsgroep is mede te verklaren door het verschil in omvang van de beroepsgroepen.

Zoals in tabel 4.1 is weergegeven neemt het aantal ingediende klachten op alle terreinen in eerste aanleg af na invoering van het griffierecht. Met name het aantal tuchtklachten tegen gerechtsdeurwaarders nam in het jaar na de invoering van het griffierecht af (afname van 46% in 2018 ten opzichte van 2017). Het aantal tuchtklachten tegen advocaten nam in 2015 met 16 % ten opzichte van 2014 af, het aantal tuchtklachten tegen notarissen nam in 2018 met 23% af ten opzichte van 2017, en het aantal tuchtklachten tegen zorgverleners nam in 2019 met 15 % af ten opzichte van 2018.<sup>155</sup> In de jaren na het invoeren van het griffierecht daalt het aantal klachten op de verschillende terreinen licht of neemt het aantal ingediende klachten licht toe. Daarbij geldt dat voor het notariaat, de gerechtsdeurwaarderij en het medisch tuchtrecht het griffierecht vrij recent is ingevoerd, waardoor nog niet te zeggen is of het aantal klachten op de lange termijn op hetzelfde niveau blijft als vlak na het invoeren van het griffierecht.

Of de afname van het aantal klachten enkel verband houdt met een griffierecht is onduidelijk. Mogelijk spelen ook andere ontwikkelingen een rol, zoals in het medisch tuchtrecht de introductie van een klachtenfunctionaris en de afschaling van de zorg door de coronacrisis in 2020. Verder zegt de daling in het aantal ingekomen klachten op zichzelf nog niet of het doel van de

<sup>150</sup> *Kamerstukken II 2017/18, 34629, nr. 17, p. 1.*

<sup>151</sup> *Kamerstukken II 2017/18, 34629, nr. 6, p. 36.*

<sup>152</sup> *Kamerstukken II 2017/18, 34629, nr. 6, p. 6.*

<sup>153</sup> *Kamerstukken II 2017/18, 34629, nr. 6, p. 35.*

<sup>154</sup> Niet van alle tuchtinstanties zijn ieder jaar de ingekomen zaken gepubliceerd. In de tabellen zijn de gevonden aantallen in jaarverslagen weergegeven.

<sup>155</sup> Gedetineerden kunnen ook klachten indienen bij het Tuchtcollege voor de Gezondheidszorg. Wat de invoering van het griffierecht voor effect heeft gehad op het aantal ingediende medische tuchtklachten door gedetineerden is niet bekend. Eén van de regionale medische tuchtcolleges geeft aan hier geen registraties over bij te houden.

invoering van het griffierecht wordt bereikt, namelijk dat klachten die naar hun aard niet in het tuchtrecht thuishoren daar niet worden ingediend. Bovendien benoemen de Raden van Discipline en het Hof van Discipline, vijf jaar na het invoeren van het griffierecht, in het jaarverslag dat in 2020 het aantal bagatelklachten in de advocatuur is toegenomen. Wat de Raden en het Hof van Discipline onder bagatelklachten verstaan, wordt verder niet toegelicht.<sup>156</sup>

**TABEL 4.1: AANTAL INGEKOMEN TUCHTKLACHTEN<sup>157</sup>**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Advocatuur	1.400	1.584	1.291	1.078	998	1.020	1.004	846	993
Notariaat				503	453	485	374	371	318
Gerechtsdeurwaarders						1.254	660	687	
Medisch tuchtrecht		1.640	1.575	1.610	1.646	1.676	1.780	1.513	1.028

Tabel 4.2 geeft de ingekomen klachten in hoger beroep weer.<sup>158</sup> Ook in hoger beroep blijkt het aantal ingekomen klachten na de invoering van het griffierecht in de advocatuur en de gezondheidszorg af te nemen.<sup>159</sup>

**TABEL 4.2: AANTAL ZAKEN HOGER BEROEP<sup>160</sup>**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Advocatuur <sup>161</sup>	332	290	324	278	205	204	231	247	184
Medisch tuchtrecht		493	503	477	520	551	499	391	290

Bij de invoering van het griffierecht in de advocatuur, het notariaat, bij gerechtsdeurwaarders en het medisch tuchtrecht veronderstelde de wetgever dat een griffierecht het aantal zaken dat niet bij de tuchtrechter thuishoort, zou doen verminderen. Als indicatie hiervoor werd bij de invoering van het griffierecht in het medisch tuchtrecht expliciet de veronderstelling benoemd dat de invoering van een griffierecht het aantal ongegrond verklaringen zou doen afnemen (zie par. 4.3.2.). Daar valt wel wat op af te dingen; het feit dat een klacht ongegrond of niet-ontvankelijk is, betekent niet dat deze klacht niet aan de tuchtrechter gericht had moeten worden.

Uit de onderstaande tabel 4.3 blijkt dat sinds de invoering van het griffierecht in de advocatuur het aandeel niet-ontvankelijke of ongegronde klachten ten opzichte van het totaal aantal gegeven oordelen niet is toegenomen.<sup>162</sup>

**TABEL 4.3: TUCHTKLACHTEN ADVOCATUUR**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Aantal tuchtrechtelijke oordelen	1131	1286	1304	1091	856	836	856	882	803

<sup>156</sup> Jaarverslag Hof van Discipline & Raden van Discipline, 2020.

<sup>157</sup> Het aantal ingekomen klachten is gebaseerd op de jaarverslagen van de instanties.

<sup>158</sup> Het aantal ingekomen klachten in hoger beroep is voor het notariaat en gerechtsdeurwaarders niet bekend.

<sup>159</sup> Cijfers van het aantal ingekomen tuchtklachten in hoger beroep voor het notariaat en gerechtsdeurwaarders zijn niet bekend. Hoger beroep moet worden ingesteld bij het gerechtshof van Amsterdam.

<sup>160</sup> Het aantal ingekomen klachten is gebaseerd op de jaarverslagen van de instanties.

<sup>161</sup> Het Hof van Discipline is in hoger beroep ook belast met toezichtstaken. In de tabel zijn alleen de zaken weergegeven die afkomstig zijn van een van de Raden van Discipline.

<sup>162</sup> Alleen voor de advocatuur zijn cijfers over de oordelen van tuchtklachten weergegeven, omdat het griffierecht daar al langere tijd is ingevoerd. Voor de andere terreinen zijn cijfers van twee of drie jaar beschikbaar waardoor nog niet iets over de langere termijn te zeggen is.

Aantal (deels) gegrondverklaringen	441	411	416	345	290	290	261	292	258
Percentage gegrondverklaringen t.o.v. het aantal oordelen	39%	32%	32%	33%	34%	35%	30%	33%	32%
Aantal niet ontvankelijk of ongegronde klachten	690	875	888	733	566	546	595	591	545
Percentage niet-ontvankelijke of ongegronde klachten t.o.v. het aantal oordelen	61%	68%	68%	67%	66%	65%	70%	67%	68%

Ook in het medisch tuchtrecht is na de invoering van een griffierecht het percentage gegrondverklaringen niet toegenomen in 2019 en 2020, zoals blijkt uit tabel 4.4.

**TABEL 4.4: TUCHTKLACHTEN MEDISCH TUCHTRECHT<sup>163</sup>**

	2017	2018	2019	2020
Aantal tuchtrechtelijke oordelen na behandeling ter zitting	683	514	487	335
Aantal (deels) gegrondverklaringen	313	223	194	152
Percentage gegrondverklaringen t.o.v. het aantal oordelen	46%	43%	40%	45%
Aantal niet ontvankelijk of ongegronde klachten	370	291	293	183
Percentage niet-ontvankelijke of ongegronde klachten t.o.v. het aantal oordelen	54%	57%	60%	55%

In de evaluatie van de Wpta uit 2020, waarbij ook is gekeken naar de werking van het tuchtrecht, komt naar voren dat onduidelijk is hoeveel gewicht klagers aan de kosten van een griffierecht toekennen voor het indienen van een tuchtklacht. Door de deken wordt aangegeven dat het griffierecht wel 'enige' rol, maar geen grote rol, lijkt te spelen bij de beslissing om een klacht in te dienen. Voorzitters van tuchtcolleges geven aan dat een klein deel van de klagers 'lastig klaaggedrag' vertoont en daarmee een groot beslag legt op de capaciteit van de tuchtrechtspraak. Het griffierecht heeft op deze groep klagers volgens meerdere voorzitters nauwelijks effect. 'Lastige klagers klagen bijvoorbeeld eerst over de advocaat die hun zaak heeft behandeld, vervolgens over de deken en de wijze waarop de deken met die klacht is omgegaan, en na de tuchtprocedure tegen de advocaat over de opstelling van de advocaat in de tuchtprocedure en tegen de advocaat-leden van de raden van discipline die de tuchtzaak tegen de advocaat heeft behandeld. [...] In andere gevallen gaat het om een stroom aan klachten tegen steeds dezelfde advocaat.' Lastige klagers leveren met hun klachten geen bijdrage aan het doel van tuchtrechtspraak, maar leggen wel een enorme belasting op de betrokken advocaat en een financiële belasting op de tuchtrechtspraak. Enkele voorzitters van tuchtcolleges vinden het problematisch dat de mogelijkheden om op te treden tegen dit misbruik van het klachtrecht gebrekkig zijn.<sup>164</sup> Dit leidt tot een grote belasting voor de capaciteit van de

<sup>163</sup> De cijfers uit de tabel zijn afkomstig van de website van de tuchtcolleges voor de gezondheidszorg. Het aantal ingetrokken klachten na zitting zijn niet in deze tabel meegenomen omdat we de verhouding niet-ontvankelijk/ongegrond en gegrond in beeld wilden brengen.

<sup>164</sup> Herregodts, Krol, Schout & Winter 2020, p. 105-106.

tuchtcolleges, terwijl dergelijke klachten niet bijdragen aan de bewaking en bevordering van de kwaliteit van de beroepsuitoefening.<sup>165</sup>

Opvallend is dat de laatste jaren in verschillende tuchtrechtprocedures een griffierecht is ingevoerd om bagatelklachten te minderen, maar dat er geen duidelijke aanwijzingen lijken te zijn dat het invoeren van een griffierecht voor klachten inderdaad leidt tot minder bagatelzaken. Zoals in paragraaf 4.2 naar voren is gekomen, worden in de advocatuur, het notariaat, bij gerechtsdeurwaarders en het medisch tuchtrecht, lichte klachten of klachten die op andere wijze dan door een tuchtrechter kunnen worden afgedaan, gezien als bagatelklachten. Het griffierecht is voor tuchtklachten in de advocatuur ingevoerd op 1 januari 2015. In de Nota naar aanleiding van het verslag met betrekking tot het voorstel voor het invoeren van een griffierecht in de Gerechtsdeurwaarderswet en de Wet op het notarisambt, wordt aangegeven dat het op dat moment nog te vroeg was aan te geven wat de effecten zijn in de advocatuur, maar ook op die terreinen is de veronderstelling dat een griffierecht zou bijdragen aan het verminderen van bagatelzaken. Dezelfde veronderstelling is terug te zien bij de invoering van een griffierecht voor klachten in de gezondheidszorg. In een rapport van de Erasmus Universiteit Rotterdam in opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) uit 2016 om voor de invoering van een griffierecht te verkennen hoe de heffing van griffierecht in het gezondheidstuchtrecht het beste kon worden uitgewerkt, concludeerden de onderzoekers dat het moeilijk is een uitspraak te doen over de relatie tussen de hoogte van het griffierecht en het aandeel bagatelzaken op het totaal aantal zaken.

### Interviews

Er zijn verschillende interviews gehouden met voorzitters en secretarissen van tuchtcolleges op andere terreinen, namelijk de Kamer voor het Notariaat, de Kamer voor Gerechtsdeurwaarders, een tuchtcollege voor de gezondheidszorg en een Raad van Discipline. Na aanleiding van het gesprek met de Raad van Discipline is ook gesproken met een deken van een Orde van advocaten. Tijdens deze interviews is gesproken over eventuele veranderingen in de aard van de klachten als gevolg van het griffierecht, de mate waarin de afname in het aantal klachten aan de invoering van het griffierecht kan worden gerelateerd en de rol die het griffierecht volgens de voorzitters en secretarissen speelt bij de beslissing om een klacht in te dienen. Ook is gesproken over de administratieve lasten van het innen van griffierecht en mogelijke alternatieven om het aantal bagatelklachten te verminderen.

De voorzitters en secretarissen van de verschillende tuchtcolleges hebben sinds de invoering van het griffierecht geen verandering in de aard van de klachten waargenomen. Het aantal klachten is weliswaar afgenomen, maar de voorzitters en griffiers hebben niet de indruk dat minder bagatelzaken worden ingediend. Een secretaris merkt op dat de klachten kwalitatief inhoudelijk niet beter zijn geworden. Een voorzitter merkt op dat hij niet als observatie heeft dat de aard van de klachten verandert. Daarnaast merkt hij wel op dat er periodes zijn geweest waar er wat meer veelklagers waren dan op dit moment het geval is. In het gesprek met het tuchtcollege van de gezondheidszorg geven de geïnterviewden aan dat niet is onderzocht welk type klager zich laat weerhouden door het griffierecht en dat zij daar ook geen inzicht in hebben. De secretaris van een Raad van Discipline geeft aan zij moeite heeft om klachten als bagatelklachten te kwalificeren. Er zijn wel zaken die zij persoonlijk flauwekul vindt, maar door de klagers wellicht heel belangrijk worden gevonden.

<sup>165</sup> Herregodts, Krol, Schout & Winter 2020, p. 146-147.

