

Vergaderjaar 2021–2022

24 587

Justitiële Inrichtingen

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 853

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 juli 2022

Hierbij bied ik u het WODC-rapport «Griffierecht bij beklag in detentie» aan, uitgevoerd door onderzoeksbureau Pro Facto. Tevens deel ik de resultaten van de pilot die de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) heeft uitgevoerd: «interne informele bemiddeling» (de pilot). Beide stukken zijn als bijlage toegevoegd.

In deze brief sta ik stil bij de aanleiding voor het WODC-rapport en de pilot, licht ik de belangrijkste uitkomsten van het WODC-onderzoek en de pilot toe, daarna geef ik mijn reactie op de conclusies en aanbevelingen.

1. Aanleiding

De **Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming** (RSJ) signaleert in het rapport «Spanning in detentie» van 25 november 2019 een sterke toename van het aantal beklag- en beroepszaken en een verhoging van de werklast bij de commissies van toezicht (CvT) van de Penitentiaire Inrichtingen (PI) en de beroepscommissie bij de RSJ, waardoor de doorlooptijden in het gedrang komen. De oorzaken hiervoor liggen volgens de RSJ in belangrijke mate in een «klagen-om-te klagen-cultuur», waardoor een groot aantal zogenaamde «futiele» klachten wordt ingediend.¹ De RSJ heeft onder meer aanbevolen om via een pilot ervaring op te doen met een intern en informeel klachtensysteem en met het heffen van griffierecht (€ 1,50,-). De beklagrechtter bepaalt vervolgens of deze kosten worden kwijtgescholden als de klacht terecht is ingediend.

Mijn ambtsvoorganger heeft aangegeven te verkennen of een interne informele klachtenprocedure werkbaar is, bemiddeling vaker kan worden toegepast of dat het heffen van griffierechten van toegevoegde waarde

¹ Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, Rapport Spanning in detentie, November 2019.

kan zijn.² Dit heeft geleid tot een pilot interne informele klachtenbemiddeling door een klachtenfunctionaris in twee Pl's en een WODC-onderzoek naar de heffing van griffierechten.³

2. WODC-onderzoek

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. Ook worden diverse alternatieven benoemd. Het onderzoek bevat een studie van Nederlandse en internationale documenten en literatuur, een studie van diverse tuchtrechtelijke instanties in Nederland waar de afgelopen jaren griffierecht is ingevoerd voor het indienen van tuchtklachten en diverse interviews met (praktijk)experts op het gebied van beklag in detentie.

Cijfers beklag en beroep gevangeniswezen

Het gemiddeld aantal klachten per gedetineerde per jaar is van ongeveer twee klachten in 2013 toegenomen tot ongeveer drie klachten in 2020.

In 2013 zijn er 21.427 klachten ingediend, dit is opgelopen tot 24.302 in 2021. De onderwerpen waar gedetineerden het meest over klagen zijn bejegening, contact met de buitenwereld (bezoek), informatie/procedure, persoonlijke voorwerpen, verzorging en rogatoire verzoeken.

Er is geen eenduidige verklaring voor de toename van het aantal klachten. Door geïnterviewden worden meerdere mogelijke oorzaken van een toename aan klachten genoemd, zoals de invoering van het systeem van promoveren en degraderen. Deze oorzaken zijn echter niet verder onderzocht. Dat er een «klagen-om-te-klagen-cultuur» zou bestaan en dat gedetineerden steeds meer «futiele» klachten indienen is volgens de onderzoekers niet te onderbouwen met cijfers. Geïnterviewden wijzen er verder op dat met name een kleine groep van «veelklagers» effect heeft op het systeem, waaronder de werklust en de doorlooptijden.

Griffierecht

De onderzoekers constateren dat internationale en Europese verdragen en internationale aanbevelingen die betrekking hebben op de rechtspositie van gedetineerden niet in de weg staan om een griffierecht voor gedetineerden in te voeren. Wanneer een griffierecht te hoog zou zijn, waardoor de toegang tot het recht beperkt wordt, oordeelt het EHRM echter dat een griffierecht niet toelaatbaar is.

Er zijn geen landen bekend waar gedetineerden griffierecht moeten betalen voor het indienen van klachten in penitentiaire beklag- en beroepsprocedures. Er zijn wel twee landen die een financiële drempel voor gedetineerden hanteren bij bepaalde procedures.