Een deken schat in dat de helft van de klachten die bij de deken binnenkomt geen zinnige klacht is. Dat zijn vaak onbegrijpelijke klachten, die vaak worden ingediend door veelklagers. Een kwart van de klachten is afkomstig van mensen die teleurgesteld zijn in de uitkomst van hun zaak. Die klachten horen volgens de deken eerder thuis bij de Geschillencommissie Advocatuur. Het overige kwart van de klachten betreft klachten die wel in het tuchtrecht thuishoren. De deken geeft aan dat het griffierecht voor de deken een aanknopingspunt is om met klagers in gesprek te gaan over het nut van het indienen van een tuchtklacht. De deken kan de klager erop wijzen dat het ook in zijn belang is om een kansloze klacht niet door te zetten, omdat hiervoor griffierecht moet worden betaald. Het griffierecht heeft volgens de deken echter niet als effect dat veelklagers worden weerhouden van het indienen van een klacht.

Of de invoering van het griffierecht ertoe heeft geleid dat ernstige zaken niet onder de aandacht van tuchtcolleges worden gebracht, kunnen de geïnterviewden niet met zekerheid zeggen. Twee voorzitters geven aan dat het onbekend is welke klachten niet bij de tuchtcolleges worden gemeld. Het is mogelijk dat ernstige zaken niet aan het licht komen, omdat mensen het griffierecht niet kunnen of willen opbrengen. Een andere voorzitter heeft daarentegen de indruk dat mensen met een echte klacht deze nog steeds onder de aandacht van het tuchtcollege brengen.

In het gesprek met de voorzitters en secretarissen van het Tuchtcollege voor de gezondheidszorg en de Raad van Discipline komt naar voren dat het op die gebieden onduidelijk is of de daling van het aantal klachten door het griffierecht wordt veroorzaakt. De voorzitter van het tuchtcollege voor de gezondheidszorg geeft aan dat tegelijkertijd met het griffierecht de klachtfunctionaris is ingevoerd. Deze klachtfunctionaris beperkt mogelijk het aantal klachten bij het tuchtcollege, omdat de klachtfunctionaris de klager terugverwijst naar de zorgverlener of aangeeft dat het niet zinvol is om de klacht door te zetten. De voorzitter van de Raad van Discipline geeft aan dat het ook aan de visie van de deken kan liggen dat klachten de Raad niet bereiken. In een gesprek met een ander tuchtcollege wordt de afname van het aantal klachten wel toegeschreven aan de invoering van het griffierecht.

In de ervaring van de voorzitters en secretarissen van de verschillende tuchtcolleges speelt een griffierecht een rol bij de afweging om een klacht in te dienen. Een van de voorzitters denkt dat mensen zich bij de beslissing om een klacht in te dienen eerder laten leiden door financiële argumenten dan door de aard van de klacht. Een secretaris geeft aan dat de financiële positie van klagers een rol speelt bij de vraag of iemand een klacht indient of niet, in het bijzonder wanneer ook financiële problematiek speelt zijn sommige klagers niet in staat om een griffierecht van €50 te betalen. Een andere secretaris geeft aan dat het tuchtcollege na invoering van het griffierecht vaker gebeld wordt met de vraag of het zin heeft om een klacht in te dienen.

Enkele tuchtcolleges wijzen op de administratieve lasten die de invoering van griffierechten met zich brengt. Een voorzitter wijst erop dat het incasseren van griffierecht veel geld kost. Een andere voorzitter geeft aan dat regelmatig fouten worden gemaakt bij de inning van het griffierecht. Zo wordt bijvoorbeeld een klacht niet-ontvankelijk verklaard omdat het griffierecht niet op tijd betaald zou zijn, terwijl het griffierecht wel degelijk tijdig is betaald. Daarnaast neemt de gemiddelde doorlooptijd volgens hem toe als gevolg van het griffierecht.

Een voorzitter merkt op dat het mogelijk efficiënter is om te zoeken naar verkorte afdoeningsmogelijkheden. Dat is bijvoorbeeld mogelijk door de klacht eerst door de voorzitter te laten beoordelen, met de mogelijkheid om deze kennelijk ongegrond te verklaren. Een deken wijst

erop dat bij veelklagers sneller misbruik van recht zou moeten worden aangenomen. Ook blijkt uit de interviews dat klachtfunctionarissen en dekens het aantal klachten dat naar het Tuchtcolleges voor de gezondheidszorg en Raden van Discipline worden doorgezet mogelijk verminderen door de klagers te informeren over de kans van slagen van hun klacht en aan te geven wat zij kunnen verwachten van de procedure bij de tuchtrechter.

# 5 Mogelijkheden voor het invoeren van een griffierecht

## 5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de internationale rechtsregels die relevant zijn voor de vraag of het invoeren van een griffierecht bij beklag in detentie juridisch mogelijk is (paragraaf 5.2). Vervolgens gaat paragraaf 5.3 in op wat futiele klachten zijn en in paragraaf 5.4 worden de mogelijke oorzaken van het toenemend aantal klachten beschreven. In paragraaf 5.5 worden de voor- en nadelen van het invoeren van een griffierecht beschreven. De te verwachten (neven) effecten komen aan bod in paragraaf 5.6. Alternatieven voor het invoeren van een griffierecht die in de interviews naar voren zijn gekomen, zijn opgenomen in paragraaf 5.7. In paragraaf 5.8 worden ten slotte punten beschreven, die bij de invoering van een griffierecht de aandacht vragen.

## 5.2 Juridische mogelijkheden

### 5.2.1 Internationale (rechts)regels

Er bestaan diverse internationale (rechts)regels die relevant zijn voor de klachtprocedures in detentie. In de eerste plaats bevatten mensenrechtenverdragen als het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR) en het EVRM het recht op een effectief rechtsmiddel, wat inhoudt dat elke persoon een schending van zijn mensenrechten moet kunnen voorleggen aan een nationale instantie. Dat geldt ook voor personen die gedetineerd zijn: zij moeten de mogelijkheid hebben om overheidshandelingen die hun grondrechten schenden aan te vechten.<sup>166</sup> Daarnaast is in beide verdragen het recht op een eerlijk proces geformuleerd. Een belangrijk aspect van dit recht is dat elke persoon bij ‘het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen’ of bij ‘het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde vervolging’ zich tot een onafhankelijke rechter kan wenden. Procedures met betrekking tot bepaalde klachten worden door het EHRM als een vaststelling van ‘burgerlijke rechten en plichten’ beschouwd. Dit zijn bijvoorbeeld klachten over de plaatsing op een beveiligde afdeling of beperking van familiebezoek.<sup>167</sup>

Naast deze algemene verdragen bestaan er internationale aanbevelingen die betrekking hebben op de rechtspositie van de gedetineerden. In 1955 heeft de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties een resolutie vastgesteld waarin minimumregels voor de behandeling van

<sup>166</sup> EHRM 10 januari 2012, nr. 42525/07 en 60800/08 (*Ananyev e.a./Rusland*), r.o. 214 en 219.

<sup>167</sup> EHRM 17 september 2009, nr. 74912/01 (*Enea/Italië*), r.o. 97-107 en EHRM 20 mei 2008, nr. 16330/02 (*Gülmez/Turkije*), r.o. 30.

gevangenen zijn neergelegd, de ‘Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners’, ook wel de ‘Mandela Rules’ genoemd. Deze resolutie is in 2015 herzien. Ook in het kader van de Raad van Europa zijn minimumregels voor de behandeling van gedetineerden vastgesteld: de European Prison Rules. Beide regelingen zijn niet bindend voor staten, maar kunnen wel richtinggevend zijn voor (internationale) rechters die zich buigen over de rechtspositie van gedetineerden. Dat geldt met name voor de European Prison Rules, dat door het EHRM regelmatig wordt gebruikt om invulling te geven aan grondrechten voor gedetineerden. Zo oordeelde het EHRM in *Neshkev/Bulgarije* dat bestraffing van klagende gevangenen in strijd is met het in artikel 13, eerste lid, EVRM neergelegde recht op een effectief rechtsmiddel. Deze rechtsregel ontleent het EHRM aan artikel 70, vierde lid, van de European Prison Rules: ‘Prisoners shall not be punished because of having made a request or lodged a complaint’.<sup>168</sup>

Deze verdragen en aanbevelingen verzetten zich niet tegen het heffen van een griffierecht, mits deze niet excessief hoog zijn. In *Kreuz/Polen* overwoog het EHRM op basis van eerdere rechtspraak dat staten de toegang tot de rechter mogen beperken door het heffen van een griffierecht als dit in het belang is van de goede rechtsbedeling (bijvoorbeeld het betaalbaar houden van de rechtspraak).<sup>169</sup> Een disproportioneel hoog griffierecht is echter niet toelaatbaar. In *Kreuz/Polen* oordeelde het EHRM dat een griffierecht ter hoogte van een gemiddeld Pools jaarsalaris de toegang tot de rechter onnodig inperkte.<sup>170</sup> Ook een griffierecht ter hoogte van viermaal het maandsalaris van de verzoeker vond het EHRM onevenredig.<sup>171</sup> Het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties houdt een vergelijkbare lijn aan: een relatief laag griffierecht dat bedoeld is om efficiëntie van de rechtspraak te waarborgen en dat de toegang hiertoe niet al te zeer inperkt, is verenigbaar met het in artikel 3, tweede lid, IVBPR vervatte recht op een effectief rechtsmiddel.<sup>172</sup>

De Mandela Rules en de European Prison Rules bevatten geen bepalingen over een griffierecht. In artikel 70, vierde lid, van de European Prison Rules staat enkel dat gevangenen ‘voldoende mogelijkheden’ moeten hebben om te klagen bij de directeur van de gevangenis of bij een andere instantie. Als het heffen van een griffierecht in klachtprocedures nog voldoende mogelijkheid laat aan gedetineerden om klachten in te dienen, zal dit niet in strijd zijn met deze aanbevelingen.

### 5.3 Futiele klachten

In het advies ‘Spanning in detentie’ wordt aangegeven dat de oorzaak van het toenemend aantal klachten onder andere ligt in het hoge aantal futiele klachten. Om te voorkomen dat futiele klachten worden ingediend, adviseerde de RSJ een pilot met griffierechten (ter hoogte van een bedrag van €1,50) uit te voeren. Een definitie van wat een futiele klacht is ontbreekt echter in het advies. In de oriënterende en verdiepende interviews is geïnterviewde daarom gevraagd wat volgens hen kan worden verstaan onder een futiele klacht.

In het algemeen merkt het merendeel van de geïnterviewden, waaronder een geïnterviewde uit het gevangeniswezen en wetenschappers, op dat klachten van gedetineerden in perspectief moeten worden geplaatst. Iets dat voor een buitenstaander niet wezenlijk lijkt, kan voor

<sup>168</sup> EHRM 27 januari 2015, nr. 36925/10, 21487/12, 72893/12, 73196/12, 77718/12 en 9717/13 (*Neshkov e.a./Bulgarije*), r.o. 191.

<sup>169</sup> EHRM 19 juni 2001, nr. 28249/95 (*Kreuz/Polen*), r.o. 59.

<sup>170</sup> EHRM 19 juni 2001, nr. 28249/95 (*Kreuz/Polen*), r.o. 66.

<sup>171</sup> EHRM 6 september 2007, nr. 73002/01 (*Kijewska/Polen*), r.o. 47.

<sup>172</sup> VN-Mensenrechtencomité 28 oktober 2008, 1514/2006 (*Casanovas/Frankrijk*), punt 11.3.



een gedetineerde wel degelijk van belang zijn. Doordat de gedetineerde in een gesloten inrichting verblijft, zijn de mogelijkheden om bijvoorbeeld ergens anders boodschappen te doen, beperkt. Het argument dat bepaalde kwesties die op een vrije burger als futiel kunnen overkomen voor de gedetineerde van groot belang kunnen zijn, werd ook genoemd in de discussie over het invoeren van een griffierecht bij de totstandkoming van de Pbw.<sup>173</sup>

Over de definitie van wat een futiele klacht is, blijkt geen eenduidig beeld te bestaan onder geïnterviewden. Een aantal geïnterviewden, waaronder een geïnterviewde uit het gevangeniswezen en een wetenschapper, noemt als voorbeeld van een futiele klacht een haar in de soep, de grootte van een gehaktbal, te groene sinaasappels, of de krant die te laat was. Dergelijke voorbeelden zijn ook genoemd in het RSJ rapport *Spanning in Detentie*.<sup>174</sup> Hoewel een groot deel van deze klachten volgens geïnterviewden niet-ontvankelijk is omdat geen sprake is van een beslissing van de directeur, verstoren zij toch het systeem. Het levert zowel voor de Commissie van Toezicht als voor de inrichtingen werk op. Zo stuurt het secretariaat van de inrichting eerst alle klachten naar het secretariaat van de Commissie van Toezicht door, en in veel gevallen moet de directeur toch een verweerschrift schrijven.

Klachten die volgens een deel van de geïnterviewden, waaronder gedetineerden, een geïnterviewde uit het gevangeniswezen en wetenschappers, in ieder geval niet futiel zijn, zijn klachten over inperkingen van mensenrechten. Dit betreffen klachten tegen agressie en geweld, insluiting in de isoleercel, toezichtmaatregelen voor vluchtgevaar, vrijheid van meningsuiting, goede zorg en lichamelijke integriteit. Daarnaast vindt een aantal geïnterviewden dat klachten over zaken waarvoor door de directeur een schriftelijke beschikking is gegeven, niet futiel. Voorbeelden zijn klachten over punitieve sancties, zoals disciplinaire straffen of ordemaatregelen, klachten met betrekking tot het verlof en klachten met betrekking tot het degraderen en promoveren. De geïnterviewden vinden dat het kunnen indienen van een klacht over deze onderwerpen niet afhankelijk mag zijn van de vraag of een gedetineerde geld heeft.