In de Verenigde Staten is in 1996 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. Het gaat daarbij niet om een griffierecht bij klachtprocedures, maar om een griffierecht bij privaatrechtelijke vorderingen. De PLRA beperkt de

² Kamerstukken 24 587 en 29 279, nr. 757.

³ Het is juridisch niet mogelijk om (via een pilot) te experimenteren met het heffen van griffierechten in detentie, derhalve is het WODC gevraagd om onderzoek te doen (Kamerstuk 29 279, nr. 655).

toegang tot het recht onder andere door hervorming van het stelsel van griffierechten waarbij gedetineerden die een verklaring van onvermogen aanvragen geen vrijstelling van het betalen van een griffierecht krijgen, maar dit in termijnen mogen betalen. 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.

In Duitsland dient een gedetineerde proceskosten te betalen als zijn verzoek over vrijheidsbenemende maatregelen, bij de kamer voor tenuitvoerlegging van vonnissen van de districtsrechtbank, wordt afgewezen.

De onderzoekers hebben ook gekeken naar de ervaringen met griffierecht in andere sectoren. Zo heeft de invoering van een griffierecht (€ 50,-) bij tuchtrechtelijke instanties zoals de advocatuur, het notariaat, gerechts-deurwaarders en het medisch tuchtrecht geleid tot een verminderde instroom van klachten. Het is echter niet aantoonbaar dat een griffierecht leidt tot het indienen van minder «futiele klachten». 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.

Voor- en nadelen

In het rapport worden diverse voor- en nadelen genoemd voor de invoering van griffierecht. Als voordeel komt naar voren dat griffierecht (snel) leidt tot een afname van het aantal klachten. Een enkele geïnterviewde verwacht dat hierdoor mogelijk minder juridisch medewerkers nodig zijn en dat griffierecht misbruik van het beklagrecht tegengaat.

De onderzoekers benoemen daarnaast diverse nadelen van griffierecht. Het griffierecht heeft effect op alle gedetineerden en niet alleen op de gedetineerden die misbruik maken van het recht. Een griffierecht zal gedetineerden die weinig geld tot hun beschikking hebben harder raken. Griffierecht wordt volgens geïnterviewden gezien als symptoombestrijding, die de oorzaken van het aantal klachten niet wegneemt. Ook wordt benoemd dat frustraties van gedetineerden onopgelost blijven waardoor agressie kan toenemen. Verder is de uitvoerbaarheid van het griffierecht een aandachtspunt waarbij extra administratieve lasten voor de PI's en de CvT worden verwacht. De onderzoekers concluderen op basis van interviews met praktijkexperts dat er nauwelijks draagvlak is voor het invoeren van een griffierecht.⁴

Het is echter 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 ervan. Ook in dit onderzoek komen de eerdergenoemde nadelen van een griffierecht naar voren. Een terugkerend argument is dat het gaat 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.

⁴ Onderzoekers hebben onder meer gesproken met gevangenisdirecteuren, de RSJ, CvT, voorzitter Klankbordgroep CvT's, wetenschappers waaronder een bijzonder hoogleraar penitentiair recht, de directeur Bonjo en de deken van een lokale Orde van advocaten.

Alternatieven

De onderzoekers geven aan dat de volgende alternatieven kunnen worden overwogen naast of in plaats van een griffierecht:

- Het merendeel van de geïnterviewden denkt dat moet worden geïnvesteerd in de relatie tussen PIW'ers en de gedetineerden. Mentoren van gedetineerden kunnen hier een belangrijke rol in spelen.
- Meer bewustzijn creëren bij medewerkers over de werklust die met het indienen van een klacht gemoeid is. Door dat te verduidelijken zal minder snel tegen gedetineerden worden gezegd «dien maar een klacht in».
- Bemiddeling door een klachtenfunctionaris;
- Een suggestie die een aantal geïnterviewden geeft is het stellen of verhogen van procedurele eisen zoals het overeenkomen dat een gedetineerde zich committeert aan een klacht door verplichte aanwezigheid bij een hoorzitting
- Het strenger houden aan ontvankelijkheidseisen door de CvT's en de RSJ. De indruk van geïnterviewden is dat ook bejegenings-klachten vaak ontvankelijk worden verklaard, terwijl het beklagrecht hier niet voor is bedoeld. Op grond van de Penitentiare Beginselenwet kan een gedetineerde een klacht indienen over «een hem betreffende door of namens de directeur genomen beslissing». Uit de bovengenoemde cijfers blijkt dat bejegening juist een van de onderwerpen is waar het meest over geklaagd wordt.