Een van de wetenschappers geeft aan dat futiel op drie manieren geïnterpreteerd kan worden. Zo kan de klacht over een onderwerp gaan dat beklagwaardig is, terwijl de klacht zelf kansloos is. Het ook gaan over een klacht die gegrond wordt verklaard, maar waarvan de gevolgen van de gegrondverklaring zeer gering zijn. En als laatste kan een futiele klacht een klacht zijn over een onderwerp dat niet beklagwaardig is, zoals bejegening. Voor klachten over bejegening staat het beklagrecht in principe niet open, terwijl toch veel klachten over bejegening worden ingediend. Een andere wetenschapper beschrijft een aan de laatstgenoemde categorie soortgelijke categorie: 'juridisch futiele klachten'. Wanneer een klacht niet ontvankelijk wordt verklaard, kan dat een technische reden hebben – bijvoorbeeld de klacht is niet binnen de termijn ingediend – of een inhoudelijke reden zoals bejegening. Voor een gedetineerde kan bejegening echter zeer belangrijk zijn; een gedetineerde kan er dagelijks last van hebben als bijvoorbeeld een begeleider onaardig is. Een klacht kan volgens deze geïnterviewde dus juridisch futiel zijn, terwijl dit voor de gedetineerde zeker niet futiel is. Volgens een andere geïnterviewde wordt het beklagrecht bij futiele klachten ingezet voor een ander doel dan waarvoor het bedoeld is. Een ander doel kan bijvoorbeeld zijn om gevangenisautoriteiten dwars te zitten.

Een aantal geïnterviewden geeft aan dat het indienen van 'futiele' klachten niet zozeer het probleem is, maar veeleer het bestaan van de zogenaamde 'veelklagers'. Ook in het RSJ advies *Spanning in Detentie* wordt aangegeven dat sommige gedetineerden doelbewust klagen om penitentiair inrichtingswerkers (PIW'ers) 'aan het werk te zetten en Justitie op kosten te

<sup>173</sup> *Handelingen II 1996/97*, nr. 68, p. 4894.

<sup>174</sup> Zie ook voorbeelden van futiele klachten die de RSJ geeft op p. 52 van RSJ, *Spanning in Detentie*, 2019.

jagen.<sup>175</sup> Vooral de veelklagers zouden een onevenredig groot beslag leggen op de capaciteit van inrichtingen en Commissies van Toezicht. Geïnterviewden geven aan dat ook het begrip veelklager lastig is te definiëren. Onder andere ontbreekt de grens bij hoeveel klachten sprake is van een veelklager. Enkele andere geïnterviewden die zelf ook voorbeelden van veelklagers kennen, denken niet dat dit de oorzaak is van het toenemend aantal klachten.

## 5.4 Oorzaken van het toenemend aantal klachten

Geïnterviewden uit de wetenschap, het gevangeniswezen en gedetineerden zelf, herkennen het probleem van het toenemend aantal klachten dat wordt ingediend. De meest genoemde oorzaak voor het toenemend aantal klachten, ook door gedetineerden zelf, is de verharde cultuur binnen instellingen. Het gaat dan met name om de relatie tussen de gedetineerden en PIW'ers. Zoals de RSJ in het advies *Spanning in Detentie* constateert lijkt er een vicieuze cirkel 'te bestaan tussen de werkdruk van het personeel en de grote hoeveelheid klachten. Doordat het personeel minder tijd heeft om aandacht te besteden aan (de relatie met) gedetineerden, zoeken gedetineerden een uitweg in het beklag- en beroepsrecht. Dat laatste vraagt ook weer tijd van het personeel die niet aan bejegening besteed kan worden.'<sup>176</sup> Gedetineerden zoeken door de verharde cultuur een uitweg in het formele klachtrecht. Bijvoorbeeld wanneer PIW'ers onvoldoende tijd hebben om met gedetineerden te communiceren. Dat kan leiden tot miscommunicatie met of te weinig toelichting aan gedetineerden, waardoor zij gefrustreerd kunnen worden en (meer) klachten indienen. Daarnaast is genoemd, door onder andere gedetineerden, dat PIW'ers in gevallen waar een gedetineerde het niet met de PIW'er eens is, soms zeggen 'dien maar een klacht in'.

Naast de cultuur in de instellingen, is volgens geïnterviewden uit de wetenschap en het gevangeniswezen ook het mondiger worden van gedetineerden een oorzaak voor het toenemend aantal klachten. Algemene ontwikkelingen zoals het tekort aan en de veranderende rol van PIW'ers,<sup>177</sup> de invoering van het systeem van promoveren en degraderen, en de wetswijziging van de Wet straffen en beschermen worden ook als oorzaak genoemd. Een aantal geïnterviewden denkt dat het aanmoedigende effect van toevoegingen in de sociale advocatuur, ook een oorzaak kan zijn van het toenemend aantal klachten. Ten slotte zouden gedetineerden steeds beter weten welke klachten een financiële compensatie opleveren en zouden een relatief klein aantal klagers verantwoordelijk zijn voor een groot deel van de klachten.<sup>178</sup>

Niet in alle inrichtingen neemt het aantal klachten toe. Tussen inrichtingen en afdelingen zijn grote verschillen in het aantal ingediende klachten volgens een aantal geïnterviewden. Zo verschilt het aantal klachten per type inrichting (gevangeniswezen, tbs-inrichting of justitiële jeugdinrichting). In het tbs-wezen is er een intensievere begeleiding, waardoor medewerkers in een eerder stadium met terbeschikkinggestelden om tafel gaan volgens een geïnterviewde. Volgens diezelfde geïnterviewde probeert men in jeugdinrichtingen vanuit opvoedkundig perspectief inzet te plegen op het klagen, hoewel dat wellicht niet altijd lukt door een groot tekort aan personeel. Daarnaast merkt een aantal geïnterviewden op dat het aantal klachten dat wordt ingediend sterk verschilt per inrichting in het gevangeniswezen. Hierbij spelen een

<sup>175</sup> RSJ, *Spanning in Detentie*, 2019, p. 51.

<sup>176</sup> RSJ, *Spanning in Detentie*, 2019, p. 51.

<sup>177</sup> Tegenwoordig moeten PIW'ers onder andere in staat zijn gedetineerden motiverend te bejegenen en een goede relatie met gedetineerden kunnen onderhouden, terwijl PIW'ers eerder een vooral beveiligende rol kenden.

<sup>178</sup> Wanneer een beklagcommissie een klaagschrift (deels) gegrond verklaart, biedt art. 68, lid 7 Pbw, de mogelijkheid een tegemoetkoming toe te kennen. De compensatie kan in natura of in een geld worden toegekend. Voor de meest voorkomende financiële vergoedingen is door de RSJ een lijst opgesteld met standaardbedragen.

aantal aspecten een rol, zoals de periode dat een gedetineerde in de inrichting doorbrengt, de cultuur binnen de inrichting en of in de inrichting mannen of vrouwen zitten, een rol.

## 5.5 Voor- en nadelen van een griffierecht

Aan het invoeren van een griffierecht kleven verschillende voor- en nadelen. Enkele geïnterviewden uit het gevangeniswezen en van de RSJ zien voordelen in het invoeren van een griffierecht.<sup>179</sup> Het griffierecht zal (snel) leiden tot een afname van het aantal klachten, waardoor het systeem niet of minder verstopt raakt. Daarnaast gaat een griffierecht misbruik maken van het beklagrecht tegen. Bovendien verwacht een enkele geïnterviewde dat door een afname in het aantal klachten minder juridisch medewerkers nodig zijn; dat bespaart kosten.

Het merendeel van de geïnterviewden benoemt vooral de nadelen van het invoeren van een griffierecht. Geïnterviewden geven aan dat de beklagprocedure een laagdrempelige procedure moet zijn; het invoeren van een griffierecht werpt een drempel tot indienen van een klaagschrift op. Dat is onwenselijk omdat gedetineerden zich in een afhankelijke positie bevinden, en de rechtsbescherming zo min mogelijk moet worden ingeperkt. Dat het griffierecht geen drempel moet vormen voor iemand die ‘gewoon het recht heeft om een klacht te uiten’, was ook een van de argumenten voor het niet invoeren van een griffierecht voor het klagen door terbeschikkinggestelden in de discussie naar aanleiding van de evaluatie van de Bvt.<sup>180</sup> Volgens enkele geïnterviewden is zelfs een griffierecht van bijvoorbeeld een euro voor het overgrote deel van de gedetineerden al veel. Een griffierecht zal bepaalde groepen gedetineerden harder treffen dan andere groepen. Het feit dat de meerderheid van de gedetineerden weinig geld heeft en er in detentie slechts een bescheiden vergoeding is voor verrichte arbeid, werd ook als nadeel gezien bij de discussie over het invoeren van een griffierecht bij de totstandkoming van de Pbw.<sup>181</sup> Wanneer toch een griffierecht wordt ingevoerd, moeten bepaalde categorieën van klachten worden uitgezonderd volgens een aantal geïnterviewden. Zo is het niet wenselijk een griffierecht in te voeren voor klachten die volgens geïnterviewden in ieder geval niet futiel zijn, zoals klachten over inperkingen van mensenrechten (bijvoorbeeld: klachten tegen agressie en geweld, insluiting in de isoleercel, toezichtmaatregelen voor vluchtgevaar, vrijheid van meningsuiting, goede zorg en lichamelijke integriteit) en zaken waarvoor een beschikking is afgegeven (bijvoorbeeld een beschikking over een disciplinaire straf of ordemaatregel, een beschikking over promoveren en degraderen, of een beschikking over verlof). Hier is in de expertmeeting als kanttekening bij gemaakt dat pas vaak tijdens de zitting de reikwijdte van een klacht duidelijk wordt, omdat veel gedetineerden niet goed in staat zijn de klacht op te schrijven. Daarnaast kan de vraag worden gesteld wat dan zaken zijn waarvoor geen griffierecht voor wordt ingevoerd.

Geïnterviewden, waaronder gedetineerden en wetenschappers, denken dat met het invoeren van een griffierecht onderliggende oorzaken van het probleem (zoals de cultuur in inrichtingen) onvoldoende worden opgelost. Een van de geïnterviewden noemt het een ‘schijnoplossing voor iets dat veel fundamenteeler is, namelijk onvrede onder gedetineerden.’ Een kanttekening die wordt gemaakt door een van de geïnterviewden is dat een dergelijke cultuuromslag jaren in beslag neemt. Het invoeren van een griffierecht is volgens deze persoon een ‘snelle manier om het aantal futiele klachten te laten dalen’. Volgens een aantal geïnterviewden ligt de beste oplossing in het voorkomen van het indienen van klachten door te investeren in

<sup>179</sup> Zie ook RSJ, *Spanning in Detentie*, 2019, p. 63 en 64.

<sup>180</sup> *Kamerstukken II 2016/17*, 29452, nr. 220, p. 22.

<sup>181</sup> *Handelingen II 1996/97*, nr. 68, p. 4894.

motiverende bejegening en in het op informele wijze afhandelen van klachten. Bijvoorbeeld door een gesprek met de mentor of het afdelingshoofd. In dit kader is relevant te benoemen dat naar aanleiding van het advies ‘Spanning in detentie’ in twee PI’s met een pilot klachtfunctionaris is gestart (zie paragraaf 5.7). Met het argument dat klachten vooral aan de voorkant voorkomen of beperkt moeten worden, werd ook de discussie in 2013 naar aanleiding van het toenemend aantal klachten, tot een einde gebracht. Volgens de staatssecretaris zou een motiverende bejegening en het in gesprek gaan met gedetineerden, de meest effectieve manier zijn om te voorkomen dat klachten formeel worden ingediend.<sup>182</sup>

Er worden ook nog andere nadelen gezien van het invoeren van een griffierecht. Als het hoge aantal klachten wordt veroorzaakt door een klein aantal veelklagers en er een griffierecht wordt ingevoerd, wordt het overgrote deel van de gedetineerden slachtoffer van het kleine aantal veelklagers. Met de maatregel wordt volgens geïnterviewden een grote groep geraakt, terwijl het probleem mogelijk niet bij die grote groep ligt maar bij enkele individuen. Daarnaast brengt de invoering van een griffierecht een aanzienlijke administratie en kosten met zich mee. Dit ziet een deel van de geïnterviewden als nadeel. Hoewel eventuele leges zouden kunnen worden teruggevorderd wanneer de klacht gegrond wordt verklaard, werd dit bij de discussie over een griffierecht bij de invoering van de Pbw en bij de discussie over het toenemend aantal klachten door terbeschikkinggestelden ook als een nadeel gezien.<sup>183</sup> Volgens een enkele geïnterviewde uit het gevangeniswezen leidt het invoeren van een griffierecht niet tot extra administratieve kosten. PIW’ers zijn volgens deze persoon dagelijks bezig met de rekeningcourant van gedetineerden en kunnen eenvoudig het griffierecht verrekenen. Hierbij is opgemerkt dat nog onduidelijk is hoe een griffierecht wordt geheven. Wordt dit bijvoorbeeld door de PI gedaan of door de Commissies van Toezicht?

## 5.6 Effecten van het invoeren van een griffierecht

Nagenoeg alle geïnterviewden zijn het er over eens dat het invoeren van een griffierecht zal leiden tot minder klachten. De hoogte van een griffierecht is wel bepalend voor de mate waarin het aantal klachten zal afnemen. Daarnaast wordt door een geïnterviewde uit het gevangeniswezen opgemerkt dat een aanzienlijk deel van de gedetineerden, ongeveer 45 procent, een indicatie heeft voor een licht verstandelijke beperking. De vraag in hoeverre deze groep gedetineerden rationeel reageert op het invoeren van een financiële prikkel moet daarom ook gesteld worden. Het argument dat een beperkte financiële bijdrage voor het indienen van een klacht niet een aanzienlijke afschrikwekkende werking zou hebben, werd ook aangehaald in de discussie over het toenemend aantal klachten door terbeschikkinggestelden naar aanleiding van de evaluatie van de Bvt. De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie gaf aan dat niet alle terbeschikkinggestelden klagen vanuit een rationele calculatie en terbeschikkinggestelden niet rationeel op een financiële prikkel zouden reageren.<sup>184</sup>

Een afname van het aantal klachten is volgens de meeste geïnterviewden op zichzelf niet als een positief effect te duiden. De afname van het aantal klachten zal, zo stellen geïnterviewden, kunnen voortkomen uit het feit dat het merendeel van de gedetineerden over te weinig geld beschikt om een klacht in te dienen. Uit de interviews met bijvoorbeeld gedetineerden blijkt dat gedetineerden die niet werken ongeveer met achttien euro in de week moeten rondkomen. Gedetineerden die werken zullen iets meer te besteden hebben, hoewel de vergoeding

<sup>182</sup> Kamerstukken II 2014/15, 24587, nr. 607, p. 2.

<sup>183</sup> Kamerstukken I 1997/98, 24263, nr. 62, p. 12 en Kamerstukken II 2016/17, 29452, nr. 220, p. 22.

<sup>184</sup> Kamerstukken II 2016/17, 29452, nr. 220, p. 22.

voor het werk nog geen euro per uur is. Van dit geld moet de televisie worden gehuurd (ongeveer drie euro per maand), moeten zij boodschappen doen bij de inrichtingswinkel (waar prijzen hoger liggen dan in een normale supermarkt) en omdat veel gedetineerden roken zal daar ook een deel van het budget aan opgaan. Door het invoeren van een griffierecht kunnen gedetineerden die over weinig geld beschikken daarnaast het gevoel krijgen dat zij oneerlijk behandeld worden ten opzichte van gedetineerden voor wie geld minder een rol speelt. De invoering van een griffierecht zou daardoor de ervaren procedurele rechtvaardigheid van gedetineerden negatief kunnen beïnvloeden volgens Van der Rijst en Jacobs.<sup>185</sup> In de expertmee-ting is opgemerkt dat gedetineerden die veel klagen, over het algemeen de gedetineerden zijn die wel over (veel) geld beschikken.

Een enkele geïnterviewde uit het gevangeniswezen geeft aan niet te verwachten dat gedetineerden met weinig geld geen klachten meer zullen indienen. Ook gedetineerden die niet werken of geen geld van familie of vrienden krijgen, krijgen een vergoeding. Hoewel deze vergoeding niet hoog is, kan een gedetineerde volgens deze geïnterviewde daarvan wel een laag griffierecht van bijvoorbeeld €1,50 betalen. Het is volgens de geïnterviewde niet zo dat er gedetineerden zijn die over geen geld beschikken.

Daarnaast noemt een van de wetenschappers dat het opwerpen van een barrière in de vorm van een griffierecht een weerslag zal hebben de signaalfunctie van het klachtrecht. Als over een bepaald onderwerp in een inrichting of landelijk veel klachten worden ingediend, kan dit erop wijzen dat de wettelijke zorgplicht van de directeur niet (voldoende) wordt nagekomen of dat er andere zaken niet goed lopen. Voorbeelden van omstandigheden die onder de zorgplicht van de directeur kunnen vallen zijn onder meer: voedsel van onvoldoende kwaliteit, een niet-tijdige levering van de winkel en de toepassing van disproportioneel geweld door inrichtingspersoneel.<sup>186</sup> Hoewel klachten in deze categorieën op het eerste oog over feitelijkheden lijken te gaan, kan dit wanneer klachten binnenkomen erop duiden dat er iets mis is. Wanneer door de invoering van een griffierecht minder klachten worden ingediend, kan deze signaalfunctie verminderen.

Geïnterviewden voorzien ook dat het invoeren van een griffierecht effect zal hebben op de relatie tussen PIW'ers en gedetineerden. Volgens de meeste geïnterviewden, die vooral de nadelen en negatieve effecten zien van het invoeren van een griffierecht, zal de relatie tussen PIW'ers en gedetineerden door invoering van een griffierecht meer onder druk komen te staan. De relationele veiligheid kan verslechteren, omdat zaken niet meer aan de orde kunnen worden gesteld, waardoor frustraties kunnen toenemen. Wellicht kunnen sommige gedetineerden door de invoering van een griffierecht niet meer kritisch te zijn. Andere geïnterviewden die voorstander zijn van een griffierecht denken dat een griffierecht leidt tot meer relationele veiligheid tussen PIW'ers en gedetineerden, omdat meer zaken eerst worden besproken met de mentor of het afdelingshoofd en klachten niet buiten hen om worden ingediend. Zij denken dat het gedetineerden kan stimuleren om naar bemiddeling te zoeken.

Enkele geïnterviewden die voordelen zien van het invoeren van een griffierecht en positieve effecten verwachten, geven aan dat een griffierecht gedetineerden zal dwingen een afweging te maken voordat zij een klacht indienen.<sup>187</sup> Het betalen van – volgens hen – een laag bedrag maakt dat gedetineerden vooral over belangrijke zaken zullen klagen. Bovendien zou een

<sup>185</sup> Van der Rijst & Jacobs, The Dutch Complaint Procedure: A "Picture- Perfect" Procedure?. *Utrecht Law Review* 2022, 18/1, p. 12.

<sup>186</sup> RSJ, *Spanning in Detentie*, 2019, p. 50.

<sup>187</sup> Zie RSJ, *Spanning in Detentie*, 2019, p. 63.

griffierecht de veelklagers ervan weerhouden veel klachten in te dienen. Een van de geïnterviewden verwacht dat het gedetineerden er niet van zal weerhouden over zaken die wel bij de beklagcommissie thuishoren te klagen. Er wordt volgens een van de geïnterviewden benoemd dat er wel een risico bestaat dat klachten die wel bij de Commissie van Toezicht te horen worden behandeld, door de invoering van een griffierecht niet meer worden ingediend. Verder wordt door een geïnterviewde uit het gevangeniswezen opgemerkt dat belangrijke klachten nu ondergesneeuwd raken tussen de volgens deze geïnterviewde futiele klachten. Dit zal na de invoering van een griffierecht minder gebeuren, omdat de belangrijke klachten dan meer opvallen.

Een van de geïnterviewden uit het gevangeniswezen merkt op dat de indruk bestaat dat gedetineerden in sommige gevallen klagen omdat er kans bestaat op een financiële tegemoetkoming die bij een gegronde klacht kan worden toegewezen. De vraag volgens de geïnterviewde is of een griffierecht van ongeveer een euro effect heeft op klachten tegen zaken waarbij een hogere tegemoetkoming kan worden toegekend. In het advies *Spanning in Detentie* wordt hierover opgemerkt dat het heffen van een griffierecht een averechts effect zal hebben op deze prikkel om te klagen.<sup>188</sup>

In de discussie over het invoeren van een griffierecht bij de totstandkoming van de Pbw werd aangegeven dat het klachtrecht een goede ‘bliksemafleider’ is; het geeft mensen het gevoel dat er naar hen geluisterd wordt.<sup>189</sup> Dat het klachtrecht ook een zekere uitlaatklep voor frustratie van gedetineerden kan zijn, wordt door geïnterviewden bevestigd. Een neveneffect van het invoeren van een griffierecht dat wordt genoemd is dat het kan leiden tot meer agressie onder gedetineerden. Onder andere door gedetineerden wordt ditzelfde effect aangegeven, vooral omdat het zonder mogelijkheden om klachten in te dienen lastiger is de onvrede te uiten. Een ander neveneffect dat in de gesprekken wordt genoemd is dat een griffierecht kan leiden tot ongelijkheid tussen gedetineerden. Gedetineerden die wel vermogend zijn kunnen wel klachten indienen, maar anderen niet. Daarnaast zou de invoering van een griffierecht volgens Van der Rijst en Jacobs een verminderd gevoel van, gehoord en gerespecteerd worden, kunnen geven.<sup>190</sup>

## 5.7 Alternatieven

Zoals in paragraaf 5.3 is besproken, geeft een aantal geïnterviewden aan dat het voor bepaalde categorieën klachten, zoals klachten over inperkingen van mensenrechten (bijvoorbeeld: klachten tegen agressie en geweld, insluiting in de isoleercel, toezichtmaatregelen voor vluchtgevaar, vrijheid van meningsuiting, goede zorg en lichamelijke integriteit) en zaken waarvoor een schriftelijke beschikking is afgegeven (bijvoorbeeld een disciplinaire straf of ordemaatregel), niet wenselijk een griffierecht in te voeren. Onafhankelijk van de vraag of een gedetineerde geld heeft of niet moeten deze klachten volgens geïnterviewden kunnen worden ingediend.

Geïnterviewden is gevraagd of het mogelijk en wenselijk is categorieën te onderscheiden waarvoor wel of niet een griffierecht kan worden ingevoerd. Een onderscheid maken tussen categorieën maakt het systeem volgens een aantal geïnterviewden uit het gevangeniswezen,

<sup>188</sup> RSJ, *Spanning in Detentie*, 2019, p. 64.

<sup>189</sup> *Handelingen II* 1996/97, nr. 68, p. 4894.

<sup>190</sup> Van der Rijst & Jacobs, *The Dutch Complaint Procedure: A “Picture- Perfect” Procedure?*. *Utrecht Law Review* 2022, 18/1, p. 11-12.



de Commissies van Toezicht en de wetenschap ingewikkeld: er bestaat een groot grijs gebied. Een andere geïnterviewde merkt op dat de wetgever bewust voor één beklaggrond heeft gekozen, het is dan lastig om een onderscheid in categorieën te maken. In het kader van categorieën klachten verwijst een van de geïnterviewden naar klachten waarvoor rechtshulpverleners een toevoeging kunnen aanvragen bij de Raad voor Rechtsbijstand. Een toevoeging voor een klacht bij de beklagcommissie kan worden toegekend voor zaken waar sprake is van juridische complexiteit, dan wel een zwaarwegend belang. Van een zwaarwegend belang kan bijvoorbeeld sprake zijn als de persoonlijke integriteit van een gedetineerde wordt aangetast. Een voorbeeld hiervan is wanneer structureel bezoek wordt geweigerd.<sup>191</sup> In die regeling is volgens de geïnterviewde gepoogd een lijst op te stellen met ‘klachten die er echt toe doen’.

Het merendeel van de geïnterviewden denkt dat moet worden geïnvesteerd in de relatie tussen PIW'ers en gedetineerden. Mentoren van gedetineerden kunnen hier een belangrijke rol in spelen. Ook wordt geopperd om bij medewerkers bewustzijn te creëren over de werklust die met het indienen van een klacht gemoeid is. Een groot deel van het personeel heeft waarschijnlijk weinig zicht op het werk dat achter het indienen van een klacht vandaan komt. Door dat te verduidelijken, zal mogelijk ook minder snel tegen gedetineerden worden gezegd ‘dien maar een klacht in’.

Een aantal geïnterviewden geeft aan dat klachten op een meer informele manier, bijvoorbeeld door bemiddeling, kunnen worden opgelost dan via een procedure bij de beklagcommissie.<sup>192</sup> In dit kader wordt opgemerkt dat naar aanleiding van het advies ‘Spanning in detentie’ in twee PI's is gestart met een pilot met intern informeel klachtsysteem. De pilots lopen ten tijde van dit onderzoek nog en zijn dus nog niet geëvalueerd. Desgevraagd wordt in deze inrichtingen wel aangegeven dat een (groot) deel van de klachten nu via de klachtfunctionaris wordt afgedaan. Een geïnterviewde ziet ondanks dat veel klachten door de klachtfunctionaris niet meer bij de Commissie van Toezicht terecht komen wel een nadeel: de klachtfunctionaris is een nieuwe functie die geld kost. Ook door andere geïnterviewden wordt benoemd dat bemiddeling over het algemeen kostbaar is.

Een suggestie die een aantal geïnterviewden geeft is het stellen of verhogen van procedurele eisen zoals het onderbouwen van een klacht, of overeenkomen dat een gedetineerde zich committeert aan een klacht door verplichte aanwezigheid bij een hoorzitting. Een andere geïnterviewde geeft aan dat dit al voldoende in de Pbw is geregeld. Op grond van artikel 61, lid 3, Pbw dient een gedetineerde een klaagschrift zo nauwkeurig mogelijk de beslissing waarover en de redenen waarom geklaagd wordt, te beschrijven. Ook de voor de verplichting om naar een hoorzitting te komen voelt deze geïnterviewde niet veel, omdat tegen de tijd dat een klacht op zitting komt veel gedetineerden niet meer in de inrichting verkeren. Een ander alternatief dat ter sprake kwam is dat gedetineerden een bepaald aantal klachten in een bepaald tijdsbestek mogen indienen, nadat bijvoorbeeld vijf klachten ongegrond zijn verklaard. Andere geïnterviewden vinden dit geen goed idee, omdat het kan zijn dat gedetineerde in die periode een belangrijke klacht wil indienen.

Een aantal geïnterviewden heeft de indruk dat een deel van de klachten dat niet ontvankelijk is wel inhoudelijk worden behandeld. De indruk van geïnterviewden is dat ook bejegeningssklachten vaak ontvankelijk worden verklaard, terwijl het beklagrecht hier niet voor is bedoeld.

<sup>191</sup> [www.rvr.org/kenniswijzer](http://www.rvr.org/kenniswijzer)

<sup>192</sup> Zie ook: Van der Rijst & Jacobs, The Dutch Complaint Procedure: A “Picture- Perfect” Procedure?. *Utrecht Law Review* 2022, 18/1, p. 10.

Wanneer Commissies van Toezicht strikter de ontvankelijkheidseisen handhaven, zal dit werklast voor de Commissies van Toezicht schelen.

Met betrekking tot veelklagers wordt door meerdere geïnterviewden aangegeven dat het bij veelklagers van belang is deze persoonlijk te benaderen, om te achterhalen wat de achterliggende oorzaak van het grote aantal klachten is. Een van de geïnterviewden geeft aan zo'n gesprek te hebben gevoerd, waaruit bleek dat de gedetineerde zich verveelde en daarom klachten indiende. Een ander voorbeeld dat is genoemd, was een veelklager die vanwege een persoonlijkheidsstoornis telkens klachten indiende.

## 5.8 Praktische invulling

Wanneer een griffierecht wordt ingevoerd wijzen geïnterviewden erop dat er veel praktische vragen moeten worden beantwoord. Ten eerste moet worden nagedacht over de hoogte van het griffierecht. In de interviews zijn bedragen variërend van €1,50 tot €5 genoemd. In het RSJ advies *Spanning in Detentie* wordt een griffierecht voorgesteld van €1,50. Aangegeven wordt dat dit ook een ander bedrag kan zijn, 'maar dat in sommige PI's aan gedetineerden een bedrag van €1,50 wordt gevraagd voor een tweede urinecontrole. Gebleken is dat gedetineerden bereid zijn – en in staat zijn – €1,50 te betalen.'<sup>193</sup> Volgens geïnterviewden zou, als een griffierecht voor het indienen van klachten wordt ingevoerd, dit alleen moeten worden gedaan voor klachten die bij de CvT's worden ingediend en niet voor klachten in beroep bij de RSJ. Ten tweede moet worden nagedacht over de procedure tot terugbetaling wanneer een klacht gegrond is verklaard. In het RSJ advies *Spanning in Detentie* is voorgesteld het griffierecht terug te betalen als een klacht gegrond is verklaard, maar daaraan worden geen praktische voorwaarden verbonden. Door een van de geïnterviewden is genoemd de beslissing of een griffierecht moet worden terugbetaald aan de commissies van toezicht moet worden over gelaten of niet. Het kan namelijk zo zijn dat een klacht niet om een futiele zaak gaat, maar de klacht wel ongegrond wordt verklaard. Ten derde vragen geïnterviewden zich af of de PI's of de CvT's de griffierechten gaat innen. De CvT's zouden dat kunnen doen en registreren momenteel de klachten, maar zij hebben geen toegang tot het rekening-courant van gedetineerden. De PI's hebben dat wel, maar de vraag is of zij de aangewezen partij zijn in dit geval. In dit kader is opgemerkt dat omdat bij het terugstorten van tegemoetkomingen bij een gegrond verklaarde klacht door de CvT's regelmatig problemen zijn, dit zou bij de invoering van een griffierecht goed geregeld moeten zijn. Ook is de vraag opgeworpen hoe het zit met het terugstorten van het griffierecht als een gedetineerde tegen de tijd van de terugstorting niet meer in een PI zit en wat er wordt gedaan wanneer een klacht wordt ingetrokken als een griffierecht al is betaald.

<sup>193</sup> RSJ, *Spanning in Detentie*, 2019, p. 64.



## 6 Analyse en conclusie

### 6.1 Inleiding

In dit onderzoek staat de vraag centraal in hoeverre en onder welke condities de introductie van een financiële prikkel het aantal klachten van gedetineerden kan doen verminderen en in hoeverre neveneffecten van het invoeren van een griffierecht zijn te verwachten. Door middel van literatuuronderzoek en interviews hebben we gekeken wat bekend is over het heffen van een griffierecht in detentie (deelonderzoek 1) en in andere tuchtrechtprocedures (deelonderzoek 2) en of het invoeren van een griffierecht juridisch toelaatbaar is en welke praktische randvoorwaarden daarbij van belang zouden moeten zijn (deelonderzoek 3).

In dit rapport en ook in dit hoofdstuk komt onder meer de term ‘futiele’ klachten aan de orde. Deze term is overgenomen uit het RSJ advies ‘Spanning in detentie’, waarin wordt aangegeven dat de oorzaak van het toenemend aantal klachten onder andere ligt in het hoge aantal futiele klachten. Een definitie van wat een futiele klacht is ontbreekt echter in het advies. In dit onderzoek hebben we in de literatuur en in de interviews ook geen uitleg gevonden wat wordt verstaan onder een futiele klacht. Het merendeel van de geïnterviewden merkt dat op dat iets dat voor een buitenstaander niet wezenlijk lijkt, dat voor gedetineerden wel degelijk van belang kan zijn.

In dit hoofdstuk geven we per deelonderzoek antwoord op de deelvragen. In paragraaf 6.2 tot en met paragraaf 6.4 gaan we in op de deelonderzoeken 1 t/m 3. In paragraaf 6.5 geven we antwoord op de centrale onderzoeksvraag.

### 6.2 Deelonderzoek 1

*1.1 Wat is uit de literatuur bekend over het heffen van griffierecht bij klachtprocedures in detentie en over de mate waarin een dergelijke financiële prikkel bijdraagt aan het beïnvloeden van het ‘klaaggedrag’ van gedetineerden?*

Tijdens het onderzoek bleek dat vrijwel geen voorbeelden bekend zijn in binnen- en buitenland van het heffen van een griffierecht bij klachtprocedures in detentie. In de literatuur is slechts één voorbeeld bekend van de invoering van een griffierecht voor gedetineerden. Het gaat daarbij niet om een griffierecht bij klachtprocedures, maar om een griffierecht bij privaatrechtelijke vorderingen in de Verenigde Staten. In 1996 is de Prison Litigation Reform Act (PLRA) ingevoerd, omdat gedacht werd dat de druk op de federale rechtbanken werd veroorzaakt door gedetineerden die te lichtzinnig zaken aanspanden. De PLRA beperkt de toegang tot het recht op drie manieren, waaronder hervorming van het stelsel van griffierechten. Deze

hervorming houdt in dat gedetineerden die een verklaring van onvermogen aanvragen geen vrijstelling van het betalen van een griffierecht krijgen, maar dit in termijnen mogen betalen. Wanneer de gedetineerde drie keer een vordering heeft ingediend die is afgewezen omdat deze te lichtzinnig, te kwader trouw of zonder rechtsgevolg was, kan de vierde keer ook geen betaling in termijnen plaatsvinden maar moet het hele bedrag in één keer worden betaald. Daarnaast zijn twee andere maatregelen ingevoerd, namelijk de eis dat eerst de interne klachtprocedure van de gevangenis moet worden doorlopen voordat een rechtszaak kan beginnen en door het beperken van de mogelijkheden voor het ontvangen van een schadevergoeding voor gedetineerden.

De invloed van het griffierecht op het gedrag van de Amerikaanse gedetineerden is moeilijk te achterhalen. Ten eerste omdat met de PLRA ook twee andere maatregelen zijn ingevoerd; het effect van één maatregel is daarmee moeilijk te isoleren van de effecten van de andere twee maatregelen. Ook de effecten van de verschillende maatregelen gezamenlijk leveren echter geen duidelijk beeld op van het effect dat deze maatregelen hebben gehad. Uit de Amerikaanse literatuur blijkt niet dat het invoeren van deze (financiële) drempels heeft geleid tot veranderingen in het gedrag van gedetineerden en dan met name of zij geneigd zijn minder lichtzinnig vorderingen in te dienen. Wel is na invoering van de PLRA een aanzienlijke afname van het aantal federale rechtszaken door gedetineerden waarneembaar. Dat het aantal ingediende klachten is verminderd, betekent echter niet dat het doel dat met de maatregelen werd beoogd – namelijk het voorkomen van lichtzinnig aangespannen zaken – is bereikt. Een indicatie kan het aantal gegrond verklaarde klachten zijn, maar dat percentage is ná invoering van de PLRA niet toegenomen maar afgenomen van 14,8% in 1997 tot 10,2% in 2012.

*1.2 Wat is uit de literatuur bekend over de juridische en praktische condities waaronder een financiële prikkel bij klachtprocedures in detentie is ingevoerd?*

*1.3 Wat is uit genoemde literatuur bekend over de voor- en nadelen van de introductie van een financiële prikkel in de vorm van een griffierecht? Zijn er onbedoelde neveneffecten? Worden deze gecompenseerd?*

In de literatuur zijn vrijwel geen voorbeelden bekend van een griffierecht in detentie, waardoor daarin nauwelijks randvoorwaarden en voor- en nadelen bij het invoeren van een griffierecht naar voren komen. In het voorbeeld over de PLRA in de Verenigde Staten komt niet naar voren dat er bij de invoering van de maatregelen voor gedetineerden oog was voor neveneffecten en compenserende maatregelen. De financiële situatie van gedetineerden was bijvoorbeeld geen overweging bij het totstandkomen van de PLRA. Wel is een tussenstap gecreëerd bij het griffierecht; zoals bij de beantwoording van onderzoeksvraag 1.1 is aangegeven krijgt de gedetineerde eerst de mogelijkheid om in termijnen te betalen en pas de derde keer wordt helemaal afgezien van het kunnen aanvragen van een verklaring van onvermogen.

In Nederland is zowel naar aanleiding van Kamervragen als op initiatief van de minister meerdere keren gesproken over het invoeren van een griffierecht in detentie. Een toenemend aantal klachten, waaronder vermoedens dat het veelal ging om futiele klachten, en bezuinigingsmaatregelen waren aanleiding voor deze discussie. Steeds kwam men tot de conclusie dat niet tot invoering van een griffierecht over zou moeten worden gegaan. In de jaren '90 werd door de minister aangegeven dat het 'opwerpen van een dam' als onwenselijk werd gezien. Argumenten daarvoor waren dat bepaalde kwesties als futiel kunnen worden gezien, maar voor de gedetineerde van groot belang kunnen zijn, dat de meerderheid van de gedetineerden weinig geld heeft en in detentie slechts een bescheiden vergoeding voor verrichte arbeid kan

worden verkregen en ten slotte dat het klachtrecht mensen het gevoel kan geven dat er naar hen geluisterd wordt, waardoor het een goede 'bliksemafleider' kan zijn. Ook werd destijds al aangegeven dat het griffierecht zou leiden tot 'onnodige en kostbare administratieve rompslomp', bijvoorbeeld omdat het griffierecht zou moeten worden teruggestort als de klager in het gelijk werd gesteld.

In 2013 werd wederom gesproken over een probleem met een toenemend aantal klachten in detentie. De staatssecretaris gaf destijds aan dat het vooral van belang was om klachten aan de voorkant te beperken, door bijvoorbeeld mediation en motiverende bejegening, maar ook door scherper te letten op het handhaven van de ontvankelijkheidsdrempel door de RSJ en CvT's. Tijdens de interviews zijn dergelijke alternatieven ook genoemd. Dat heeft een relatie met de oorzaken van het toenemend aantal klachten in detentie. In de interviews werd onder meer genoemd dat het toenemend aantal klachten mede veroorzaakt kan worden door de cultuur in inrichtingen. Daarbij werd gewezen op de relatie tussen PIW'ers en gedetineerden als een belangrijke factor die kan leiden tot meer (wanneer het contact slecht is) of juist minder klachten (wanneer het contact goed is). Daardoor komt mede de vraag op of het invoeren van een griffierecht niet als belangrijk neveneffect gaat hebben dat frustraties geen uitweg meer kunnen vinden. In literatuur en interviews is daarom aangegeven dat óók deze alternatieven belangrijk zijn om in te zetten.

Ten slotte is naar aanleiding van de derde evaluatie van de Bvt overwogen om een griffierecht voor terbeschikkinggestelden in te voeren. De staatssecretaris heeft deze suggestie niet overgenomen, onder meer omdat een griffierecht 'geen drempel moet gaan vormen als iemand gewoon recht heeft om zijn klacht te uiten'. Tijdens de interviews die we hebben afgenomen hebben geïnterviewden verschillende categorieën genoemd waarbij een griffierecht niet ingevoerd zou mogen worden omdat dit het recht om klachten te uiten teveel beperkt. Het gaat dan om klachten over inperkingen van mensenrechten (bijvoorbeeld: klachten tegen agressie en geweld, insluiting in de isoleercel, toezichtmaatregelen voor vluchtgevaar, vrijheid van meningsuiting, goede zorg en lichamelijke integriteit) en zaken waarvoor een beschikking is afgegeven (bijvoorbeeld een disciplinaire straf of ordemaatregel). Dit kan gezien worden als een belangrijke randvoorwaarde wanneer besloten wordt een griffierecht in te voeren. Een andere randvoorwaarde die tijdens de interviews is genoemd is dat het griffierecht niet zo hoog mag zijn dat de rechtsbescherming volledig wordt ingeperkt.

In de interviews komt geen eenduidig beeld naar voren van het effect van het griffierecht op het tegengaan van misbruik van recht.

Voordelen die genoemd worden in de interviews en die ook blijken uit het voorbeeld van de PLRA in de Verenigde Staten is dat het griffierecht zal leiden tot een afname van het aantal klachten. Dat heeft als effect dat het systeem minder belast wordt en dat minder juridisch medewerkers nodig zijn, hetgeen kosten bespaart. Enkele geïnterviewden denken ook dat hiermee misbruik van het beklagrecht wordt tegengegaan. Andere geïnterviewden wijzen er juist op dat misbruik van het klachtrecht met name door een aantal 'veelklagers' plaatsvindt en niet door alle klagende gedetineerden; zij vinden dat met een griffierecht iedereen wordt geraakt, terwijl misbruik van recht vooral door deze 'veelklagers' plaatsvindt.

## 6.3 Deelonderzoek 2

*11.1 Wat is uit de literatuur bekend over de mate waarin een financiële prikkel (in de vorm van een griffierecht of anderszins) bijdraagt aan de beïnvloeding van' klaaggedrag' op andere terreinen?*

In alle sectoren (advocatuur, notariaat, gerechtsdeurwaarders en medisch tuchtrecht) zijn de overwegingen voor het invoeren van een griffierecht vergelijkbaar, namelijk om potentiële klagers ertoe te bewegen een afweging te maken tussen de kosten die gemoeid zijn met het indienen van een klacht en het belang dat met de zaak is gediend. Dit met als doel om te zorgen dat alleen zaken van belang voor de tuchtrechter worden gebracht en dat lichte zaken (in het RSJ rapport ook wel 'futiele klachten' genoemd) daar veel minder terecht komen. De veronderstelling die daaraan ten grondslag ligt, is dat de kosten van de procedure een effect hebben op het gedrag van de potentiële klager, namelijk dat een afweging wordt gemaakt tussen kosten en baten en dat daardoor alleen over zaken van belang een klacht wordt ingediend. In de literatuur komt niet naar voren of klagers daadwerkelijk deze afweging maken. Wel geeft het aantal ingediende klachten daarover informatie.

Uit de jaarverslagen van de tuchtinstancies blijkt dat de invoering van een griffierecht in alle sectoren heeft geleid tot een verminderde instroom van klachten. De aard van de klachten die worden ingediend, lijkt echter in belangrijke mate ongewijzigd. Uit zowel de jaarverslagen van de tuchtcolleges als uit de interviews met voorzitters en secretarissen blijkt niet dat het aantal bagatelzaken (of 'lichte zaken') dat wordt ingediend vermindert. In het jaarverslag van het tuchtrecht voor de advocatuur wordt zelfs benoemd dat het aantal bagatelzaken licht is toegenomen.<sup>194</sup> Wat onder bagatelzaken wordt verstaan, wordt daarbij niet toegelicht. Bij de invoering van een griffierecht in het medisch tuchtrecht is daar wel enig aanknopingspunt voor gegeven; daar werd namelijk gezegd dat een griffierecht zou moeten leiden tot een minder hoog percentage niet-ontvankelijkheidsverklaringen en ongegrondverklaringen. Daar is wel wat op af te dingen; een klacht die ongegrond is, is niet per se futiel of licht. Overigens is ook dit effect niet waarneembaar; in zowel het tuchtrecht voor de advocatuur als het medisch tuchtrecht is het percentage niet-ontvankelijk en ongegrond nagenoeg gelijk gebleven.<sup>195</sup>

De daling in het aantal klachten na invoering van een griffierecht is het grootst in het tuchtrecht voor de gerechtsdeurwaarders. In het eerste jaar na invoering is een daling van 46% te zien, in andere sectoren varieert deze daling tussen 15% en 23%. Uit de analyse van de interviews valt een voorzichtige conclusie op te maken dat de reden voor deze daling is dat klagers in deze sector minder geld te besteden hebben, waardoor de afweging van kosten en baten eerder uitslaat naar het niet indienen van een klacht. Datzelfde wordt overigens ook genoemd door geïnterviewden in het medisch tuchtrecht. Voorstelbaar is dat dit effect ook zal optreden bij gedetineerden, omdat het hier eveneens gaat om een groep die weinig geld heeft.

Een laatste effect dat in de interviews is genoemd is dat een griffierecht behulpzaam kan zijn bij het remmen van verwachtingen over het indienen van een tuchtklacht. De functie van het tuchtrecht is niet genoegdoening of schadevergoeding voor de klager en uit de interviews blijkt dat het bestaan van een griffierecht het gesprek hierover kan vergemakkelijken, met als gevolg dat klagers een betere afweging zullen maken of zij een klacht willen indienen. In hoeverre dit leidt tot het minder indienen van klachten, is niet bekend.

<sup>194</sup> Jaarverslag Hof van Discipline en Raden van Discipline, 2020.

<sup>195</sup> Van de andere twee sectoren hebben we geen cijfers.

*II.2 Wat is uit de literatuur bekend over de juridische en praktische condities waaronder een financiële prikkel op deze terreinen is ingevoerd?*

*II.3 Welke voor- en nadelen worden genoemd in de literatuur van de introductie van financiële prikkels op deze terreinen? Zijn er onbedoelde neveneffecten? Worden deze gecompenseerd?*

Het griffierecht is in de verschillende sectoren opgenomen in de wet en in alle gevallen is gekozen voor een bedrag van € 50. Over de hoogte van dit bedrag is bij invoering van een griffierecht in het tuchtrecht van de advocatuur gediscussieerd. Uitkomst van die discussie was dat een relatief laag bedrag moet worden vastgesteld zodat de financiële drempel niet té hoog zou zijn. Dezelfde motivering is aangehouden bij het bepalen van de hoogte van een griffierecht bij het tuchtrecht voor het notariaat, de gerechtsdeurwaarders en het medisch tuchtrecht. Wanneer een klager het bedrag niet kan betalen, kan in alle sectoren een beroep worden gedaan op een andere instantie om de klacht over te nemen.<sup>196</sup> Ook kan de klager zich – in het geval van een klacht tegen een notaris of een deurwaarder – wenden tot het BFT. Verder werd van belang geacht bij het opwerpen van deze drempel in de vorm van een griffierecht dat het niet om de enige wijze van geschilbeslechting zou gaan.

Beide uitgangspunten (niet een te hoog bedrag en dat het niet mag gaan om de enige wijze van geschilbeslechting) zijn als belangrijke randvoorwaarden voor invoering van een griffierecht te zien. Daarbij geldt dat de klachtprocedure voor gedetineerden een ander type procedure is dan de tuchtprocedures voor de advocatuur, het notariaat, de gerechtsdeurwaarderij en medisch beroepsbeoefenaren. Gedetineerden bevinden zich in een afhankelijkheidssituatie, waardoor het klachtrecht ook de functie heeft om bescherming te bieden tegen misbruik van overheidsmacht. Het is daarom nog meer van belang dat niet een te hoge drempel wordt opgeworpen. Voor de gedetineerden staat geen alternatieve rechtsgang open; weliswaar kan de gedetineerde naar de burgerlijke rechter, het EHRM en de Nationale ombudsman, maar al deze procedures kunnen pas worden bewandeld wanneer ook een beklag- en beroepsprocedure is doorlopen.

Uit de interviews over het tuchtrecht komt naar voren dat een griffierecht nauwelijks een oplossing biedt bij misbruik van het klachtrecht. Daaronder wordt volgens geïnterviewden, als we afgaan op de voorbeelden die worden genoemd, vooral verstaan dat een kleine groep klagers heel veel klachten indient. Deze ‘veelklagers’ lijken volgens geïnterviewden veel minder geraakt door een griffierecht dan andere klagers. Ook in de evaluatie van de Wpota werd geconstateerd dat met name deze groep klagers een enorme belasting op de tuchtrechtspraak vormt, maar dat er weinig mogelijkheden zijn om op te treden tegen misbruik van het klachtrecht.

## 6.4 Deelonderzoek 3

*III.1 Is het invoeren van een vorm van een griffierecht juridisch houdbaar?*

<sup>196</sup> In de advocatuur bij de deken en bij gerechtsdeurwaarders en notarissen bij de beroepsorganisatie. In gezondheidszorg kan een klager zich wenden tot Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) of tot het Landelijk Meldpunt Zorg (LMZ).

Internationale en Europese verdragen en internationale aanbevelingen die betrekking hebben op de rechtspositie van gedetineerden staan er op zichzelf niet aan in de weg een griffierecht in te voeren. Wanneer een griffierecht te hoog zou zijn waardoor de toegang tot het recht beperkt zou worden, oordeelt het EHRM echter dat een griffierecht niet toelaatbaar is. Het EHRM oordeelt bijvoorbeeld dat het heffen van griffierechten gerechtvaardigd is met het oog op het betaalbaar houden van de rechtspraak, maar dat een griffierecht ter hoogte van viermaal het maandsalaris van de verzoeker onevenredig is aan dat doel. Ook het Mensenrechtencomité geeft aan dat een griffierecht mogelijk is, mits het om een relatief laag bedrag gaat én wanneer het doel is om efficiëntie van de rechtspraak te waarborgen. Bovendien mag het de toegang tot de rechtspraak niet teveel beperken.

De invoering van een griffierecht bij het beklagrecht in detentie heeft tot doel om klachten over futiliteiten te ontmoedigen zodat serieuze klachten voortvarender kunnen worden afgehandeld. In juridische zin lijken hier geen bezwaren tegen te kunnen worden ingebracht. Bij de invoering van een griffierecht in klachtprocedures voor gedetineerden moet echter wel de hoogte van het griffierecht en de financiële positie van gedetineerden in ogenschouw worden genomen. Een te hoog griffierecht waardoor gedetineerden geen reële mogelijkheid meer hebben om klachten in te dienen, is niet toelaatbaar. Daarnaast verdient de bijzondere positie van gedetineerden de aandacht. Door hun detentie en de daarmee gepaard gaande beperkingen is het risico op grondrechtenschendingen voor gedetineerden groter. Gelet op die kwetsbaarheid is een aanzienlijke beperking van de toegang tot klachtprocedure voor gedetineerden niet wenselijk.

### *III.2 Op welke wijze kan een (wettelijke) vorm van een heffing in de vorm van een griffierecht in de praktijk worden ingericht?*

Wanneer een griffierecht wordt ingevoerd is er een aantal randvoorwaarden dat uit dit onderzoek naar voren komt waarmee rekening zou moeten worden gehouden.

Een eerste randvoorwaarde is de hoogte van het bedrag. Uit de literatuur blijkt dat bij invoering van vormen van een griffierecht er in andere sectoren aandacht aan is besteed het griffierecht niet zo hoog vast te stellen dat veel klagers dat niet zouden kunnen betalen. Dat is in lijn met wat daarover internationaal is aanbevolen. Wat betreft de specifieke doelgroep van gedetineerden is daarbij van belang dat het gaat om het inperken van de rechtsbescherming van een groep die zich in een afhankelijke positie bevindt. Zowel in literatuur als in gesprekken zijn we bedragen variërend van € 1,50 tot € 5 tegen gekomen.

Een belangrijke randvoorwaarde volgens geïnterviewden is dat wanneer het griffierecht wordt ingevoerd, bepaalde categorieën klachten daarvan moeten worden uitgezonderd. Het gaat dan om klachten over inperkingen van mensenrechten (bijvoorbeeld: klachten tegen agressie en geweld, insluiting in de isoleercel, toezichtmaatregelen voor vluchtgevaar, vrijheid van meningsuiting, goede zorg en lichamelijke integriteit) en zaken waarvoor een beschikking is afgegeven (bijvoorbeeld een beschikking over een disciplinaire straf of ordemaatregel, een beschikking over promoveren en degraderen, of een beschikking over verlof). Hierbij werd tijdens de expertmeeting de kanttekening geplaatst dat het geregeld voorkomt dat pas vaak tijdens de zitting de reikwijdte van een klacht duidelijk wordt, omdat veel gedetineerden niet goed in staat zijn de klacht op te schrijven. Bovendien zou de 'griffierechtwaardigheid' van een klacht veel discussie (of klachten) op kunnen roepen.

Verder laten voorbeelden in andere sectoren zien dat het belangrijk is om stil te staan bij de vraag wie het griffierecht int en op welke wijze dit geregistreerd wordt. Wanneer het griffierecht niet wordt betaald en de klacht zal moeten worden ingetrokken, bestaat de vraag wie dat bijhoudt en registreert. Ook bestaat de vraag welke termijn klagers krijgen om dit griffierecht te betalen. Wanneer deze verantwoordelijkheden bij de CvT worden neergelegd, maar ook wanneer dit bij de inrichtingen wordt gelegd, betekent dit eveneens een extra werklast. Voor deze extra werkzaamheden werd aandacht gevraagd tijdens eerdere parlementaire behandelingen over het invoeren van een griffierecht (zie beantwoording onderzoeksvraag 1.2), maar ook tijdens de interviews en de expertmeeting werden dergelijke vragen gesteld en werd aandacht gevraagd voor de uitvoerbaarheid van het heffen van een griffierecht. Het gaat bijvoorbeeld om de vraag wanneer het griffierecht geïnd moet worden, welke instantie dat doet, hoe wordt beoordeeld of het griffierecht moet worden teruggestort en hoe dat praktisch plaatsvindt.

### III.3 *Hoe beoordelen deskundigen en stakeholders het veronderstelde effect binnen detentie?*

Tijdens de interviews die in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd, maar ook tijdens de expertmeeting is aan de orde gekomen dat de toename van het aantal klachten in detentie niet persé verband houdt met ‘futiele klachten’ en de veronderstelde ‘klagen-om-te-klagen-cultuur’. De geïnterviewden hebben een andere achtergrond en expertise, maar denken met name dat de klachten verband houden met andere ontwikkelingen, zoals invoering van nieuwe wetgeving en cultuur binnen de instellingen.

De geïnterviewden denken wel dat het invoeren van een griffierecht als effect zal hebben dat minder klachten worden ingediend, maar de meerderheid van hen vraagt zich af of hiermee een juiste richting wordt gekozen. Er wordt bijvoorbeeld gesproken van ‘symptoombestrijding’. Bovendien heeft een griffierecht effect op alle gedetineerden en niet alleen op de gedetineerden die misbruik maken van recht. Mogelijk (neven)effect kan zijn dat frustraties van gedetineerden onopgelost blijven waardoor agressie kan optreden.

In dit onderzoek komt naar voren dat er nauwelijks draagvlak is voor het invoeren van een griffierecht. Reden hiervoor is onder meer dat een griffierecht de oorzaken van het aantal klachten niet wegneemt en daardoor ook het klachtrecht een belangrijke functie ontnemt.

## 6.5 Conclusie

In dit onderzoek stond de volgende onderzoeksvraag centraal:

*In hoeverre en onder welke (juridische en praktische) condities kan de introductie van een financiële prikkel het aantal klachten van gedetineerden doen verminderen en in hoeverre zijn neveneffecten van het heffen van een griffierecht te verwachten, zo ja, welke?*

Het is niet de eerste keer dat het voorstel wordt gedaan om een griffierecht in te voeren in detentie. Eerdere discussies hierover hebben telkens geleid tot het niet invoeren een griffierecht. Ook in dit onderzoek kwamen de genoemde nadelen van een griffierecht wederom naar voren. Het gaat daarbij onder meer om het inperken van de rechtsbescherming bij een kwetsbare groep, namelijk een groep die zich in een afhankelijke positie bevindt en overwegend een



laag inkomen heeft. Vanwege dat lage inkomen zal een bepaalde groep gedetineerden bijzonder hard getroffen worden door een griffierecht.

De eerste vraag die beantwoord zou moeten worden bij een afweging om griffierechten in te voeren, is in hoeverre sprake is van een probleem dat door een griffierecht kan worden opgelost. Sinds 2013 is sprake van een stijging van het gemiddeld aantal klachten per gedetineerde, maar over de oorzaak van deze toename aan klachten kan worden gediscussieerd. Dat er een 'klagen-om-te-klagen-cultuur' zou bestaan en dat gedetineerden steeds meer 'futiele klachten' indienen is niet te onderbouwen met cijfers. Daarnaast worden door geïnterviewden ook andere oorzaken van een toename aan klachten genoemd, zoals de invoering van het systeem van promoveren en degraderen, de wetswijziging van de Wet straffen en beschermen en de cultuur in de inrichtingen waaronder de relatie met PIW'ers. Geïnterviewden wijzen erop dat met name een kleine groep van 'veelklagers' effect heeft op het systeem, waaronder de werklast en de doorlooptijden.

De tweede vraag die beantwoord zou moeten worden is of de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan een griffierecht, namelijk dat een financiële prikkel het aantal klachten van gedetineerden kan verminderen, juist is. Ervaringen met andere sectoren laten zien dat het aantal klachten inderdaad vermindert na invoering van een griffierecht, maar voorzichtigheid moet worden betracht bij het trekken van de conclusie dat deze daling daadwerkelijk door het griffierecht komt omdat ook andere maatregelen tegelijkertijd zijn ingevoerd. Daarnaast is niet aantoonbaar dat een griffierecht leidt tot het indienen van minder 'futiele klachten'.

Uit de analyse naar de juridische mogelijkheden komt naar voren dat het invoeren van een griffierecht mogelijk is wanneer sprake is van een legitiem doel – in dit geval het ontmoedigen van klachten over futiliteiten zodat serieuze klachten voortvarender kunnen worden afgehandeld. Wel moet worden gekeken in hoeverre een griffierecht in dit geval leidt tot een onevenredige drempel of niet. Dat is onder meer afhankelijk van de hoogte van het bedrag en afhankelijk van de andere mogelijkheden die er zijn om je recht te halen. Het mag niet zo beperkend zijn dat bepaalde groepen gedetineerden (bijvoorbeeld met een laag inkomen) helemaal geen klacht meer kunnen indienen. Tijdens de interviews is deze zorg – dat een bepaalde groep gedetineerden geen klachten meer kan indienen – inderdaad geuit. Daarbij speelt dat gedetineerden zich in een afhankelijkheidspositie bevinden. Dat geldt temeer voor categorieën waar het gaat om bescherming van de mensenrechten, zoals het klachtrecht tegen insluiting en klachtrecht voor goede zorg. Dergelijke klachten kunnen ook niet bij een andere instantie worden voorgelegd en het moet derhalve mogelijk zijn om hiertegen in beklag te kunnen komen.

Ten slotte speelt bij de afweging om een griffierecht in te voeren ook een rol welke andere problemen er zijn en welke mogelijke alternatieven. Onder meer kan gedacht worden aan het investeren in de relatie tussen PIW'ers en gedetineerden door motiverende gespreksvoering maar ook door PIW'ers voor te lichten over de werklast die klachten met zich meebrengen, maar ook bemiddeling door een klachtenfunctionaris. Ten slotte zijn ook het verhogen van procedurele eisen en het strenger toetsen op ontvankelijkheidseisen door de CvT's en RSJ genoemd als alternatieven om het aantal klachten te verlagen. Deze alternatieven zouden kunnen worden overwogen naast of in plaats van een griffierecht.



## Bijlage 1: Afkortingenlijst

AO	Algemeen overleg
BFT	Bureau Financieel Toezicht
Bjj	Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen
BvT	Beginselenwet verpleging terbeschikkinggestelden
BWG	Beginselenwet gevangeniswezen
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CvT	Commissie van Toezicht
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DV&O	Dienst Vervoer en Ondersteuning
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
IGJ	Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd
IVBPR	Het internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten
JenV	Het ministerie van Justitie en Veiligheid
LMZ	Landelijk Meldpunt Zorg
OM	Openbaar Ministerie
Pbw	Penitentiaire beginselenwet
PI	penitentiaire inrichting
PIW'er	penitentiair inrichtingswerker
PLRA	Prison Litigation Reform Act
RSJ	Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming
SSC	Shared Service Centre
VWS	Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WJh	Wet op jeugdhulpverlening
Wpta	Wet positie en toezicht advocatuur

## Bijlage 2: Bronvermelding

### **Literatuur**

#### **Appelman, Dirkwager & Van der Laan 2021**

J. Appelman, A. Dirkwager en P. van der Laan, *Kenmerken van justitiabelen. Een systematisch literatuuronderzoek*, NscR 2021

#### **Bleichrodt & m.m.v. Van Leeuwen 2011**

F.W. Bleichrodt & m.m.v. L.C. van Leeuwen, *Toenemend appel. Een verkennend onderzoek naar de toename van het aantal beroepszaken ex art. 69 van de Penitentiaire beginselenwet*, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam 2011

#### **Bleichrodt & Vegter 2021**

F.W. Bleichrodt & P.C. Vegter, *Sanctierecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2021

#### **Boston 2006**

J. Boston, *The Prison Litigation Reform Act*, 2006

#### **Cid, *Punishment & Society* 2005, afl. 2, p. 147-166**

J. Cid, 'The Penitentiary System in Spain. The Use of Imprisonment, Living Conditions and Rehabilitation', *Punishment & Society* 2005, afl. 2, p. 147-166

#### **Herregodts, Krol, Schout & Winter 2020**

R. Herregodts, E. Krol, A. Schout & H. Winter, *Evaluatie wet positie en toezicht advocatuur*, Den Haag: WODC 2020

#### **De Jonge, Cremers & Serrarens 2019**

G. de Jonge, H. Cremers en J. Serrarens, *Bajesboek*, Den Haag: Boom 2019

#### **Lappi-Seppälä & Koskenniemi, *Crime, Law and Social Change* 2015, afl. 3, p. 140-142.**

T. Lappi-Seppälä & L. Koskenniemi, 'National and regional instruments in securing the rule of law and human rights in the Nordic prisons', *Crime, Law and Social Change* 2015, afl. 3, p. 140-142

#### **Korvinus, *Sancties* 2017/48, p. 347- 351**

C.F. Korvinus, 'Twintig jaar beginselenwet verpleging terbeschikkinggestelden', *Sancties* 2017/48, p. 347- 351

**Kurin, *Western Michigan University Cooley Journal of Practical & Clinical Law*, afl. 1, 1-30**

J. Kurin, 'No Recourse for Inmate Litigants: The Unlikely Success of Prison Litigation Reform Act Complaints after *Coleman v. Tollefson*', *Western Michigan University Cooley Journal of Practical & Clinical Law*, afl. 1, 1-30

**Raad van Europa 2020**

Raad van Europa, *European judicial systems CEPEJ Evaluation Report – 2020 Evaluation cycle. Part 1 Tables, graphs and analyses*, 2020

**RSJ, *Spanning in detentie*, 2019**

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, *Spanning in detentie*, 2019 (te raadplegen via rsj.nl)

**Schlanger, *Harvard Law Review* 2003, afl. 6, p. 1555-1706**

M. Schlanger, 'Inmate Litigation', *Harvard Law Review* 2003, afl. 6, p. 1558

**Schlanger, *UC Irvine Law Review* 2015, afl. 5, p. 153-178**

M. Schlanger, 'Trends in Prison Litigation as the PLRA Enters Adulthood', *UC Irvine Law Review* 2015, afl. 5, p. 164

**Struijk, *Sancties* 2017/43, p. 317-319**

S. Struijk, 'Veertig jaar beklagrecht: geen reden tot klagen, wel tot discussie', *Sancties* 2017/43, p. 317-319

**Struijk, *Sancties* 2015/6, p. 288-297**

S. Struijk, 'Een schets van het actuele belang van het kort geding inzake de strafexecutie', *Sancties* 2015/6, p. 288-297

**Vegter, *Sancties* 2020/14, p. 66-76**

P.C. Vegter, 'Veegt de Veegwet schoon?', *Sancties* 2020/14, p. 66-76

**Van der Rijst & Jacobs**

T. Van der Rijst & P. Jacobs. The Dutch Complaint Procedure: A "Picture- Perfect" Procedure?. *Utrecht Law Review* 2022, 18/1, p. 1-13.

**Van der Wolf 2012**

M.J.F. van der Wolf, *TBS - veroordeeld tot vooroordeel. Een visie na analyse van historische fundamenten van recente knelpunten, het systeem en buitenlandse alternatieven* (dissertatie Rotterdam), Oosterwijk: Wolf legal publishers 2012.

**Van der Wolf e.a. 2016**

M. van der Wolf e.a., *Op zoek naar een nieuw evenwicht. Derde evaluatie van de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelde*, Den Haag: Boom juridisch 2016.

***Jurisprudentie***

**VN-Mensenrechtencomité**

VN-Mensenrechtencomité 28 oktober 2008, 1514/2006 (*Casanovas/Frankrijk*)

**Europees Hof voor de Rechten van de Mens**

EHRM 19 juni 2001, nr. 28249/95 (*Kreuz/Polen*)

EHRM 6 september 2007, nr. 73002/01 (*Kijewska/Polen*)

EHRM 20 mei 2008, nr. 16330/02 (*Gülmez/Turkije*)

EHRM 17 september 2009, nr. 74912/01 (*Enea/Italië*)

EHRM 10 januari 2012, nr. 42525/07 en 60800/08 (*Ananyev e.a./Rusland*)

EHRM 27 januari 2015, nr. 36925/10, 21487/12, 72893/12, 73196/12, 77718/12 en 9717/13 (*Neshkov e.a./Bulgarije*)

**Parlementaire stukken**

*Kamerstukken II* 1993/94, 23445, nr. 3

*Kamerstukken II* 1994/95, 24263, nr. 3

*Kamerstukken I* 1996/97, 24263, nr. 248a

*Handelingen II* 1996/97, nr. 68

*Kamerstukken I* 1997/98, 24263, nr. 62

*Kamerstukken II* 1997/98, 26 016, nr. 3

*Kamerstukken II* 1998/99, 26200, nr. 49

*Kamerstukken II* 2008/09, 31915, nr. 3

*Kamerstukken II* 2009/10, 32382, nr. 3

*Kamerstukken II* 2011/12, 32382, nr. 10

*Kamerstukken II* 2012/13, 32382, nr. 14

*Kamerstukken II* 2012/13, 24587, nr. 503

*Kamerstukken II* 2013/14, 33844, nr. 3

*Kamerstukken II* 2014/15, 24587, nr. 607

*Kamerstukken II* 2014/15, 34145, nr. 3 en 6

*Kamerstukken II* 2015/16, 34145 nr. 10

*Handelingen II* 2015/16, nr. 46, item 20

*Kamerstukken II 2016/17, 29452, nr. 205, 206 en 220*

*Kamerstukken II 2017/18, 34629, nr. 6 en 17*

*Kamerstukken II, 2019/20, 24587, nr. 757*

*Kamerstukken II 2019/20, 33844, nr. 3*

## Bijlage 3: Deelvragen

### **Deelonderzoek 1: Literatuurstudie over griffierecht in klachtprocedures in detentie**

I.1 Wat is uit de literatuur bekend over het heffen van griffierecht bij klachtprocedures in detentie en over de mate waarin een dergelijke financiële prikkel bijdraagt aan het beïnvloeden van het 'klaaggedrag' van gedetineerden?

I.2 Wat is uit de literatuur bekend over de juridische en praktische condities waaronder een financiële prikkel bij klachtprocedures in detentie is ingevoerd?

I.3 Wat is uit genoemde literatuur bekend over de voor- en nadelen van de introductie van een financiële prikkel in de vorm van een griffierecht? Zijn er onbedoelde neveneffecten? Worden deze gecompenseerd?

### **Deelonderzoek 2: Een vergelijking met het griffierecht in klachtprocedures op andere terreinen**

II.1 Wat is uit de literatuur bekend over de mate waarin een financiële prikkel (in de vorm van een griffierecht of anderszins) bijdraagt aan de beïnvloeding van 'klaaggedrag' op andere terreinen?

II.2 Wat is uit de literatuur bekend over de juridische en praktische condities waaronder een financiële prikkel op deze terreinen is ingevoerd?

II.3 Welke voor- en nadelen worden genoemd in de literatuur van de introductie van financiële prikkels op deze terreinen? Zijn er onbedoelde neveneffecten? Worden deze gecompenseerd?

### **Deelonderzoek 3: De juridische en praktische haalbaarheid van de introductie van een griffierecht in detentie in Nederland**

III.1 Is het invoeren van een vorm van een griffierecht juridisch houdbaar?

III.2 Op welke wijze kan een (wettelijke) vorm van een heffing in de vorm van een griffierecht in de praktijk worden ingericht?

III.3 Hoe beoordelen deskundigen en stakeholders het veronderstelde effect binnen detentie?

## Bijlage 4: Geïnterviewden

### Geïnterviewden deelonderzoek I, II en III:

- A. (Arend) de Korte, directeur PI Zuid-Oost
- Prof. mr. F.W. (Edwin) Bleichrodt, hoogleraar straf- en strafprocesrecht Erasmus Universiteit
- Mr. G.P. van de Beek, raadslid afdeling advisering, RSJ
- Mr. drs. H.E. (Herpert) Trouw, voorzitter Klankbordgroep CvT's
- H. (Hester) Jansen, plaatsvervangend vestigingsdirecteur PI Nieuwegein
- J. (Jaap) Brandligt, directeur, Bonjo
- Mr. L. (Lisa) van Gaal, landelijk coördinator CvT's
- Drs. M. (Maurits) Kruissink, senior adviseur, RSJ
- Mr. dr. P. (Pauline) Jacobs, assistant professor Criminal Law, Universiteit van Utrecht
- Prof. mr. dr. P.M. (Pauline) Schuyt, rector-directeur Academie voor Wetgeving en Overheidsjuristen en hoogleraar sanctierecht en straftoemeting, Universiteit van Leiden
- Prof. mr. S. (Sanne) Struijk, hoogleraar sanctierecht en universitair hoofddocent straf- en strafprocesrecht aan de Erasmus Universiteit, en bijzonder hoogleraar penologie en penitentiair recht Rijksuniversiteit Groningen
- Prof. dr. mr. S. (Sonja) Meijer, bijzonder hoogleraar penitentiair recht, Radboud Universiteit
- Mr. dr. Q.A.M. (Quirine) Eijkman, ondervoorzitter onderzoek en advies bij het college voor de Rechten van de Mens en lector Toegang tot het Recht bij de Hogeschool Utrecht
- Voorzitters en secretarissen van de Kamer voor gerechtsdeurwaarders, de Kamer voor het notariaat, een tuchtcollege voor de gezondheidszorg en een Raad van Discipline voor de advocatuur
- Een deken van een lokale Orde van Advocaten

### Deelnemers expertmeeting:

- F.A.M. (Eric) Bakker, voorzitter Afdeling rechtspraak RSJ
- G. (Gerard) Stam, plaatsvervangend vestigingsdirecteur PI Zaanstad
- H. (Hester) Jansen, plaatsvervangend vestigingsdirecteur PI Nieuwegein
- J. (Jaap) Brandligt, directeur, Bonjo
- J.J. (Judith) Serrarens, strafrechtadvocaat (met een accent op het verlenen van rechtshulp aan gedetineerden en terbeschikkinggestelden in beklag- en beroepsprocedures) en medeauteur van het Bajesboek.
- M. (Margreet) Simpelaar, senior secretaries, RSJ

# Bijlage 5: Onderwerpenlijst

## 1. Introductie

- Toelichting onderzoek
- Introductie gesprekspartner

## 2. Beklag in detentie

Aanleiding van dit onderzoek ligt mede in het advies van de RSJ ‘Spanning in detentie’ waarin het probleem van een ‘klagen-om-te-klagen-cultuur’ en ‘futiele klachten’ wordt geschetst. Zie het navolgende citaat: *“Daarnaast zijn er signalen, ook uit onderzoek, dat gedetineerden doelbewust ‘klagen om te klagen’. Dergelijke klachten zijn gemakkelijk futiel van aard. Hoewel deze klachten in veel gevallen niet beklagwaardig zijn, worden deze in eerste instantie wel in behandeling genomen, waarna ze alsnog niet-ontvankelijk worden verklaard. De ‘klagen om-te-klagen-cultuur’ verhoogt de werklast en daarmee de termijn van afdoening voor de commissies van toezicht (CvT’s) en de beroepscommissie van de RSJ. De gedetineerde die te goeder trouw zijn recht komt halen via het formele beklag- en beroepsrecht, is hiervan de dupe.”*

- Herkent u het probleem van de ‘futiele klachten’ en hoe zou u zo’n klacht omschrijven? Zijn er harde aanwijzingen dat hiervan sprake is?
- Is er volgens u in inrichtingen sprake van een ‘klagen-om-te-klagen-cultuur’?

## 3. Griffierecht in detentie

- Wat vindt u van het invoeren van een financiële prikkel in de vorm van een griffierecht voor het indienen van klachten in detentie, in jeugdinrichtingen en tbs-klinieken?
  - In welke zou een griffierecht het klaagedrag van gedetineerden kunnen beïnvloeden?
  - Wat zouden effecten kunnen zijn van het invoeren van een griffierecht?
  - Wat zouden onbedoelde neveneffecten kunnen zijn?
- Op welke wijze zou een eventuele invoering van een griffierecht in de praktijk moeten worden ingericht?
  - Hoogte van het bedrag?
  - Uitzonderingen voor bepaalde klachten?
  - Klachten in bij CvT’s en beroep?
- Praktische haalbaarheid van het invoeren van een griffierecht (bijv. administratielast)?
- Juridische haalbaarheid van het invoeren van griffierecht (nationale en internationale rechtsregels)?
  - Alternatieven?



- Bekendheid met buitenlandse voorbeelden (ook buiten EU) waar griffierechten bij beklag in detentie zijn ingevoerd?

#### **4. Afsluitend**

- Andere onderwerpen
- Suggesties gesprekspartners

## Bijlage 6: Onderwerpen van beklag

**TABEL 1: ONDERWERPEN KLACHTEN GEVANGENISWEZEN<sup>197</sup>**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Activiteiten (arbeid)	693	667	803	798	832	897	931
Activiteiten (div)	749	749	835	732	695	1091	857
Activiteiten (lucht)	339	454	451	452	521	495	663
Activiteiten (sport)	357	474	264	357	245	494	399
Behandeling	373	575	355	434	456	456	245
Bejegening	1473	1409	1516	1381	1380	1452	1632
Bewegingsvrijheid	96	142	89	77	73	128	86
Compensatie	43	71	27	69	59	77	73
Contact buitenw (bellen)	470	589	514	630	551	937	827
Contact buitenw (bezoek)	964	1089	820	856	1121	1410	1590
Contact buitenw (media)	13	9	18	10	29	39	31
Contact buitenw (post)	380	434	292	285	298	401	363
Contact buitenwereld			1				
Controle	360	370	311	508	419	472	392
DBT	618		689	733	626	766	831
Dienst terugk. en vertr.	18	17	5	6	13	4	4
Disciplinaire straf	2138	2512	2087	2317	2744	2542	2253
DV&O				2	1		
Dwangbehandeling				11	53	86	66
Eisen Verblijfsruimte				323	334	551	374
Geweld	44	33	152	71	44	55	62
Informatie/procedure	1339	1094	52	1336	1265	1543	1612
ISD (interv + beh)	58	38	1524	151	126	124	89
Nog onbekend	201	301	63	250	181	287	494
Ordemaatregel	495	522	241	483	669	849	865
Persoonlijke voorwerpen	1356	1530	531	1409	1591	1845	1742
Regime	719	688	1299	787	799	759	785
Rek. cour./zak- en kleedgeld	670	1019	861	809	843	735	748
Rogatoir verzoek	1546	1816	886	2470	1821	1612	1692
Schadeverhaal	61	87	1888	128	135	85	27
Selectie/overpl	3	1	83	1			

<sup>197</sup> Deze cijfers zijn afkomstig van de overzichten van het systeem Klaver verkregen via de coördinator van commissies van toezicht.

Selectie/overpl. (ext)	399	443	474	452	521	514	403
Selectie/overpl. (int)	249	415	296	268	311	402	361
Time-out	13	7	9	5	3	4	2
Toezicht	6	19	7	4	6	4	11
Transport	55	59	80	93	73	63	48
Verlaten inrichting	647	759	598	615	772	410	325
Verzorging		2	2	1			
Verzorging (div)	1662	1618	2201	1434	1640	1478	1358
Verzorging (godsd., levens.)	158	79	168	128	145	173	206
Verzorging (medische)	907	893	1017	1047	1213	1299	1274
Verzorging (persoonlijke)	671	443	443	500	545	522	581

TABEL 2: ONDERWERPEN KLACHTEN TBS

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Activiteiten (arbeid)	32	25	25	25	26	42	60
Activiteiten (div)	20	33	26	21	42	18	21
Activiteiten (lucht)	37	41	73	56	29	33	66
Activiteiten (sport)	9	5	12	3	7	5	6
Behandeling	199	150	165	160	132	81	85
Bejegening	211	162	173	160	142	124	137
Bewegingsvrijheid	435	318	387	394	389	276	307
Compensatie	8	2	1	3	12	10	12
Contact buitenw (bellen)	101	81	73	91	82	76	86
Contact buitenw (bezoek)	105	85	72	73	79	84	67
Contact buitenw (media)	4	7	3	6	17	1	3
Contact buitenw (post)	84	50	60	69	57	76	92
Controle	106	109	101	100	102	47	61
DBT							1
Disciplinaire straf	7	1	2	1	1	3	2
Dwangbehandeling				27	51	51	84
Eisen Verblijfsruimte			24	48	42	21	19
Geweld	7	16	3	8	3	3	2
Informatie/procedure	195	3	205	198	107	61	65
Nog onbekend	20	160	10	6	5	6	28
Ordemaatregel	143	10	106	140	91	66	74
Persoonlijke voorwerpen	178	100	145	181	137	126	164
Regime	9	153	5	2	2	1	1
Rek. cour./zak- en kleedgeld	139	4	101	102	74	94	78
Rogatoir verzoek	126	100	94	101	80	104	53
Schadeverhaal	19	66	18	16	29	13	13
Selectie/overpl. (ext)	30	39	28	13	13	17	16
Selectie/overpl. (int)	67	27	43	27	25	26	24
Time-out	3	47	1	1	1		
Toezicht	6	2	4	4	3	2	
Transport	5	6	1	1		3	3
Verlaten inrichting	94	70	91	77	60	37	78

Verzorging (div)	102	82	67	66	78	62	87
Verzorging (godsd., levens.)	5	7	9	6	14	26	14
Verzorging (medische)	103	94	98	81	87	100	100
Verzorging (persoonlijke)	43	84	90	91	111	82	91

**TABEL 3: ONDERWERPEN KLACHTEN JUSTITIËLE JEUGDINRICHTINGEN**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Activiteiten	1						
Activiteiten (arbeid)				1	1		1
Activiteiten (div)	1	111	57	68	62	72	64
Activiteiten (lucht)	72	92	54	38	59	85	88
Activiteiten (sport)	50	30	14	26	12	19	25
Behandeling	13	54	35	25	21	25	30
Bejegening	34	160	124	166	166	185	192
Bewegingsvrijheid	96	44	38	109	85		93
Compensatie	30	8	3	4	5	2	9
Contact buitenw (bellen)	3	37	32	19	36	48	45
Contact buitenw (bezoek)	19	37	25	22	31	53	28
Contact buitenw (media)	31	1	1		1		
Contact buitenw (post)	1	17	5	5	4	4	4
Controle	6	66	40	36	48	51	61
DBT	43	9	61	2	1	2	21
Disciplinaire straf	89	125	93	112	125	153	102
Eisen Verblijfsruimte		3	10	8	17	22	35
Geweld	11	13	6	8	12	15	15
Informatie/procedure	173	195	101	75	54	88	98
Nog onbekend	9	15	29	30	14	13	7
Ordemaatregel	184	212	128	77	109	167	129
Persoonlijke voorwerpen	70	94	93	82	62	71	81
Regime	6	12	11	11	3	4	2
Rek. cour./zak- en kleedgeld	36	31	13	18	18	21	16
Rogatoir verzoek	90	95	73	50	79	55	50
Schadeverhaal	7	11	14	12	13	17	17
Selectie/overpl. (ext)	4	12	6	5	6	8	1
Selectie/overpl. (int)	9	9	6	12	13	11	13
Time-out	27	53	35	21	30	45	31
Toezicht	1	2	1	1	1		1
Transport	2	3	1				
Verlaten inrichting	47	69	52	31	17	41	42
Verzorging (div)	137	145	91	114	97	96	57
Verzorging (godsd., levens.)	3	16	7	8	3	10	8
Verzorging (medische)	29	35	24	22	28	43	37
Verzorging (persoonlijke)	37	110	51	61	45	54	75
ISD (interv + beh)				1			

pro facto