3. Pilot intern informeel klachtensysteem

Binnen DJI wordt in verschillende PI's reeds ingezet op bemiddeling, waardoor het aantal klachten in de betreffende inrichtingen afneemt. Vanaf 1 november 2021 tot en met 31 mei 2022 heeft DJI, naar aanleiding van bovengenoemd RSJ-rapport, een verkennende pilot uitgevoerd naar de mogelijkheden voor en effecten van een intern informeel klachten-systeem. In het bijzonder is gekeken naar het effect op het aantal «futiele klachten» en «veelklagers». Gedetineerden in de PI's Nieuwegein en Zuid-Oost werd gedurende zes maanden de mogelijkheid geboden om in gesprek te gaan met een klachtenfunctionaris. Als een gesprek met de klachtenfunctionaris de onvrede of klacht niet kon oplossen of wegnemen, dan stond het reguliere beklagproces alsnog open voor de gedetineerde.

Resultaten

Ruim 72% van de klachten dat in het kader van de pilot in aanmerking kwam voor bemiddeling is na het voeren van het bemiddelingsgesprek door de gedetineerde ingetrokken. Dit is 22,1% van het totaal aantal klachten en grieven over diezelfde periode.⁵ Uit deze resultaten blijkt dat de bemiddelingsgesprekken een duidelijk effect hebben op het aantal klachten dat wordt doorgezet in het reguliere klachtenproces.

Daarnaast blijkt dat de inzet van een functionaris vanuit de PI ervoor zorgt dat er snel overleg kan plaatsvinden met betrokken medewerkers en indien nodig situaties snel rechtgezet kunnen worden.

De pilot bevestigt de staande praktijk in veel PI's waar de bemiddelingsrol (in verschillende vormen) al is belegd: bij afdelingshoofden, PIW'ers, re-integrerende medewerkers, juridisch medewerkers of medewerkers die

⁵ Een gedetineerde heeft naast het recht van beklag ook het recht een verzoek tot bemiddeling te doen bij een grief (formele bemiddeling). Een gedetineerde kan zich daarbij tot de CvT wenden met het verzoek tot bemiddeling ter zake van een grief omtrent de wijze waarop de directeur, een ambtenaar of een medewerker, zich jegens hem heeft gedragen.

in het kader van leeftijdsbewust personeelsbeleid niet meer op de afdeling worden ingezet. Ook deze PI's maken melding van een afname van het aantal klachten.

Het voeren van bemiddelingsgesprekken heeft niet bijgedragen aan vermindering van het aantal klachten dat wordt ingediend door veelklagers. De pilot liet zien dat deze specifieke groep niet in staat of bereid is tot het voeren van een bemiddelingsgesprek.

Verbetermaatregelen

Gedurende de pilot zijn er diverse verbetermaatregelen geconstateerd. Hieronder noem ik de voornaamste punten:

- kijk naar een procedurele drempel bij veelklagers:
 - a) onderzoek de inzet van griffierecht bij veelklagers. Als een gedetineerde zo vaak (ongegronde) klachten indient dat er sprake is van misbruik van het systeem, dan zou onderzocht kunnen worden of voor deze specifieke groep griffierecht kan worden geheven;
 - b) kijk of de CvT een actieve rol spelen richting veelklagers. Bijvoorbeeld door in bepaalde situaties de gedetineerde te laten uitnodigen door de CvT voor een gesprek of door het versturen van een brief waarin wordt toegelicht hoe zal worden omgegaan met toekomstige klachten, zoals het niet ontvankelijk verklaren bij misbruik van beklag, enkelvoudige of schriftelijke afdoening;
- in het verlengde van de pilot wordt geadviseerd om de taak van bemiddelaar in alle PI's te beleggen, bij voorkeur bij de afdelingshoofden;
- de RSJ kan onderzoeken of gedetineerden die in vrijheid worden gesteld of worden overgeplaatst geïnformeerd kunnen worden dat hun klacht vervalt, tenzij ze zelf aangeven deze door te willen zetten;
- evaluatie van de Veegwet.⁶ In de analyse van de pilot wordt door DJI geconstateerd dat de Veegwet het beklagrecht niet eenvoudiger heeft gemaakt. Sinds de Veegwet is het mogelijk om een verzoek tot formele bemiddeling in te dienen bij de CvT over een grief. Dit heeft geleid tot onduidelijkheid en verschillende werkwijzen in de praktijk. Het beklagen beroepsrecht is hierdoor tot op heden niet verbeterd.⁷

4. Beleidsreactie

Het beklag- en beroepsrecht is een belangrijk recht voor gedetineerden. In de afhankelijke positie waarin zij zich in detentie bevinden is een goede rechtsbescherming essentieel. Tegelijkertijd is het onvermijdelijk dat de aard van het werk van DJI, het insluiten van gedetineerden, leidt tot onvrede en spanning bij gedetineerden. De klachten kunnen daarbij ook een belangrijke graadmeter zijn voor het leefklimaat in de PI's. Dit vormt een instrument voor de directie om hieraan sturing te geven. Ik acht een goed werkend beklagrecht dan ook van groot belang voor zowel de gedetineerden als voor de DJI.

In het WODC-onderzoek is gekeken naar de optie van het heffen van griffierecht om de instroom van klachten te verminderen. Uit het onderzoek blijkt dat het aantal klachten door invoering van griffierecht

⁶ Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en enkele andere wetten in verband met het vervoer, het medisch klachtrecht en enkele andere onderwerpen.

⁷ Bij de wetswijziging van 3 april 2019 is in de Pbw, een regeling tot formele bemiddeling opgenomen (art. 59a). De formele bemiddeling maakt het mogelijk om een grief over bejegening in te dienen bij de CvT waarbij de maandcommissaris een bemiddelende rol vervult. Vanuit de praktijk wordt aangegeven dat het doel (klachten op een laagdrempelige manier afdoen) niet gehaald wordt en dat dit juist tot meer onduidelijkheid leidt.

naar verwachting zal afnemen. Echter, met het oog op de rechtsbescherming van gedetineerden bestaan er zwaarwegende argumenten om griffierecht niet bij wet in den brede in te voeren. Daarbij zal het invoeren van griffierecht naar verwachting leiden tot een verhoging van de administratieve lasten. Ik zie het heffen van griffierecht dan ook als een ultimum remedium. De onderzoekers wijzen op diverse verbetermaatregelen die naast of in plaats van het heffen van griffierecht kunnen worden overwogen. Deze verbetermaatregelen wil ik samen met de betrokken partners verder onderzoeken.

Uit de pilot van DJI blijkt dat de inzet van een klachtenfunctionaris bijdraagt aan een vermindering van het aantal klachten dat in de formele klachtenprocedure terecht komt. Met DJI wil ik onderzoeken of de taak van bemiddelaar, in alle PI's waar dat nog niet is gebeurd, belegd kan worden.

Tevens blijkt dat een kleine groep veelklagers zorgt voor een onevenredige belasting van het systeem. DJI adviseert om het heffen van griffierecht enkel voor deze specifieke groep te onderzoeken. Ik zal de CvT en de RSJ verzoeken hierop te reageren, met in achtneming van de uitkomsten van het WODC-onderzoek. Ik ga tevens met hen in gesprek over de mogelijkheid of gedetineerden die in vrijheid worden gesteld (of worden overgeplaatst) geïnformeerd kunnen worden dat hun klacht vervalt, tenzij gedetineerden aangeven deze door willen zetten.

Tot slot ga ik de invoering van art. 59a Pbw (de Veegwet) vijf jaar na inwerkingtreding (1 januari 2016) evalueren. Bij deze evaluatie wordt er wederom gekeken naar het aantal klachten binnen het gevangeniswezen om te monitoren of het voorgaande ook daadwerkelijk heeft geleid tot resultaat.

5. Slot

Het beklag- en beroepsrecht is een belangrijk recht voor gedetineerden. Het gemiddeld aantal klachten per gedetineerde is sinds 2013 gestegen. Dat er een «klagen-om-te-klagen-cultuur» zou bestaan en dat gedetineerden steeds meer «futiele klachten» indienen, blijkt niet te onderbouwen met cijfers.

Het WODC-onderzoek en de pilot bieden echter wel aanknopingspunten om het beklagrecht te verbeteren. Een goede rechtsbescherming voor gedetineerden is essentieel. Deze aanknopingspunten neem ik dan ook ter harte.

Ik ben het onderzoeksbureau Pro Facto en DJI erkentelijk voor de uitvoering van het onderzoek en de pilot.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind