

Notoire klagers bij pro Justitia onderzoek

Definitief eindrapport

Nynke Piepers & Oberon Nauta

Contactgegevens

Amsterdam, 1 december 2021.

N. (Nynke) Piepers MSc & LL.M

npiepers@dsp-groep.nl

020 6257537

dr. O (Oberon) Nauta

onauta@dsp-groep.nl

020 6257537

Met medewerking van:

A (Arjun) Swami-Persuad Msc. & drs. M. (Manja) Abraham

©2021 WODC. Auteursrechten voorbehouden

Afbeelding van Mariann Szőke (Pixabay)

Inhoud

Samenvatting	5
Dankwoord	11
Lijst met afkortingen	12
1 Inleiding	13
1.1 Aanleiding	13
1.2 Doel van het onderzoek	14
1.3 Onderzoeksaanpak	16
1.4 Reikwijdte en beperkingen van het onderzoek	18
2 Formeel kader	21
2.1 Klachtenprocedures van instanties op grond van de Awb	21
2.2 Klachtenprocedure medisch tuchtcollege op grond van de Wet BIG	27
2.3 NRGD	30
2.4 Samengevat	31
3 Aard en omvang klaaggedrag	33
3.1 Omvang	33
3.2 Betrokken instanties	34
3.3 Redenen van de klachten	35
3.4 Persoon van de klager	38
3.5 Samengevat	39
4 Gevolgen klachtgedrag	41
4.1 Uitkomsten van de klachtenprocedures	41
4.2 Consequenties van klachten op juridische procedures	42
4.3 Doorlooptijd en tijdsinvestering	42
4.4 Mentale belasting	44
4.5 Gepercipieerde kans op een klachtenprocedure	47
4.6 Ondersteuning bij klachtenprocedure	50

4.7	Samengevat	51
5	Discussie	53
6	Conclusies	57
Bijlagen		
	Bijlage 1: Opiniestuk NRC	60
	Bijlage 1: Beschrijving AWB	63
	Bijlage 2: Literatuurlijst	688
	Bijlage 3: Begeleidingscommissie	699

Samenvatting

Aanleiding

Pro Justitia onderzoek is gedragskundig onderzoek naar de persoon van de justitiabele in opdracht van de rechterlijke macht, het Openbaar Ministerie of op verzoek van de verdediging. De gevolgen van een pro Justitia onderzoek kunnen voor een verdachte groot zijn, omdat iemand, bijvoorbeeld als hij (deels) ontoerekeningsvatbaar wordt verklaard, een tbs-maatregel opgelegd kan krijgen. Vanwege deze gevolgen is het des te belangrijk dat het onderzoek zorgvuldig wordt uitgevoerd. Als een onderzochte meent dat het onderzoek niet naar behoren is uitgevoerd kan hij of zij bij verschillende instanties een klacht indienen.

Op 21 juni 2019 schreven de toenmalig directeur van het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie (NIFP) en het toenmalig hoofd Juridische Zaken in het Pieter Baan Centrum (PBC) en portefeuillehouder Rapportage bij het NIFP - dat onder andere het NIFP en het PBC te maken hebben met verdachten die naar aanleiding van pro Justitia onderzoek veelvuldig klachtenprocedures starten. Volgens hen zijn er “klagers die wel erg fanatiek gebruik maken van hun juridische mogelijkheden. Ze zijn verontwaardigd over het onrecht dat hen is aangedaan en hebben daar een sterke overtuiging over. Niet zelden is dat inherent aan hun problematiek.” Deze ‘klagers’ zouden zich niet neerleggen bij het oordeel dat wordt geveld in de pro Justitia rapportages. Bovendien zouden dergelijke klachtenprocedures ervoor zorgen dat het strafproces “min of meer” spaak loopt, aldus de auteurs.

Gevraagd naar het opiniestuk tijdens het algemene overleg Tenuitvoerlegging van de tbs-maatregel op 25 juli 2019 heeft de Minister voor Rechtsbescherming toegezegd om de Kamer te informeren over hoe groot het probleem van notoire klagers is en of er aanleiding is om kritisch naar het klachtrecht te kijken. In opdracht van de afdeling Extern Wetenschappelijk Beleidsonderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) heeft DSP-groep daarom de aard en omvang van de klachten onderzocht die naar aanleiding van een pro Justitia onderzoek door justitiabelen worden ingediend. Het onderzoek werd uitgevoerd in de periode januari 2021 tot en met september 2021.

Doel en onderzoeksaanpak

In dit onderzoek is gekeken naar klaaggedrag van *volwassenen* naar wie pro Justitia onderzoek is verricht in het kader van het strafrecht. De focus ligt daarbij op het aantal klachtenprocedures in de periode 2016 tot heden. We onderscheiden drie soorten klagers:

- 🕒 Klagers die eenmalig, tegen één iemand een klachtenprocedure zijn gestart.
- 🕒 Klagers die meerdere malen tegen dezelfde persoon bij een of meerdere instanties een klachtenprocedure zijn gestart.
- 🕒 Klagers die meerdere malen tegen meerdere personen bij een of meerdere instanties een klachtenprocedure zijn gestart.

Het onderzoek kent de volgende drievoudig probleemstelling (centrale onderzoeksvragen):

1. Hoe vaak en via welke procedures dienen onderzochten over wie een pro Justitia rapportage is opgesteld een of meerdere klachten in?
2. Wat zijn de consequenties/kosten van meervoudig klachtgedrag?
3. Zijn er verschillen tussen niet-, enkel en meervoudige klagers en hun klachten?

Voor het beantwoorden van de centrale onderzoeksvragen zijn interviews uitgevoerd met verschillende stakeholders en is een documentanalyse uitgevoerd ten behoeve van het opstellen van een formeel kader. Omdat het bij de verschillende klachtbehandelende instanties ontbreekt aan registratiegegevens van klachten die naar aanleiding van pro Justitia onderzoek zijn ingediend, is een enquête uitgezet onder 423 pro Justitia rapporteurs. Hiervan reageerden uiteindelijk 164. De enquêteresultaten zijn vervolgens geëxtrapoleerd aan de hand van gegevens van het NIFP over het totaal aantal pro Justitia onderzoek dat in de afgelopen vijf jaar is uitgevoerd. Zo konden we een inschatting maken van hoe vaak de gehele populatie pro Justitia rapporteurs in de afgelopen vijf jaar met een klachtenprocedure te maken heeft gehad. In aanvulling op de enquête spraken we met negen pro Justitia rapporteurs (zes met ervaring met klachten, drie zonder ervaring) om kwalitatief inzicht te krijgen in de impact van klachtgedrag. Ook analyseerden we zes klachtendossiers van het NIFP en voerden we jurisprudentieonderzoek uit naar tuchtrechtelijke uitspraken uit de afgelopen vijf jaar. Tot slot vonden verschillende interviews plaats de volgende partijen: vertegenwoordigers van NIFP, medisch tuchtcollege, PBC, DJI, NRGD, advocatuur.

Voordat we ingaan op de resultaten van het onderzoek is het belangrijk om te benoemen dat het onderzoek een aantal beperkingen kent:

- ⦿ Door de klachtenbehandelende instanties worden geen registraties bijgehouden van het aantal en de kenmerken van klachtenprocedures dat naar aanleiding van pro Justitia onderzoek wordt ingediend. Ook de kosten die met een klachtenprocedure gepaard gaan konden niet gekwantificeerd worden. Dit betekent dat een aantal deelvragen niet beantwoord kon worden.
- ⦿ In het onderzoek focusten wij ons op klachten naar aanleiding van pro Justitia onderzoek dat in het kader van een strafzaak is uitgevoerd. Er wordt echter ook pro Justitia onderzoek in familiezaken uitgevoerd. Bevindingen over familiezaken komen in het onderzoek beperkt aan bod.
- ⦿ Het aantal klachtenprocedures dient met enige voorzichtigheid geïnterpreteerd te worden. De redenen hiervoor zijn: in de enquête is door een aantal respondenten ervaringen met klachtenprocedures gedeeld die langer dan vijf jaar geleden hebben plaatsgevonden, terwijl de extrapolatie uitgaat van de afgelopen vijf jaar. Verder valt niet uit te sluiten dat met name rapporteurs die ervaring hebben met klachtenprocedures de enquête hebben ingevuld. Ook bestaat er het risico op overschatting van het aantal pro Justitia onderzoeken dat rapporteurs hebben uitgevoerd, wat invloed heeft op de extrapolatie.

- ⦿ Bij aanvang van het onderzoek was beoogd 40 klaagschriften te analyseren. Omdat klaagschriften niet systematisch worden gearchiveerd door het NIFP konden er uiteindelijk maar 6 klaagschriften worden geanalyseerd. In aanvulling op de klaagschriften is daarom jurisprudentieonderzoek verricht op uitspraken van het Medisch Tuchtcollege.

Klachtrecht

Het klachtrecht voor justitiabelen die een klacht over een pro Justitia rapport willen indienen, is neergelegd in hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg (Wet BIG). Op grond van de Awb kan een justitiabele een klacht indienen over het functioneren van (een medewerker van) een bestuursorgaan. Het NIFP en de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) hebben een interne klachtenprocedure om dergelijke klachten te onderzoeken. Zij kunnen tot het oordeel komen dat een klacht (deels) gegrond is. Dit heeft echter geen bindende consequenties voor de rapporteur, maar kan leiden tot verbeteringen van de interne organisatie. Is de justitiabele niet tevreden over de afhandeling van de klacht door het bestuursorgaan dan kan deze in tweede instantie zijn klacht indienen bij de Nationale Ombudsman. De Nationale Ombudsman toetst of een bestuursorgaan waar de klacht betrekking op heeft, zich in de door hem onderzochte aangelegenheid al dan niet behoorlijk heeft gedragen. Hij kan vervolgens aanbevelingen doen aan het bestuursorgaan waarna het bestuursorgaan 'binnen redelijke termijn' verplicht te laten weten hoe opvolging en invulling aan de aanbevelingen wordt gedaan.

Heeft een justitiabele een klacht over de kwaliteit van het individuele handelen van de psychiater en/of psycholoog, dan kan hij of zij ook een klacht indienen bij het tuchtcollege voor de gezondheidszorg (hierna: medisch tuchtcollege). Het medisch tuchtcollege beoordeelt of de diagnose die is gesteld door de rapporteur logisch voortvloeit uit het rapport of dat er (verwijtbare) tekortkomingen zijn in het uitvoeren van het onderzoek en opstellen van de rapportage. Het medisch tuchtcollege kan bij een gegrond geachte klacht een rapporteur onder andere berispen, waarschuwen of iemand in het ergste geval de BIG-registratie doorhalen in het BIG-register. In dat geval kan iemand zijn werk als psycholoog of psychiater niet meer uitvoeren en dus ook niet als pro Justitia rapporteur. De behandeling van de klacht vindt in eerste aanleg plaats door het regionaal medisch tuchtcollege en in hoger beroep door het centraal medisch tuchtcollege.

Ook kan een justitiabele een melding maken over een individuele rapporteur bij het College van het Nederlands Register Gerechtelijk Deskundigen (College NRGD). Hoewel het NRGD is in beginsel geen klachtbehandelende instantie is kan een melding ertoe leiden dat het College gerechtelijke deskundigen onderzoek instelt. Ook worden bij aanvraag tot herregistratie gevraagd of er tuchtrechtelijke uitspraken zijn gedaan en deze worden indien aanwezig meegenomen in de beoordeling van de aanvraag. Het College kan na een melding of bij een beoordeling van de aanvraag beslissen dat iemand zijn registratie in het

NRGD verliest of niet voor herregistratie in aanmerking komt. Zonder registratie kan iemand niet meer als rapporteur werken.

In de verschillende klachtenprocedures en in de verschillende wetten zijn verschillende bepalingen opgenomen om de mogelijkheden voor justitiabele om herhaaldelijk te blijven klagen in te perken.

Instantie	Beperkt de mogelijkheden tot notoir klagen:	Bepaling:
Nationale Ombudsman	Ja, met betrekking tot successievelijk klagen meermaals na elkaar klagen bij zelfde organisatie/parallel klagen	Art. 9:23 Awb
NIFP	Ja, met betrekking tot bezwaar tegen klacht bij dezelfde organisatie/parallel klagen	Art. 4 lid e Klachtenregeling NIFP
DJI	Ja, met betrekking tot successievelijk klagen	Factsheet klachtenprocedure DJI
Medisch tuchtcollege	Ja, met betrekking tot beroep/successievelijk klagen bij andere organisatie	Brochure Medisch tuchtcollege

Bevindingen: klachtgedrag in de praktijk

Aard en omvang

In de afgelopen vijf jaar zijn er naar schatting 68 klachten ingediend (gericht tegen een pro Justitia rapporteur). 14 van deze 68 klachten kunnen worden aangemerkt als meervoudige (bij meerdere instanties en/of gericht tegen meerdere personen). Afgezet tegen het totaal aantal pro Justitia onderzoeken in die periode (22.570) levert dat een klachtpercentage op van 0,3%. De kans dat bij een klacht meervoudig geklaagd wordt is verwaarloosbaar klein (0,06%).

Als een klacht wordt ingediend gebeurt dit in de meeste gevallen bij het medisch tuchtcollege en/of bij de betreffende NIFP-vestiging. In een aantal gevallen worden ook de andere vestigingen van het NIFP en/of directie van het NIFP betrokken en/of worden andere instanties aangeschreven zoals de Commissie van Toezicht waar iemand is onderzocht. Echter, op basis van de beschikbare gegevens, moet worden geconcludeerd dat dergelijke parallelle klachtenprocedure zeer uitzonderlijk zijn.

Als een rapporteur een klacht krijgt, is dat meestal omdat de justitiabele van mening is dat hij of zij onvoldoende/onjuist gebruik heeft kunnen maken van zijn of haar inzage- en/of correctierecht. Ook een bevooroordeelde houding van de rapporteur wordt relatief vaak als reden genoemd voor een klacht. De redenen zijn voor eenmalige en meervoudige klagers vergelijkbaar.

Er zijn nagenoeg geen uitspraken te doen over wat (meervoudige) klagers kenmerkt, vanwege het beperkt aantal klachtenprocedures. Met enige voorzichtigheid geven een paar respondenten aan dat er mogelijk een samenhang is tussen klachtgevoeligheid van zaken en (een verleden van) stalking. Ook kan een zekere vasthoudendheid in de houding van de justitiabele richting andere instanties zoals politie een signaal zijn. Een paar geïnterviewden sluiten niet uit dat er samenhang bestaat tussen de psychopathologie van de

onderzochte – met name wat betreft een persoonlijkheidsstoornis - en de mate waarin iemand klaagt, maar dit is op basis van het beperkt aantal klachtenprocedures niet met zekerheid vast te stellen. Ook is door de beperkte ervaring met meervoudige klagers lastig te zeggen hoe meervoudige klagers verschillen van eenmalige klagers en of er verschillen zijn.

Gevolgen van klachtenprocedures

Binnen het onderzoek is alleen vastgesteld wat de uitkomsten van klachtenprocedures waren die door het NIFP en medisch tuchtcollege zijn afgehandeld (dit betreft de overgrote meerderheid van de klachten). In de meeste gevallen worden klachten ongegrond geacht. Als klachten wel (deels) gegrond worden geacht, heeft dit in de afgelopen vijf jaar alleen geresulteerd in een berisping of waarschuwing door het medisch tuchtcollege. Een doorhaling in het BIG- en/of NRGD-register is – voor zover bekend - niet voorgekomen. De ervaring vanuit de advocatuur is dat klachtenprocedures die bij het medisch tuchtcollege lopen, langer duren dan de strafzaak duurt. Hierdoor beïnvloeden klachtenprocedures doorgaans de doorlooptijd van de strafzaak niet.

Ondanks dat het aantal (meervoudige) klachtenprocedures zeer beperkt is, kan de impact op rapporteurs groot zijn. Zij spreken van gevoelens van angst, onzekerheid en boosheid. Rapporteurs geven aan over de klachtenprocedure te piekeren, met name als het om een tuchtrechtelijke klacht gaat. Zij vinden het moeilijk in te schatten in welke richting het medisch tuchtcollege zal oordelen. Door het piekeren neemt een klachtenprocedure gevoelsmatig voor rapporteurs veel tijd in beslag. De daadwerkelijke tijd die zij spenderen aan het opstellen van verweerschriften en het bezoeken van zittingen, is voor 39% van de rapporteurs minder dan 10 uur en voor 36% tussen de 11 en 50 uur. Een klein deel (17%) was meer dan 50 uur kwijt en de overige 7% wist het niet.

De tijdsinvestering voor het NIFP, de VVAA – die ondersteuning biedt aan rapporteurs in dienst van het NIFP bij een tuchtrechtelijke klacht - en het medisch tuchtcollege wordt niet geregistreerd en kon daarom niet worden gekwantificeerd.

Gepercipieerde kans

Onder rapporteurs die niet met een klachtenprocedure te maken hebben gehad, zien we dat een kwart de kans dat hij of zij in de nabije toekomst met een klacht te maken krijgt redelijk tot groot acht. Net als juristen van het NIFP en PBC hebben zij de indruk dat er steeds vaker bij het medisch tuchtcollege wordt geklaagd. Op basis van cijfers van het medisch tuchtcollege valt dit niet te onderbouwen en zien we bovendien een dalende trend van het aantal tuchtrechtelijke klachten. Bij de ruime meerderheid van de rapporteurs die geen ervaring hebben met een klachtenprocedure zien we wel dat de gepercipieerde kans enigszins tot veel invloed heeft op hun bereidheid om als pro Justitia rapporteur te werken.

De verminderde bereidheid onder deze groep lijkt voort te komen door onwetendheid over wat een

(tuchtrechtelijke) klachtenprocedure inhoudt, wat de uitkomsten van klachtenprocedures zijn en welke ondersteuning rapporteurs kunnen verwachten vanuit het NIFP. Met name onder freelance rapporteurs blijkt er onduidelijkheid te bestaan over de ondersteuning die het NIFP kan bieden.

Conclusie en discussie

Een opiniestuk in het NRC heeft ertoe geleid dat Kamerleden twijfels hebben geuit over het klachtrecht. De Kamervragen wederom hebben geleid tot onderhavig onderzoek. De voornaamste conclusie van het huidige onderzoek is dat het aantal pro Justitia onderzoeken dat leidt tot een klachtenprocedure is minder dan 1%. Notoir – of meervoudige klaaggedrag – komt heel weinig voor. Deze bevinding staat haaks op het beeld dat in het opiniestuk geschetst wordt. Bovendien was door een gebrek aan systematische registratie bij het NIFP en ook andere klachtenbehandelende organisatie het lastig om een volledig beeld te krijgen hoe vaak daadwerkelijk geklaagd wordt. Dat er minder vaak dan gedacht geklaagd wordt over pro Justitia rapportages en rapporteur neemt niet weg dat als er geklaagd wordt, de impact op rapporteurs erg groot kan zijn.

De constatering dat er naar verhouding zeer weinig wordt geklaagd is voor rapporteurs en het NIFP in feite goed nieuws. Uit de enquête blijkt dat pro Justitia rapporteurs de kans dat tegen hen een klacht wordt ingediend veel hoger inschatten dan in werkelijkheid het geval is. Ook over de afloop van een klachtbehandeling zijn de beelden veel negatiever dan de feiten rechtvaardigen. Dit verkeerde beeld lijkt bovendien invloed te hebben op de bereidheid van rapporteurs om hun pro Justitia werk voort te zetten. Waar de verkeerde beeldvorming over de klachtkans vandaan komt, is niet onderzocht. In het onderzoek is door verschillende rapporteurs de behoefte uitgesproken om beter geïnformeerd te worden door het NIFP over het reële risico op een klacht en ook over de uitkomsten van klachtafhandeling en tuchtrechtelijke procedures. Niet alleen om 'gerustgesteld' te worden maar ook om goed geïnformeerd te zijn over de actuele uitleg (door het tuchtcollege) van de geldende procedures en gedragscode. Dit vraagt in beginsel om systematische registratie van klachtenprocedures – bij de verschillende klachtenbehandelende instanties – zodat richting rapporteurs een realistisch beeld geschetst kan worden over de kans op en consequenties van een klachtenprocedure.

Dankwoord

Dit onderzoek gaat over klachten die justitiabelen indienen tegen rapporteurs pro Justitia. Een onderzoek dat in theorie een groot aantal gedragsdeskundigen aangaat en sterk van invloed kan zijn op het animo van rapporteurs om in de toekomst gedragskundige rapportages uit te brengen voor de rechterlijke macht. Om dit fenomeen goed in beeld te krijgen waren we aangewezen op de hulp meerdere partijen die we daarvoor dank verschuldigd zijn. In de eerste plaats willen we onze erkentelijkheid uitspreken richting het NIFP. Dit instituut heeft ons gedurende de looptijd van het onderzoek ondersteund door uiteenlopende databronnen beschikbaar te stellen en medewerking te verlenen aan meerdere interviews. Dank komt ook toe aan de rapporteurs pro Justitia zelf die deelnamen aan de landelijke enquête en de interviews. Zonder hun bijdrage had nooit een betrouwbare schatting gemaakt kunnen worden van de aard en omvang van het fenomeen. Daarnaast zijn we dank verschuldigd aan het Pieter Baan Centrum, Commissie van Toezicht en het Medisch Tuchtcollege die ook klachten behandelen van justitiabelen voor wie een rapport pro Justitia is opgemaakt. Ook de twee advocaten die het clientperspectief hebben toegelicht zijn we zeer erkentelijk voor hun bijdrage aan het onderzoek. Tot slot komt veel dank toe aan de begeleidingscommissie. Haar kritische en onafhankelijke blik op het verloop van het onderzoek en haar constructieve commentaar op de conceptteksten zijn van grote betekenis geweest voor de kwaliteit van het eindresultaat.

Oberon Nauta (projectleider)

Nynke Piepers

Arjun Swami-Persaud

Manja Abraham

Lijst met afkortingen

Afkorting	Begripsomschrijving
AO	Algemeen overleg
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BIG	Beroepen in de Individuele Gezondheidszorg
GZ-psycholoog	Gezondheidszorgpsycholoog
NIFP	Nederlands Instituut Forensische Psychiatrie en Psychologie
NRGD	Nederlands Register Gerechtelijk Deskundigen
PBC	Pieter Baan Centrum
Pj	Pro Justitia
Tbs	Ter beschikking stelling
VVAA	Vereniging voor Verzekering van Artsen Automobilisten
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Pro Justitia onderzoek is gedragskundig onderzoek naar de persoon van de justitiabele in opdracht van de rechterlijke macht. Dit onderzoek wordt uitgevoerd door een psycholoog, psychiater en/of milieuonderzoeker (van de reclassering). De gevolgen van een pro Justitia onderzoek kunnen voor een verdachte erg groot zijn. Als iemand bijvoorbeeld (deels) ontoerekeningsvatbaar wordt verklaard kan tenslotte een tbs-maatregel opgelegd worden. Vanwege de grote gevolgen van een pro Justitia onderzoek voor de onderzochte is het des te belangrijker dan het onderzoek zorgvuldig wordt uitgevoerd. Als een onderzochte meent dat het onderzoek niet naar behoren is uitgevoerd kan hij of zij een klacht indienen. Dat kan bij verschillende instanties, waaronder het NIFP en het medisch tuchtcollege. Als blijkt dat de uitvoering van het onderzoek of de rapportage van onvoldoende kwaliteit is, kan een rapporteur worden berispt of in het uiterste geval worden doorgehaald in BIG-register (Beroepen in de Individuele Gezondheidszorg).

Op 21 juni 2019 schreven de toenmalig directeur van het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en toenmalig hoofd Juridische Zaken in het Pieter Baan Centrum en portefeuillehouder Rapportage bij het NIFP – in een opiniestuk dat onder andere het NIFP en het Pieter Baan Centrum (PBC) te maken hebben met verdachten die naar aanleiding van pro Justitia onderzoek veelvuldig klachtenprocedures starten (Groothuizen & Prinsen, 2019, 21 juni). Volgens hen zijn er “klagers die wel erg fanatiek gebruik maken van hun juridische mogelijkheden. Ze zijn verontwaardigd over het onrecht dat hen is aangedaan en hebben daar een sterke overtuiging over. Niet zelden is dat inherent aan hun problematiek.” Deze ‘klagers’ zouden zich niet neerleggen bij het oordeel dat wordt geveld in de pro Justitia rapportages. Bovendien zouden dergelijke klachtenprocedures ervoor zorgen dat het strafproces “min of meer” spaak loopt.

Gevraagd naar het opiniestuk tijdens het algemene overleg Tenuitvoerlegging van de tbs-maatregel op 25 juli 2019 heeft de Minister voor Rechtsbescherming toegezegd om de Kamer te informeren over hoe groot het probleem van notoire klagers is en of er aanleiding is om kritisch naar het klachtrecht te kijken (Kamerstuk 2018/2019, 29 452, nr. 233). Omdat het NIFP de benodigde informatie niet kan verstrekken heeft de directie Straffen en Beschermen daarop onderzoek bij het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) aangevraagd. DSP-groep heeft – op verzoek van het WODC – daarop de aard en omvang van de klachten onderzocht die naar aanleiding van een pro Justitia onderzoek door justitiabelen worden ingediend. Het onderzoek werd uitgevoerd in de periode januari 2021 tot en met september 2021. In dit rapport doen de onderzoekers verslag van de uitkomsten van het onderzoek.

Pro Justitia onderzoek: wat is dat?

Het onderzoek wordt uitgevoerd door een of meerdere forensische gedragsdeskundige(n) (psychologen en/of psychiaters en/of milieuonderzoeker). Zij kijken of er sprake is van een geestelijke stoornis of een andere psychiatrische problematiek. In strafzaken kan pro Justitia onderzoek worden verzocht door de rechter, officier van justitie of advocaat van de verdachte. In het onderzoek moet de rapporteur zijn er vier standaardvragen om te beantwoorden.

1. Is onderzochte lijdende aan een ziekelijke stoornis of gebrekkige ontwikkeling van zijn geestvermogens en zo ja, hoe is dat in diagnostische zin te omschrijven?
2. Hoe was dit ten tijde van het plegen van het ten laste gelegde? Indien bewezen, was dit ook het geval ten tijde van het ten laste gelegde.
3. Beïnvloedde de eventuele ziekelijke stoornis en/of gebrekkige ontwikkeling van de geestvermogens onderzochte gedragskeuzes en gedragingen ten tijde van het ten laste gelegde (zodanig dat het ten laste gelegde daaruit verklaard kan worden)?
4. Beïnvloedde de eventuele ziekelijke stoornis en/of gebrekkige ontwikkeling van de geestvermogens verdachte gedragskeuzes en gedragingen ten tijde van het ten laste gelegde (zodanig dat dat mede daaruit verklaard kan worden)?

Als een verdachte wordt onderzocht, kan dit ambulant of in een klinische setting plaatsvinden. In het eerste geval komt de gedragsdeskundige naar de verdachte toe in bijvoorbeeld het Huis van Bewaring. In dat laatste geval wordt iemand ter observatie opgenomen in het Pieter Baan Centrum (of bij adolescenten in de observatieafdeling van de Justitiële Jeugdinrichting Teylingereind). Klinische rapportages zijn nodig als het om ernstige misdrijven of ingewikkelde zaken gaat.

Als er een verzoek tot pro Justitia onderzoek wordt ingediend, bemiddelt het NIFP en 'matcht' het verzoek met een geschikte psycholoog en/of psychiater (en eventueel milieuonderzoeker).

In een familiezaak kan een pro Justitia onderzoek worden verricht op verzoek van gecertificeerde jeugdinstituten of de Raad voor de Kinderbescherming. Er wordt dan bijvoorbeeld gekeken hoe ouders met hun kinderen omgaan als een uithuisplaatsing wordt overwogen. In dit onderzoek ligt de focus overwegend – maar niet uitsluitend – op pro Justitia onderzoek in de strafrechtelijke context.

1.2 Doel van het onderzoek

Het onderzoek moet inzicht geven of er sprake is van 'notoire' klaaggedrag onder mensen naar wie pro Justitia onderzoek is verricht. Het onderzoek kent de volgende drievoudig probleemstelling (centrale onderzoeksvragen):

1. Hoe vaak en via welke procedures dienen onderzochten over wie een pro Justitia rapportage is opgesteld een of meerdere klachten in?

2. Wat zijn de consequenties/kosten van meervoudig klachtgedrag?
3. Zijn er verschillen tussen niet-, enkel en meervoudige klagers en hun klachten?

Onderzoeksvragen

De probleemstellingen zijn door het WODC verder uitgewerkt in de onderstaande deelvragen. Merk daarbij op dat – vanwege beperkingen rond de beschikbaarheid van data - niet alle deelvragen zijn beantwoord (zie verder paragraaf 1.4 reikwijdte van het onderzoek).

Inventarisatie procedures

Klachtenprocedures voor onderzochte verdachten en veroordeelden

1. Welke procedures zijn er?
2. Door wie worden de procedures afgehandeld?
3. Hoe zien de procedures eruit?
4. Hoeveel tijd en geld kost de afhandeling van een klacht binnen elke procedure?

Andere procedures

5. Welke andere procedures zijn er waarvan onderzochten mogelijk gebruik maken?
6. Hoeveel tijd en geld kost de afhandeling van een dergelijke procedure?

Inventarisatie klachten (afgelopen 5 jaar)

7. Van welke procedures hebben klagers de afgelopen jaren gebruik gemaakt?
8. Hoeveel klachten worden er (op jaarbasis) door onderzochten ingediend?
9. Maken klagers herhaaldelijk gebruik van procedures? Zo ja van welke?
10. Maken klagers van combinaties van procedures gebruik? Zo ja van welke?
11. Hoe groot is de proportie klagers die herhaaldelijke en/of combinaties van klachten indient (ten opzichte van alle verdachten en veroordeelden over wie een pro Justitia rapportage is opgesteld en ten opzichte van de proportie enkelvoudige klagers)?
12. Is het klachtgedrag gedurende de afgelopen 5 jaar veranderd?

Consequenties van klachten

13. Wat is de invloed van (herhaaldelijk) klagen op de lopende juridische procedure?
14. Wat zijn uitkomsten van (herhaaldelijke) klachten?
15. Wat zijn gevolgen van (herhaaldelijk) klagen (denk bijv. aan toename werkdruk bij instanties, juridische gevolgen, etc.)?
16. Hoeveel kosten (tijd, geld, verstoring van juridische procedures, werkdruk op medewerkers etc.) genereert meervoudig klachtgedrag ten opzichte van enkelvoudig klachtgedrag?

Klagers en klachten

17. Is er een verschil tussen klagers en niet klagers? (denk aan leeftijd, geslacht, type delict etc)
18. Is er een verschil tussen klagers die eenmalig en meervoudig¹ klagen? Kunnen verschillende typen klagers onderscheiden worden?
19. Welke argumenten worden aangehaald in de klaagschriften? Zijn deze verschillend voor eenmalige en meervoudige klachten?
20. Is er een verschil tussen pro Justitia rapporten waarover enkel-, meervoudig of geen klachten (bijv. uitkomst van het rapport, achtergrond en ervaring rapporteur)?

Conclusie

21. Welke conclusie kunnen getrokken worden over klagers die meervoudig klachten indienen en de consequenties van hun gedrag?

1.3 Onderzoeksaanpak

Om antwoord te geven op de onderzoeksvragen, is het onderzoek uitgevoerd in zeven fasen.

Fase 1: interviews met stakeholders

De eerste fase bestond uit interviews met de auteurs van het opiniestuk in het NRC in juni 2019 dat aanleiding gaf voor het onderhavige onderzoek. In deze interviews gingen wij verder in op de veronderstelde problematiek die zij in het opiniestuk aan de kaak stelden.

Daarnaast hielden we telefonische interviews met verschillende klachtenbehandelende instanties om zicht te krijgen op welke instanties daadwerkelijk een rol spelen in klachten die naar aanleiding van pro Justitia onderzoek worden ingediend. Deze informatie was het uitgangspunt voor het beschrijven van het formeel kader (zie fase 2). Wij spraken met vertegenwoordigers van:

- 🕒 Raad voor de Straftoepassing en Jeugd (RSJ)
- 🕒 De commissie van toezicht van een penitentiaire inrichting
- 🕒 De geschillencommissie GGZ
- 🕒 Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd
- 🕒 Het Pieter Baan Centrum

Fase 2: beschrijving formeel kader

In de tweede fase maakten we een beschrijving van het wettelijke klachtenrecht van mensen naar wie pro Justitia onderzoek wordt uitgevoerd en van de klachtenprocedures van instanties die die klachten behandelen. Voor het opstellen van dit zogeheten formeel kader voerden we een documentanalyse uit. Deze documentanalyse bestond uit een analyse van de klachtenprocedure in hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht (AWB) en een beschrijving van de klachtenprocedures van instanties op basis van

¹ Meervoudig kan hier betekenen meer dan een keer via dezelfde procedure en/of via verschillende procedures.

openbaar beschikbare informatie over de procedures. Het gaat om een beschrijving van de klachtenprocedures van:

- Het NIFP
- Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)
- Het tuchtcollege voor de gezondheidszorg (hierna: medisch tuchtcollege)
- De Nationale Ombudsman

Fase 3A: enquête onder pro Justitia rapporteurs

In de derde fase van het onderzoek zetten we een enquête uit onder alle pro Justitia rapporteurs die in 2021 een registratie hebben in het Nederlands Register Gerechtelijk Deskundigen (NRGD). In totaal werden 423 rapporteurs aangeschreven, waarvan 164 reageerden. Dit leverde een netto respons op van 39%. De rapporteurs kregen vragen voorgelegd over onder andere het aantal pro Justitia onderzoeken dat zij in de afgelopen vijf jaar (2016-2021) hebben uitgevoerd, hoe vaak zij in die periode met klachten te maken hebben gehad, of de onderzochte één of meerdere klachtenprocedures was gestart en de gevolgen van de klachten in termen van tijdsbelasting en mentale belasting.

Fase 3B: extrapolatie

De klachtenbehandelende instantie, zoals beschreven bij fase 2, beschikken niet over registratiegegevens van het aantal klachten dat naar aanleiding van pro Justitia onderzoek is ingediend. Om zicht te krijgen hoe het aantal klachten zich verhoudt tot het aantal pro Justitia onderzoeken dat wordt uitgevoerd, vroegen we rapporteurs in de enquête hoe vaak zij naar schatting in de afgelopen vijf jaar pro Justitia onderzoeken hebben uitgevoerd en hoe vaak zij in diezelfde periode een klacht hebben gehad. Het percentage dat hieruit volgde hebben wij geëxtrapoleerd naar het totaal aantal pro Justitia onderzoeken dat volgens registratiegegevens van het NIFP in de afgelopen vijf is verricht. Op basis van de gegevens uit de enquête en de registratiegegevens van het NIFP kon een schatting worden gemaakt van de kans dat een rapporteur naar aanleiding van pro Justitia onderzoek met een klacht te maken krijgt.

Fase 4: interviews met rapporteurs

In fase vier spraken we met zes rapporteurs die ervaring hebben met een of meerdere klachtenprocedures. Deze interviews gaven ons inzicht in de redenen van klachten en de eventuele gevolgen van een klachtenprocedure op de rapporteur. Ook vroegen wij de rapporteurs hoe zij de ondersteuning vanuit het NIFP hebben ervaren. Drie van hen hadden in de enquête aangegeven met een eenmalige klachtenprocedure te maken te hebben gehad en drie rapporteurs gaven aan met een meervoudige klager ervaring hadden. Daarnaast spraken we met drie rapporteurs die aangaven geen ervaring te hebben met een klachtenprocedure, maar die de kans op een klachtenprocedure in de nabije toekomst (redelijk) hoog schatten. Bovendien gaven zij in de enquête aan dat hun bereidheid om pro Justitia onderzoek te

verrichten wordt beïnvloed door die gepercipieerde kans. Deze interviews gaven ons inzicht welke zorgen onder rapporteurs leven over eventuele klachtenprocedures en waar die zorgen door zijn ontstaan.

Fase 5: analyse van klaagschriften

In fase vijf voerden wij een analyse uit van zes klachtendossiers van het NIFP. De dossiers bestonden naast het klaagschrift overwegend uit mail- en briefcorrespondentie met de onderzochte. De dossiers gaven inzicht in de redenen van de klachten, de persoon van de klager en de tijdsbelasting van een klachtenprocedure voor het NIFP.

Fase 6: jurisprudentieonderzoek

In fase 6 voerden wij jurisprudentieonderzoek uit naar tuchtrechtelijke uitspraken die zijn gepubliceerd op tuchtrecht.overheid.nl. Hier worden alle tuchtrechtelijke uitspraken van het regionaal en centraal tuchtcollege gepubliceerd. We zochten op de term 'pro Justitia' en analyseerden alle uitspraken uit de periode 1 januari 2016 tot 1 augustus 2021. Dit leverde 34 relevante uitspraken op. Hierbij geldt dat als een zaak ook in beroep is behandeld, alleen de uitspraken van het centraal tuchtcollege – welke de beroepszaken behandelt – zijn meegenomen omdat daarin ook verwezen wordt naar de uitspraak in eerste aanleg van het regionaal tuchtcollege. Het jurisprudentieonderzoek gaf ons meer inzicht in de redenen van de tuchtrechtelijke klachten en de uitkomsten van de klachtenprocedures.

Fase 7: interviews met stakeholders

Tot slot hielden we in fase zeven een groepsinterview met drie juristen van het NIFP en een jurist van het PBC om een aantal zaken voor te leggen die op basis van de voorgaande stappen opvielen. Ook spraken we met twee advocaten die meerdere malen klagers hebben bijgestaan bij tuchtrechtelijke klachten. Verder spraken we met een vertegenwoordiger van het Nederlands Register voor Gerechtelijk Deskundigen (NRGD) over de invloed van tuchtrechtelijke klachtenprocedure op de behandeling van een verzoek tot herregistratie in het NRGD. Tot slot hielden we interviews met een secretaris en de voorzitter van een regionaal tuchtcollege.

1.4 Reikwijdte en beperkingen van het onderzoek

In dit onderzoek richtten wij ons op klaaggedrag door *volwassenen* naar wie pro Justitia onderzoek is verricht in het kader van het strafrecht. We focussen ons hierbij op het aantal klachtenprocedures in de periode 2016 tot heden. We onderscheiden drie soorten klagers:

- 🕒 Klagers die eenmalig, tegen één iemand een klachtenprocedure zijn gestart.
- 🕒 Klagers die meerdere malen tegen dezelfde persoon bij een of meerdere instanties een klachtenprocedure zijn gestart.

- 🕒 Klagers die meerdere malen tegen meerdere personen bij een of meerdere instanties een klachtenprocedure zijn gestart.

De meervoudige klachtenprocedures kunnen zowel gelijktijdig als achtereenvolgend bij één of meerdere instanties worden ingediend (bijvoorbeeld omdat iemand het oneens is met een beslissing en in beroep gaat).

Het onderzoek kent een aantal beperkingen dat van belang is bij het interpreteren van de bevindingen.

1. Ten eerste werd bij geen van de klachtenbehandelende instanties geregistreerd of een ingediende klacht betrekking had op een pro Justitia onderzoek. Bij het NIFP vindt in het geheel geen systematische klachtregistratie plaats. Dit betekent dat er geen registratiegegevens beschikbaar waren waarmee het aantal klachten kon worden berekend. Om toch tot een schatting te komen, is daarom gebruik gemaakt van een enquête onder rapporteurs pro Justitia. Ook de kosten van klachtenprocedures konden niet gekwantificeerd worden omdat nergens de ureninzet per klacht werd geregistreerd. Respondenten waren evenmin in staat een schatting van de kosten te maken. Als gevolg van deze beperkingen hebben we op een aantal onderzoeksvragen geen sluitend antwoord kunnen geven. Het gaat om de volgende onderzoeksvragen:
 5. Hoeveel tijd en geld kost de afhandeling van een klacht binnen elke procedure?
 6. Hoeveel tijd en geld kost de afhandeling van een dergelijke procedure?
 9. Maken klagers herhaaldelijk gebruik van procedures? Zo ja van welke?
 10. Maken klagers van combinaties van procedures gebruik? Zo ja van welke?
 12. Is het klachtgedrag gedurende de afgelopen 5 jaar veranderd?
 16. Hoeveel kosten (tijd, geld, verstoring van juridische procedures, werkdruk op medewerkers etc.) genereert meervoudig klachtgedrag ten opzichte van enkelvoudig klachtgedrag?
 17. Is er een verschil tussen klagers en niet klagers? (denk aan leeftijd, geslacht, type delict etc.)
 18. Is er een verschil tussen klagers die eenmalig en meervoudig klagen? Kunnen verschillende typen klagers onderscheiden worden?
 20. Is er een verschil tussen pro Justitia rapporten waarover enkel-, meervoudig of geen klachten (bijv. uitkomst van het rapport, achtergrond en ervaring rapporteur)?
2. Dit onderzoek focust zich op klachten naar aanleiding van pro Justitia onderzoek dat in de strafrechtelijke context is opgesteld. Zoals in het kader op pagina 10 reeds aan bod kwam, worden pro Justitia onderzoeken ook verricht in familiezaken, zij het in beperkte mate. Door de open vraagstelling aan rapporteurs in de enquête over het totaal aan pro Justitia onderzoeken, heeft vermoedelijk een klein deel van de rapporteurs in hun antwoord ook familierechtelijke pro Justitia rapporten in gedachte gehad. Het werkelijke percentage klachten dat binnen dit onderzoek berekend werd, ligt daardoor voor strafrechtelijke rapportages vermoedelijk nog wat lager. Hoeveel lager kunnen we niet exact becijferen maar gelet op het geringe aandeel van de rapporteurs familierechtelijk adviseert op het totaal aantal pro Justitia rapporteurs is de vertekening vermoedelijk

gering. (De bevindingen met betrekking tot familierechtelijke pro Justitia rapporten en de klachten waar deze tot hebben geleid lichten we in een apart kader toe op pagina 48).

3. Ten derde blijkt uit de interviews met respondenten die naar aanleiding van de enquête zijn benaderd, dat een aantal van hen in de enquête hun ervaring heeft gedeeld met klachtenprocedures die langer dan vijf jaar geleden liepen. Hierdoor valt niet uit te sluiten dat het percentage klachtenprocedures lager ligt dan de inschatting die wij op basis van de beschikbare data hebben gemaakt. (Het feit dat klachtenprocedures ook na jaren nog een grote indruk maken op de betreffende rapporteurs, is overigens tekenend voor de impact die een klachtenprocedure kan hebben.) Overigens, valt ook niet uit te sluiten dat rapporteurs hebben onderschat hoeveel pro Justitia onderzoek zij in de afgelopen vijf jaar hebben behandeld, waardoor de extrapolatie ook tot een onderschatting van het aantal klachtenprocedures kan hebben geleid. Anderzijds geldt ook dat het risico bestaat dat pro Justitia rapporteurs in hun herinnering meer onderzoeken hebben gedaan dan werkelijk het geval was. Ook deze mogelijke overschatting kan invloed hebben op de extrapolatie. Enige voorzichtigheid bij het interpreteren van het aantal klachtenprocedures is daarom geboden.
4. Ten vierde valt niet uit te sluiten dat met name rapporteurs op de enquête hebben gereageerd die met een klachtenprocedure te maken hebben gehad of anderszins affiniteit met het onderwerp hebben. Dit kan een over-rapportage van het aantal klachtenprocedure betekenen en een vertekend beeld van het daadwerkelijke aantal rapporteurs met ervaring met klachtenprocedures opleveren.
5. Tot slot zijn in het onderzoek slechts zes klaagschriften geanalyseerd. Aanvankelijk gingen wij uit van een analyse van circa 40 klaagschriften. Omdat klaagschriften niet systematisch als dossier worden gedocumenteerd, bleek het niet mogelijk om meer dan zes klaagschriften beschikbaar te stellen voor het onderzoek. Om alsnog beter zicht te krijgen op de aard van de klachtenprocedures hebben we in aanvulling op de analyse van de klaagschriften jurisprudentieonderzoek uitgevoerd bij het Medisch Tuchtcollege (zie fase 6 van de onderzoeksplan).

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan we eerst in op het klachtrecht waar justitiabelen aanspraak op kunnen maken en de instanties die klachten naar aanleiding van pro Justitia onderzoek behandelen. In hoofdstuk 3 komt de aard en omvang van klaaggedrag aan bod. We bespreken hier hoe vaak er klachtenprocedures worden gestart en wat de redenen voor de klachten zijn. Vervolgens gaan we in hoofdstuk 4 in op de gevolgen van een klachtenprocedure, zowel op de juridische procedure(s) als op de betrokkenen. Tot slot volgen in hoofdstukken 5 en 6 de conclusie en discussie.

2 Formeel kader

Om een goed beeld te krijgen van de aard en omvang van de klachten die in het kader van pro Justitia onderzoek worden geuit, is het van belang eerst stil te staan bij de klachtrechten die justitiabelen kunnen uitoefenen en welke procedures zijn kunnen doorlopen. We hebben daarom de procedures van relevante klachtbehandelende instanties in kaart gebracht. We kijken hierbij ook naar welke bepalingen zijn opgenomen over successievelijk en meervoudige klagen. Wanneer bepalingen betrekking hebben op (het beperken van) successievelijk en meervoudig klagen is dit dikgedrukt aangegeven.

2.1 Klachtenprocedures van instanties op grond van de Awb

Op grond van hoofdstuk 9 van de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) kunnen justitiabelen naar aanleiding van een onderzoek pro Justitia bij verschillende klachtbehandelende instanties – welke bestuursorganen zijn – een klacht indienen. Deze klachten hebben betrekking op de bejegening van een medewerker van het bestuursorgaan jegens de klager en de klachten worden in beginsel door de bestuursorganen zelf behandeld. In bijlage 2 is een uitgebreide beschrijving van de Awb opgenomen. Uit de uitvraag onder verschillende instanties blijkt dat onderstaande instanties in meer en minder mate klachten behandelen naar aanleiding van pro Justitia onderzoek:

- Het Nederlandse Instituut Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP)
- Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)
- Nationale Ombudsman

We spraken met vertegenwoordigers van:

- ⊙ Raad voor de Straftoepassing en Jeugd (RSJ)
- ⊙ De commissie van toezicht van een penitentiaire inrichting
- ⊙ De geschillencommissie GGZ
- ⊙ Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd

Uit de interviews kwam naar voren dat deze partijen geen rol spelen in de klachtenbehandeling van klachten die worden ingediend naar aanleiding van pro Justitia onderzoek. Zo geldt voor de RSJ en de commissie van toezicht (incl. het Pieter Baan Centrum) dat zij alleen klachten behandelen die betrekking hebben op het verblijf in de penitentiaire inrichting of tbs-kliniek. Voor de geschillencommissie GGZ geldt dat het alleen klachten behandelt in het kader van de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg (Wkkgz). Uit een uitspraak van het Medisch Tuchtcollege is bepaald dat hoofdstuk 3 van de wet door een omissie van de wetgever niet van toepassing is op pro Justitia rapportages (zie ECLI:NL:TGZRZWO:2018:62). Deze organisaties zijn zodoende buiten het onderzoek gelaten. Voor de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd geldt dat zij geen taak heeft met betrekking tot pro Justitia onderzoeken.

De klachtenprocedures van het NIFP, DJI en de Nationale Ombudsman zijn vastgesteld op grond van de Awb.

2.1.1 NIFP: klacht tegen een freelance rapporteur

Voor de afhandeling van klachten maakt het NIFP onderscheid tussen klachten gericht op een NIFP-medewerker en een freelance rapporteur. Als de klacht betrekking heeft op een NIFP-medewerker dan wordt een klacht ingediend bij DJI (zie DJI, pagina 24) en in geval van een freelance rapporteur bij het NIFP. De *Klachtenregeling NIFP* is in 2017 in 'het leven geroepen om personen die in enige relatie staan tot het NIFP en die zich niet kunnen beroepen op de klachtenregeling van de DJI een laagdrempelige voorziening te bieden om onvrede te uiten' (Klachtenregeling NIFP, 2017, 12 mei). Voorheen bestond er nog geen interne klachtenprocedure bij het NIFP.

Klachten worden alleen door het NIFP in behandeling genomen als deze betrekking hebben op een gedraging van een rapport die niet langer dan een jaar voor de indiening heeft plaatsgevonden (art. 3, Klachtenregeling NIFP, 2021, 28 oktober).

Ontvangst van klacht

De klacht dient te worden ingediend bij het klachtenloket van het NIFP. Vervolgens worden deze doorgestuurd naar de betreffende NIFP-vestiging. De jurist van de vestiging doet vervolgens de inventarisatie van de klacht, waarna de manager in kennis wordt gesteld van de klacht (art. 4, lid c, Klachtenregeling NIFP, 2021, 28 oktober). De manager is uiteindelijk eindverantwoordelijke voor de zorgvuldige en tijdige afhandeling (art. art. 4, lid a, Klachtenregeling NIFP, 2021, 28 oktober).

Als de jurist betrokken is bij hetgeen waar de klacht over gaat, kan de klacht worden overgedragen naar een andere jurist in de regio. De klager ontvangt binnen twee week bevestiging van ontvangst (art. 5, lid a, Klachtenregeling NIFP, 2021, 28 oktober).

Onderzoek naar de klacht

De manager onderzoekt de klacht. Hierbij is hij of zij verplicht de klager en beklagde te hebben gehoord (art. 5, lid c, Klachtenregeling NIFP, 2021, 28 oktober).

Uit interviews en op basis van de memorie van toelichting bij hoofdstuk 9 van de Awb blijkt dat het NIFP niet over een toetsingskader beschikt waaraan zij toetsen of een klacht al dan niet gegrond is.

Besluit en terugkoppeling

De manager beslist over of de klacht al dan niet ontvankelijk is of kennelijk ongegrond is en indien (deels) gegrond tracht hij of zij tot een aanvaardbare oplossing te komen (art. 5, lid b Klachtenregeling NIFP, 2021, 28 oktober). Het NIFP streeft ernaar om binnen drie maanden na ontvangst van de klacht deze afgewikkeld te hebben.

Als de klager niet tevreden is over de uitkomst van de afhandeling, heeft hij of zij zes weken de tijd om de klacht in te dienen gericht aan de directie van het NIFP. De directie beslist of de klachtafhandeling conform de regeling heeft plaatsgevonden. Als dat niet het geval is, zal de directie binnen na ontvangst van de klacht opnieuw de klacht beoordelen (art. 6 Klachtenregeling NIFP, 2021, 28 oktober).

Bij navraag bij het NIFP blijkt dat een (deels)gegronde klacht leidt niet tot sancties richting de rapporteur. Wel kan zij de rapporteur op gedragingen aanspreken. Dit heeft verder geen bindende consequenties. Bij een gegronde klacht gaat het NIFP na of deze tot verbetering van de interne organisatie moet leiden.

Oneens met beslissing

Als de klager niet tevreden is over de uitkomst van de afhandeling, heeft hij of zij zes weken de tijd om de klacht in te dienen gericht aan de directie van het NIFP. De directie beslist of de klachtafhandeling conform de regeling heeft plaatsgevonden. Als dat niet het geval is, zal de directie binnen na ontvangst van de klacht opnieuw de klacht beoordelen (art. 6 Klachtenregeling NIFP, 2021, 28 oktober).

De klager kan ook ondertussen elders een klacht indienen. Dit kan betekenen dat het NIFP de behandeling van de klacht opschorst als elders dezelfde klacht is ingediend (art. 4 lid e Klachtenregeling NIFP, 2021, 28 oktober; **bepanking met betrekking tot meermaals gelijktijdig klagen bij meerdere instanties**).

2.1.2 DJI: klacht tegen een NIFP/DJI-medewerker

Klachten over personeel van DJI (hier vallen NIFP-medewerkers ook onder) worden afgehandeld door het Klachtenloket DJI (Factsheet DJI, z.d.).

Ontvangst van klacht

Het Klachtenloket stuurt binnen twee weken een ontvangstbevestiging en neemt indien er onduidelijkheden zijn en/of gegevens ontbreken contact op met de klager.

Onderzoek naar de klacht

Vervolgens wordt door de instelling of dienst waar de klacht betrekking op heeft vastgesteld of er wettelijke gronden zijn voor de klacht. Als dat niet het geval is, wordt de klacht niet in behandeling

genomen. Per brief wordt de afwijzing van de klacht, met redenen omkleed, binnen vier weken aan de klager toegestuurd. Als de klacht wel in behandeling wordt genomen kunnen de klager en beklaagde worden uitgenodigd voor een verdere toelichting van hun kant van het verhaal.

Net als voor het NIFP geldt dat de een gegronde klacht niet tot bindende consequenties voor de rapporteur leidt maar alleen tot verbetering van de interne organisatie kan leiden en het aanspreken van de rapporteur op gedragingen.

Besluit en terugkoppeling

Binnen zes weken na ontvangst van de klacht neemt de instelling of dienst een beslissing over de klacht en stelt de klager schriftelijk op de hoogte.

Uit interviews en op basis van de memorie van toelichting bij hoofdstuk 9 van de Awb komt naar voren dat DJI niet over een toetsingskader beschikt waaraan zij toetsen of een klacht al dan niet gegrond is.

Oneens met beslissing

Als de klager niet tevreden is over de afhandeling van de klacht of het oneens is er bij DJI geen mogelijkheid om in beroep te gaan, maar wordt iemand doorverwezen naar de Nationale Ombudsman (**bepanking met betrekking tot meermaals achtereenvolgend klagen bij dezelfde instantie**).

2.1.3 Nationale Ombudsman

De klachtafhandeling door de ombudsman wordt eveneens in de Awb geregeld. Iedereen kan de ombudsman schriftelijk verzoeken een onderzoek in te stellen naar de manier waarop een bestuursorgaan zich richting iemand heeft gedragen (art. 9:18 lid 1 Awb). De ombudsman onderzoekt vervolgens of het bestuursorgaan in de door hem onderzochte aangelegenheid al dan niet behoorlijk heeft gedragen (art. 9:27 lid 1 Awb). Voordat een verzoek bij de ombudsman kan worden ingediend, dient de verzoeker wel eerst een klacht te hebben ingediend bij het betreffende bestuursorgaan (tenzij dat redelijkerwijs niet worden gevraagd van de verzoeker; art. 9:20 lid 1 Awb). Die bepaling geldt niet als het verzoek over de klachtenbehandeling door het bestuursorgaan gaat (art. 9:20 lid 2 Awb: **bepanking met betrekking tot meermaals gelijktijdig klagen bij meerdere instanties**).

Bevoegdheden en verplichtingen Ombudsman

In een aantal gevallen is de ombudsman wel bevoegd² om een onderzoek in te stellen, maar niet verplicht. Een aantal bepalingen hebben betrekking op parallel en successievelijk klagen.

² De ombudsman is niet bevoegd een onderzoek in te stellen of voort te zetten als het verzoek betrekking heeft op (art. 9:22 Awb):
- een aangelegenheid die behoort tot algemeen regeringsbeleid of tot het algemeen beleid van de betrokken bestuursorgaan;
- een algemeen verbindend voorschrift;

Een ombudsman is niet verplicht een onderzoek in te stellen als (art. 9:23 Awb):³

- het verzoek betrekking heeft op een gedraging waartegen bezwaar kan worden gemaakt, tenzij die gedraging bestaat uit het niet tijdig nemen van een besluit, of waartegen een bezwaarprocedure aanhangig is;
- het verzoek betrekking heeft op een gedraging ten aanzien waarvan door een andere rechterlijke instantie dan een bestuursrechter uitspraak is gedaan (**beperking met betrekking tot meermaals achtereenvolgend klagen bij meerdere instanties**);
- niet eerst beklag is gedaan bij het betreffende bestuursorgaan;
- een verzoek, dezelfde gedraging betreffende, bij hem in behandeling is of – behoudens indien een nieuw feit of een nieuwe omstandigheid bekend is geworden en zulks tot een ander oordeel over de bedoelde gedraging zou hebben kunnen leiden – door hem is afgedaan (**beperking met betrekking tot meermaals achtereenvolgend klagen bij dezelfde organisatie**);
- ten aanzien van een gedraging van het bestuursorgaan die nauw samenhangt met het onderwerp van het verzoekschrift een procedure aanhangig is bij een rechterlijke instantie, dan wel ingevolge bezwaar, administratief beroep of beklag bij een andere instantie (**beperking met betrekking tot meermaals gelijktijdig klagen bij meerdere instanties**);
- het verzoek, dezelfde gedraging betreffende, ingevolge een wettelijk geregelde klachtvoorziening bij een onafhankelijke klachtinstantie niet zijnde een ombudsman in behandeling is of daardoor is afgedaan (**beperking met betrekking tot meermaals gelijktijdig of achtereenvolgend klagen bij meerdere instanties**).

Als de ombudsman het verzoek niet in behandeling neemt of niet voortzet, stelt hij de verzoeker daar zo spoedig mogelijk schriftelijk van op de hoogte.

- een gedraging waartegen beklag kan worden gedaan of beroep kan worden ingesteld (tenzij die gedraging bestaat uit het niet tijdig nemen van een besluit) of waartegen een beklag- of beroepsprocedure aanhangig is;
- een gedraging ten aanzien waarvan door een bestuursrechter uitspraak is gedaan;
- een gedraging ten aanzien waarvan een procedure bij een andere rechterlijke instantie dan een bestuursrechter aanhangig is, dan wel beroep openstaat tegen een uitspraak die in een zodanige procedure is gedaan;
- een gedraging waarop de rechterlijke macht toeziet.

De ombudsman is ook bevoegd, met uitzondering van de bovengenoemde bepalingen, om uit eigen beweging een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde situatie heeft gedragen (art. 9:26 Awb).

³ In art. 9:23 Awb is de ombudsman ook niet verplicht als het verzoekschrift niet voldoet aan de vereisten;

- het verzoek kennelijk ongegrond is; het belang van de verzoeker bij een onderzoek door de ombudsman dan wel het gewicht van de gedraging kennelijk onvoldoende is;
- de verzoeker een ander is dan degene jegens wie de gedraging heeft plaatsgevonden; het verzoek betrekking heeft op een gedraging waartegen door de verzoeker bezwaar had kunnen worden gemaakt, beroep had kunnen worden ingesteld of beklag had kunnen worden gedaan;
- het verzoek betrekking heeft op een gedraging die nauw samenhangt met een onderwerp, dat door het instellen van een procedure aan het oordeel van een andere rechterlijke instantie dan een bestuursrechter onderworpen is;
- na tussenkomst van de ombudsman naar diens oordeel alsnog naar behoren aan de grieven van de verzoeker tegemoet is gekomen. Tot slot hoeft de ombudsman geen onderzoek in te stellen als het verzoek is ingediend later dan een jaar na de kennisgeving door het bestuursorgaan van de bevindingen van het onderzoek (art. 9:24 lid 1 Awb) of de klachtbehandeling door het bestuursorgaan op andere wijze is geëindigd (lid 2).

Ontvangst van klacht

Het verzoekschrift dat de verzoeker indient bij de ombudsman bevat in ieder geval de naam en adresgegevens, de dagtekening, de omschrijving van de gedraging waar het verzoek over gaat en degene die de gedraging zou hebben geuit, de gronden van het verzoek en de wijze waarop de klacht bij het bestuursorgaan is ingediend, plus de bevindingen en conclusies uit het onderzoek door het bestuursorgaan (art. 9:28 lid 1 Awb). Het bestuursorgaan en degene op wie het verzoek betrekking heeft worden door de ombudsman in de gelegenheid gesteld om op het verzoek te reageren (art. 9:30 lid 1 Awb).

Onderzoek naar de klacht

Het bestuursorgaan, degene die werkzaam was/is onder de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan en op wie het verzoek betrekking heeft, de verzoeker, en eventuele getuigen verstrekken de ombudsman de benodigde inlichtingen, eventueel in persoon (art. 9:31 lid 1 Awb). Dit gebeurt binnen de door de ombudsman gestelde termijn (lid 2). Als de ombudsman het nodig acht kunnen deskundigen en tolken worden opgeroepen (art. 9:32 Awb). Ook kan een onderzoek ter plaatse worden ingesteld, waarvan een proces-verbaal wordt gemaakt (art. 9:34 Awb).

Besluit en terugkoppeling

De ombudsman toets aan de hand van haar behoorlijkheidswijzer of een overheidsinstantie zich al dan niet behoorlijk heeft gedragen en of een klacht gegrond is (Nationale Ombudsman, 2019, juni). Er wordt getoetst aan de hand van vier kernwaarden en onderliggende variabelen:

- Open en duidelijk⁴
- Respectvol⁵
- Betrokken en oplossingsgericht⁶
- Eerlijk en betrouwbaar⁷

De bevindingen worden schriftelijke teruggelegd aan het betrokken bestuursorgaan, degene op wie de gedraging betrekking heeft en de verzoeker (art. 9:35 lid 1 Awb). Voordat het onderzoek wordt afgerond,

4 De overheid is transparant is haar handelen, de overheid zorgt voor de juiste informatieverstrekking (volledig en correct), de overheid luistert actief naar de burgers zodat zij zich gehoord en gezien voelen, de overheid legt haar handelen en haar besluiten duidelijk uit inclusief de onderliggende wettelijke bepalingen, handelingen of besluiten waar de beslissing op gebaseerd is.

5 De overheid respecteert de grondrechten van haar burgers, de overheid bevordert actieve deelname door de burger bij haar handelen, de overheid bejegt de burger om een fatsoenlijke en hulpvaardige manier, de overheid biedt de burger de mogelijkheid om zijn procedurele kansen te benutten en zorgt voor een eerlijke gang van zaken, de overheid kiest middelen die zich evenredig verhouden tot het doel dat zij beoogd te bereiken en de overheid verleent goede zorg aan personen aan wie zij de fysieke vrijheid of zelfstandigheid is ontnomen.

6 De overheid houdt oog voor de specifieke omstandigheden van burgers, de overheid werkt op eigen initiatief samen met andere (overheids-)instanties zonder de burger van het kastje naar de muur te sturen, de overheid stelt zich coulant op als zij fouten heeft gemaakt en belast de burger niet met onnodige en ingewikkelde bewijsproblemen en procedures, de overheid handelt snel en voortvarend, de overheid probeert in haar contact met burgers escalatie te voorkomen.

7 De overheid handelt integer, de overheid handelt binnen het wettelijk kader eerlijk en oprecht en geeft gevolg aan rechterlijke uitspraken, de overheid is onpartijdig en handelt zonder vooroordelen, de overheid weegt verschillende belangen af en haar beslissing mag niet onredelijk zijn, de overheid verzamelt alle informatie die nodig is om een weloverwogen beslissing te nemen, de overheid zorgt dat ze secuur werkt en richt haar administratieve organisatie zo in dat ze continuïteit van haar systemen waarborgt en de overheid zorgt dat haar medewerkers volgens hun professionele standaard en normen handelen.

hebben deze drie partijen de gelegenheid om op de bevindingen te reageren (lid 2). In het uiteindelijke afgeronde rapport meldt de ombudsman zijn conclusie over de gedraging. Het rapport wordt wederom aan de drie partijen gestuurd. Indien de ombudsman een aanbeveling doet aan het bestuursorgaan (art. 9:27 lid 3 Awb) deelt het bestuursorgaan binnen een 'redelijke termijn' mee wat met de aanbeveling wordt gedaan (art. 9:36 lid 4 Awb). De Nationale Ombudsman heeft verder geen mandaat om het bestuursorgaan bindende sancties op te leggen.

2.2 Klachtenprocedure medisch tuchtcollege op grond van de Wet BIG

Waar de Awb toeziet op het handelen van (medewerkers van) een bestuursorgaan, is het tuchtrecht ingericht om de kwaliteit van het individuele handelen van psychiaters en gezondheidszorgpsychologen (GZ-psychologen) die in het BIG-register geregistreerd staan tuchtrechtelijk te toetsen. Het BIG-register is vastgelegd in de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg (Wet BIG). De tuchtrechtelijke toetsing gebeurt door het regionaal en centraal tuchtcollege voor de gezondheidszorg (hierna: medisch tuchtcollege). Het medisch tuchtcollege toetst ten aanzien van een rapportage of het onderzoek door de pro Justitia rapporteur vakkundig en zorgvuldig is uitgevoerd en of de rapporteur op basis van zijn bevindingen in het rapport in redelijkheid tot zijn conclusie heeft kunnen komen. Het medisch tuchtcollege kijkt alleen naar de diagnose die is gesteld, maar oordeelt niet over de doorwerking van die diagnose of het strafrechtelijk feit dat is gepleegd.

Het medisch tuchtcollege kijkt of de BIG-geregistreerde zorgverlener op enig manier heeft gehandeld of handelingen heeft nagelaten die in strijd zijn "met de zorg die hij in die hoedanigheid behoort te betrachten" (art. 47 lid 1 sub a onder 1 Wet BIG). De klacht wordt in eerste aanleg behandeld door het regionale medisch tuchtcollege en in beroep door het centraal tuchtcollege (art. 47 lid 3 Wet BIG). De klachten kunnen gaan over het schenden van het beroepsgeheim of het niet of onjuist opvolging geven aan het inzage- en correctierecht of het onvoldoende delen van informatie over een behandeling. De klachten kunnen tot tien jaar na de betreffende handeling worden ingediend. De tuchtrechtspraak is vastgelegd in Hoofdstuk 7 van de Wet BIG.

2.2.1 Behandeling door het medisch tuchtcollege

Ontvangst van klacht

De klacht kan schriftelijk naar het tuchtcollege van de regio waarin de zorgverlener woont gestuurd (Tuchtcolleges voor de Gezondheidszorg, z.d.). De klacht moet in het Nederlands geschreven zijn en bevat in ieder geval naam en adresgegevens van de klager, naam en werkadres van de zorgverlener en een zo duidelijk mogelijke en gedetailleerde omschrijving van de klacht. Voor de behandeling van de klacht wordt

50 euro griffiekosten in rekening gebracht aan de klager. Indien de klacht (gedeeltelijk) gegrond wordt geacht worden de kosten terugbetaald.

Onderzoek naar de klacht

De beklaagde ontvangt van het regionaal medisch tuchtcollege een brief met het klaagschrift. Hij/zij kan zich schriftelijk tegen de klacht verweren. De secretaris van het college oordeelt vervolgens of er nog een mogelijkheid komt om schriftelijk te reageren. Daarna volgt een mondelinge toelichting van de klacht en het verweer aan de secretaris of een lid van het college. Vervolgens verwijst de secretaris de klacht door naar de voorzitter, de raadkamer van het tuchtcollege of naar een openbare zitting om een beslissing te nemen.

Raadkamer

De raadkamer bestaat uit een voorzitter die jurist is en twee leden die hetzelfde beroep hebben als de aangeklaagde zorgverlener. Bij de weging van de klacht door de raadkamer zijn de klager en beklaagde niet aanwezig. De raadkamer of de voorzitter kunnen de volgende beslissingen maken over de klacht:

- De klacht is niet-ontvankelijk. De klacht wordt dan niet inhoudelijk behandeld. Dit gebeurt als het bijvoorbeeld onduidelijk is wie klaagt of waar de klacht over gaat.
- De klacht is kennelijk ongegrond. In dit geval heeft de zorgverlener volgens het tuchtcollege goed gehandeld.
- De klacht heeft onvoldoende gewicht.
- De zaak gaat naar een openbare zitting.

Openbare zitting

Op een openbare zitting kan ook pers of publiek aansluiten. Tot een week voor de zitting kunnen getuigen en deskundigen door de klager en beklaagde worden opgeroepen. Onderbouwende stukken voor de klacht of de verdediging tegen de klacht kunnen tot twee weken van tevoren worden ingediend. Bij een openbare zitting wordt de klacht behandeld door twee juristen en drie leden die hetzelfde beroep als de zorgverlener hebben. De voorzitter kan beslissen het college ook uit één jurist en twee zorgverleners te laten bestaan.

Besluit en terugkoppeling

Het medisch tuchtcollege beslist of een klacht gegrond of ongegrond is aan de hand van vijf criteria:

1. Het rapport vermeldt de feiten, omstandigheden en bevindingen waarop het berust.
2. Het rapport geeft blijk van een geschikte methode van onderzoek om de voorgelegde vraagstelling te beantwoorden.
3. In het rapport wordt op inzichtelijke en consistente wijze uiteengezet op welke gronden de conclusies van het rapport steunen.

4. Het rapport vermeldt de bronnen waarop het berust, daaronder begrepen de gebruikte literatuur en de geconsulteerde personen.
5. De rapporteur blijft binnen de grenzen van zijn deskundigheid.

Daarnaast weegt het medisch tuchtcollege de normen die gelden voor de beroepsgroep mee in haar beslissing over de klacht. Om die reden neemt er altijd een beroepsgenoot in het tuchtcollege plaats. Maximaal twee maanden na de zitting neemt het college een beslissing. De klacht wordt afgewezen als het college oordeelt dat de zorgverlener juist heeft gehandeld. Als de klacht wel gegrond wordt geacht kan het college besluiten wel of geen maatregelen aan de beklaagde op te leggen. De maatregelen zijn:

- Een waarschuwing.
- Een berisping.
- Een geldboete (maximaal 4.500 euro).
- Een (voorwaardelijke) schorsing van de inschrijving van de zorgverlener in het BIG-register (maximaal één jaar).
- Een gedeeltelijke ontzegging het beroep uit te oefenen.
- Een (voorwaardelijke) doorhaling van de inschrijving van de zorgverlener in het BIG-register.
- Een binding aan bijzondere voorwaarden om het beroep uit te oefenen.

Oneens met beslissing

Als de klager het niet eens is met de beslissing van het regionale medisch tuchtcollege kan de klager in **beroep** gaan bij het centraal medisch tuchtcollege. Zoals beschreven in art. 51 Wet BIG kan iemand niet nogmaals worden berecht door het medisch tuchtcollege voor het handelen of nalaten waar al een onherroepelijke tuchtrechtelijke eindbeslissing over is genomen (**beperking met betrekking tot meermaals achtereenvolgend klagen bij dezelfde organisatie**). Verder kan de klager niet in beroep gaan tegen de zwaarte van de maatregel die is opgelegd, maar wel als hij/zij niet-ontvankelijk is verklaard of de klacht (gedeeltelijk) is afgewezen (**beperking met betrekking tot meermaals achtereenvolgend klagen bij dezelfde instantie**). De zorgverlener kan wel altijd beroep instellen. Het beroep moet binnen zes weken na de beslissing van het regionale medisch tuchtcollege wordt ingediend. Hier zijn wederom kosten aan verbonden; 50 euro. In het beroepschrift moeten persoonsgegevens staan, de beslissing waartegen beroep wordt aangetekend en de redenen voor het beroep.

De andere partij ontvangt het beroepschrift van de secretaris van het college en mag daartegen in verweer gaan. De partij die in eerste instantie geen beroep heeft aangetekend kan na ontvangst van het beroep alsnog incidenteel beroep aantekenen, mits binnen zes weken na ontvangst van het beroepschrift. Over het algemeen volgt een zitting waarop het beroep wordt gehandeld en komt grotendeels overeen met de behandeling van een klacht op een openbare zitting. Het belangrijkste verschil is dat bij een behandeling

van een beroep het college bestaat uit drie juristen, in plaats van twee en twee zorgverleners, in plaats van drie.

2.3 NRGD

Het NRGD is een register waar BIG-geregistreerde psychiaters en psychologen in ingeschreven moeten staan om als pro Justitia rapporteur te kunnen optreden. Om in het NRGD ingeschreven te staan moet de aanvrager aan kwaliteitsnormen voldoen die per beroepsgroep worden vastgesteld. Elke vijf jaar doen rapporteurs een aanvraag tot herregistratie en worden zij aan de normen die voor de betreffende beroepsgroep gelden getoetst door een zogeheten toetsingsadviescommissie. Omdat het College NRGD – dat het register beheert en verantwoordelijk is voor de inschrijvingen - geen toezichthoudende functie heeft, beschikt zij niet over middelen en bevoegdheden voor het uitvoeren van een onderzoek naar aanleiding van een klacht. Zij behandelt in beginsel daarom niet zelf klachten. In plaats daarvan verwijst zij de klager door naar bijvoorbeeld het medisch tuchtcollege. Wel vraagt het NRGD de justitiabele haar op de hoogte te stellen van de uitkomst van de klachtenprocedure. Als de klacht van dermate ernstige aard is kan het NRGD ook zelf onderzoek instellen naar de melding. Een melding wordt *niet* in behandeling genomen als de klacht *niet* gaat over het optreden of de integriteit van de deskundige (art. 3 lid 1 Leidraad Meldingen), de gebeurtenis langer dan vijf jaar geleden heeft plaatsgevonden (art. 3 lid 2 Leidraad Meldingen), reeds onderzoek naar de (reden van de) melding is gedaan door het College Gerechtelijk Deskundigen (art. 3 lid 3 Leidraad Meldingen) of als de identiteit van de melder onbekend is (art. 3 lid 4 Leidraad Meldingen). Als het College besluit onderzoek in te dienen, wordt dit onderzoek uitgevoerd door de toetsingsadviescommissie die tevens de toetsing doet bij een aanvraag tot registratie (art. 3 lid 2 Beleidsregels schorsing en doorhaling). Hierbij worden het werk van de rapporteur beoordeelt aan een voor de beroepsgroep gelden normenkader (art. 12, lid 1 van het Besluit register deskundige in strafzaken). Ook is een rapporteur verplicht bij een aanvraag tot herregistratie – elke vijf jaar – te melden of hij of zij een tuchtrechtelijke sanctie opgelegd heeft gekregen. In dat geval wordt de tuchtrechtelijke uitspraak meegewogen in de beoordeling van de aanvraag. Naar aanleiding van haar onderzoek kan het NRGD beslissen om een rapporteur een schriftelijke waarschuwing te geven (art. 5 lid 1 Beleidsregels schorsing en doorhaling), de registratie te schorsen (art. 6 lid 1 Beleidsregels schorsing en doorhaling). De meest vergaande maatregel is de doorhaling van de registratie in het register (art. 5 lid 2 Beleidsregels schorsing en doorhaling) of een afwijzing van de aanvraag tot herregistratie. In dat geval beslist het College gerechtelijk deskundigen dat iemand niet meer aan de gestelde kwaliteitseisen voldoet (art. 12, lid 1 van het Besluit register deskundige in strafzaken) en daarmee niet meer bevoegd is om als pro Justitia rapporteur op te treden. Het is in het onderzoek onduidelijk gebleven welke termijnen gelden voor het uitvoeren van een onderzoek naar aanleiding van een melding of een aanvraag tot herregistratie.

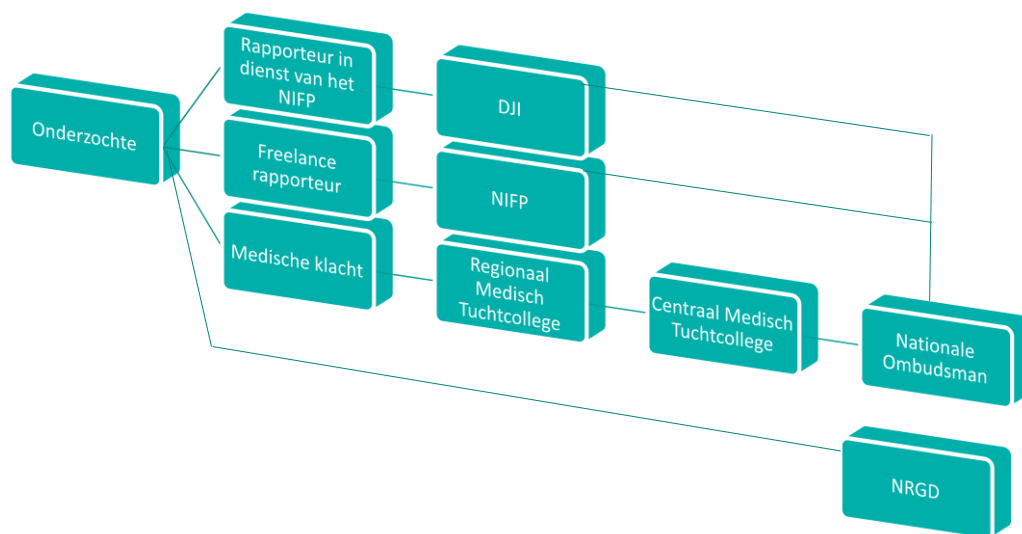
2.4 Samengevat

In dit hoofdstuk hebben we antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvragen:

Inventarisatie procedures

- Welke procedures zijn er?
- Door wie worden de procedures afgehandeld?
- Hoe zien de procedures eruit?
- Welke andere procedures zijn er waarvan onderzochten mogelijk gebruik maken?

In de Awb zijn bepalingen opgenomen die betrekking hebben op de afhandeling van een klacht over een (persoon werkzaam bij een) bestuursorgaan, de afhandeling van die klacht door het bestuursorgaan en de klachtbehandeling door een ombudsman. De klachtenprocedures van het NIFP, DJI en de Nationale Ombudsman zijn vastgesteld op grond van de Awb. Het NIFP behandelt klachten die gericht zijn op freelance rapporteurs. Klachten gericht op rapporteurs die in dienst van het NIFP zijn, worden behandeld door het klachtenloket van DJI.



Daarnaast kunnen klachten die gericht zijn op het handelen of nalaten van een psycholoog of psychiater en wat in strijd is met de zorg die wel in die hoedanigheid moet worden betracht, worden ingediend bij het medisch tuchtcollege. In eerste aanleg worden tuchtrechtelijke klachten behandeld door het regionaal medisch tuchtcollege en in beroep door het centraal medisch tuchtcollege. Als iemand het niet eens is met de afhandeling van een klacht door het NIFP of DJI kan hij of zij altijd een klacht indienen bij de Nationale Ombudsman. Daarnaast kunnen justitiabelen of beroepsgenoten een melding maken over een rapporteur bij het NRGD – waarin de rapporteurs geregistreerd staan. In beginsel wacht het NRGD de tuchtrechtelijk uitspraak af. Bij een aanvraag tot herregistratie door de rapporteur is hij of zij verplicht om een eventuele

tuchtrechtelijke uitspraak te melden en deze wordt meegenomen in de behandeling van de aanvraag. Het NRGD kan beslissen de aanvraag tot herregistratie niet in te willigen of de inschrijving in het register door te halen. De rapporteurs is dan niet meer bevoegd om als rapporteur op te treden.

In de Awb, de Wet BIG en de beschrijvingen van de klachtenprocedures van de instanties zijn bepalingen terug te vinden waarmee getracht wordt om de mogelijkheden tot meervoudig klagen te beperken.

Instantie	Beperkt de mogelijkheden tot notoir klagen:	Bepaling:
Nationale Ombudsman	Ja, met betrekking tot successievelijk klagen meermaals na elkaar klagen bij zelfde organisatie/parallel klagen	Art. 9:23 Awb
NIFP	Ja, met betrekking tot bezwaar tegen klacht bij dezelfde organisatie/parallel klagen	Art. 4 lid e Klachtenregeling NIFP
DJI	Ja, met betrekking tot successievelijk klagen	Factsheet klachtenprocedure DJI
Medisch tuchtcollege	Ja, met betrekking tot beroep/successievelijk klagen bij andere organisatie	Brochure Medisch tuchtcollege

In dit hoofdstuk kwam aan bod dat voor de verschillende fasen van de behandeling van de klacht nauwelijks termijnen zijn vastgelegd. Voor het NIFP geldt dat zij ernaar streeft om binnen drie maanden na ontvangst van de klacht de klacht afgedaan te hebben. De termijn waarbinnen de Nationale Ombudsman een klacht dient af te halen staan niet vermeld. Voor DJI is bekend dat binnen zes weken na ontvangst van de klacht een beslissing moet worden genomen en voor het medisch tuchtcollege geldt dat binnen 2 maanden na zitting uitspraak moet worden gedaan, maar het is niet bekend binnen welke termijn de zitting moet plaatsvinden.

Tabel 2.1. Overzicht van de termijnen per fase van de klachtenprocedures van het NIFP, DJI, Tuchtcollege voor de Gezondheidszorg en de Nationale Ombudsman.

Fase	NIFP	DJI	Medisch tuchtcollege	Nationale Ombudsman
Ontvangstbevestiging	Binnen 2 week	Binnen 2 weken	Geen vastgestelde termijn	Geen vastgestelde termijn
Onderzoek naar de klacht	Geen vastgestelde termijn	Binnen 4 weken na ontvangst van de klacht terugkoppeling of klacht in behandeling wordt genomen	Geen vastgestelde termijn	Geen vastgestelde termijn
Besluit over de klacht	Binnen 3 maanden na ontvangst van de klacht	Binnen 6 weken na ontvangst van de klacht	Binnen 2 maanden na zitting	Geen vastgestelde termijn

Of en van welke klachtenprocedures gebruik worden gemaakt en wat de redenen van de klachten zijn, komt aan bod in het volgende hoofdstuk.

3 Aard en omvang klaaggedrag

In dit hoofdstuk gaan we in op de mate waarin klaaggedrag onder justitiabelen die zijn onderzocht in het kader van pro Justitia onderzoek voorkomt. We gaan in op de omvang van klaaggedrag, de instanties die bij klachtenprocedures betrokken worden, de redenen van de klachten en tot slot de persoon van de klager. We hebben hiervoor gebruik gemaakt van interviews met rapporteurs, vertegenwoordigers van het NIFP, PBC en het NRGD en een enquête onder pro Justitia rapporteurs.

3.1 Omvang

Dit onderzoek laat zien dat minder dan 1% van de onderzoeken in de afgelopen vijf jaar heeft geleid tot een klachtenprocedure bij eerder genoemde organisaties. Gelet op de beperkingen bij dit onderzoek (zie paragraaf 1.4) moet dit percentage met enige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. Uit de enquête onder pro Justitia rapporteurs blijkt dat in 19% van de respondenten (n=164) in de afgelopen vijf jaar te maken heeft gehad met één of meerdere klachten naar aanleiding van pro Justitia onderzoek. Het ging in totaal om 38 klachtenprocedures.

Tabel 3.1 Incidentie van het aantal klachtenprocedures naar aanleiding van pro Justitia onderzoek (2016-2021)

	Respondenten	Extrapolatie
Totaal aantal klachten	38 (0,3% ⁸)	68 (0,3% ⁹)
Aantal meervoudige klachten	8 (0,06%)	14 (0,06%)
Aantal pro Justitia onderzoeken	100% (n=13.067)	100% (n=22.570)

De geënquêteerde rapporteurs waren tussen 2016 en 2021 naar eigen zeggen goed voor 13.067 pro Justitia onderzoeken. In totaal werden volgens de gegevens van het NIFP tussen 2016 en 2021 22.570 pro Justitia rapportages afgehandeld. Op basis van de bevindingen uit de enquête betekent dit dat er in totaal naar schatting 68 klachtenprocedures moeten zijn geweest. Dit is minder dan 1% van de onderzoeken.

Van de 28 ¹⁰respondenten die aangaven met een klachtenprocedure te maken te hebben gehad, gaven acht aan met een justitiabele te maken te hebben gehad die meerdere klachtenprocedures was gestart, al dan niet bij verschillende instanties en tegen verschillende betrokkenen. Uit beschikbare data is niet op te maken of het om unieke personen gaat of dat meerdere respondenten naar dezelfde onderzochte refereerden. Als we eveneens deze acht klachten afzetten tegen de circa 13.067 pro Justitia onderzoeken die de respondenten hebben uitgevoerd, zijn er naar schatting in de afgelopen vijf jaar 14 meervoudige

⁸ $38/13.076 = 0.003$

⁹ $0,3 \times 22570 = 68$

¹⁰ Aanvankelijk gaven 31 respondenten aan met een klachtenprocedure te maken te hebben gehad, maar drie respondenten hebben de enquête niet verder ingevuld.

klachtenprocedures geweest. Hieruit kunnen we opmaken dat de kans dat een pro Justitia rapporteur met meervoudige, of notoire, klagers te maken zeer klein is.

3.2 Betrokken instanties

Als rapporteurs met een klacht te maken krijgen, gaat het in de meeste gevallen om een tuchtrechtelijke klacht, zo komt uit het onderzoek naar voren. Bij 70% van de respondenten die te maken hebben gehad met een eenmalige klachtenprocedure (n=20) en 88% van de respondenten met ervaring met een meervoudige klachtenprocedure was de klacht (in ieder geval) bij het medisch tuchtcollege ingediend (zie tabel 3.2).

Tabel 3.2 Instanties waar de klachten zijn ingediend (2016-2021)

	Respondenten met ervaring met eenmalige klachtenprocedure	Respondenten met ervaring met meervoudige klachtenprocedures
NIFP	35%	38%
Dienst Justitiële Inrichtingen/DJI	0%	0%
Het medisch tuchtcollege	70%	88%
Nationale Ombudsman	0%	13%
Anders, namelijk	5% ¹¹	38% ¹²
Totaal	n.v.t (n=20) ¹³	n.v.t. (n=8)

In ruim een derde van de gevallen wordt een klacht (ook) ingediend bij het NIFP. Uit de dossiers van de klaagschriften¹⁴ blijkt dat bij meervoudige klagers naast de lokale NIFP-locatie ook de andere NIFP-locaties en/of andere instanties betrokken zijn, zoals het Klachtenloket van DJI en de centrale en regionale medische tuchtcolleges. In een geval was de onderzochte het dermate oneens met de afhandeling van zijn klacht dat hij besloot alle NIFP-locaties af te bellen om ervoor te zorgen dat hij de hoofd van dienst van NIFP Noord-Holland te spreken zou krijgen. Een juridisch medewerker van het NIFP haalde in het interview een vergelijkbare zaak aan:

“Iemand was het oneens met de conclusies van het dubbelrapport na onderzoek in het PBC. Het NIFP werd op de hoogte gebracht van de klacht tegen beide rapporteurs. Toen ik in de zaak dook, werd duidelijk dat de klager in dezelfde zaak naar aanleiding van het pro Justitia onderzoek diverse klachten had ingediend bij meerdere instanties: regionaal tuchtcollege, en in hoger beroep het centraal tuchtcollege, de commissie van toezicht en in hoger beroep de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming. Er liepen meerdere klachten over hetzelfde rapport bij zowel het regionaal tuchtcollege als bij de commissie van toezicht, zij het dat iedere klacht steeds een

¹¹ Als open antwoorden werden gegeven: Regionaal Tuchtcollege Gezondheidszorg (BIG)

¹² Als open antwoorden werden gegeven: Direct bij mij en supervisor; Nederlands Instituut van Psychologen; Nog veel meer.

¹³ Het totaal telt niet op tot 100% omdat respondenten met meerdere eenmalige klagers te maken gehad kunnen hebben.

¹⁴ Zoals uiteengezet in paragraaf 1.4 doet het NIFP niet aan systematisch beheer van klachtdossiers. Desondanks heeft wel enkele dossiers kunnen samenstellen en beschikbaar gesteld voor het onderzoek.

ander accent had. Ook diende klager een tuchtklacht in tegen de directeur PBC en tegen de inhoudelijk directeur behandeling van het NIFP. Daarbovenop kwamen nog Wob-verzoeken [Wet openbaarheid van bestuur], en werden de bestuursrechter en de ombudsman erbij betrokken.”

Uit een gesprek met een beleidsmedewerker van het NRGD komt naar voren dat een enkele keer per jaar justitiabelen ook bij het NRGD melding maakt van een klacht. Het gaat volgens de respondent hooguit om een handvol per jaar. Uit een navraag bij de Nationale Ombudsman komt naar voren dat bij hen nauwelijks klachten over pro Justitia onderzoek worden ingediend. Dit komt overeen met wat we zien in de enquête.

3.3 Redenen van de klachten

Het onjuist of onvoldoende gebruik kunnen maken het inzage- en correctierecht is voor justitiabelen de voornaamste reden om een klacht in te dienen. Uit het jurisprudentieonderzoek komt naar voren dat in 47% van de zaken waarin ook meerdere klachten – al dan niet tegen meerdere mensen gericht – (n=15) de klachten betrekking had op het inzage- en correctierecht (zie tabel 3.3). Voor enkelvoudige klachten was dit percentage 53% (n=19). Daarnaast beklagden justitiabelen zich naar verhouding vaak over de kwaliteit van het diagnostisch onderzoek en de veronderstelde bevooroordeelde houding van de rapporteur. De redenen van de klachten verschillen weinig tussen eenmalige klagers en meervoudige klagers.

Tabel 3.3 Redenen voor klachten zoals blijkt uit jurisprudentie (1 januari 2016 tot 1 augustus 2021).¹⁵

Redenen voor klachten	Meervoudige klachten	Enkelvoudige klachten
Onvoldoende/onjuist gebruik inzage- en/of correctierecht	47%	53%
Diagnose gesteld zonder/slecht onderzoek	33%	42%
Bevooroordeelde houding rapporteur	33%	42%
Nalaten van handelingen, zoals contact opnemen met referenten of verstrekken van informatie	47%	16%
Oneens met diagnose	40%	16%
Onvoldoende onderbouwing diagnose/advies	13%	32%
Onjuistheden in rapport	0%	32%
Rapporteur zou verkeerde informatie hebben verschaft/hebben gelogen	7%	26%
Zonder toestemming benaderen van referenten/andere organisaties (reclassering bijv.)	27%	5%
Geen vooroverleg gehad/te kort overleg gehad	0%	16%
Onprettige bejegening	0%	16%
Overig	27% ¹⁶	32% ¹⁷
Totaal	n.v.t. (n=15)	n.v.t. (n=19)

¹⁵ Het aantal telt niet op tot 34 omdat een klacht meerdere redenen kan omvatten.

¹⁶ Het gaat om redenen zoals het niet benoemen van de verplichte NRGD-registratie, de manier van kleden van de rapporteur op een veroordelende en intimiderende manier, het ten onrechte gebruikmaken van een rapportage van een klinisch neuropsycholoog.

¹⁷ Redenen die onder andere werden genoemd zijn het zonder toestemming achterlaten van de rapportage bij het personeel van de instelling, het onaangekondigd langskomen door de rapporteur en een onduidelijk leesbaar rapport.

Zowel uit de interviews met rapporteurs als de analyse van de klaagschriften en het jurisprudentieonderzoek blijkt dat in bijna alle gevallen de klacht meerdere klachtelementen omvat. In een van de onderzochte klaagschriften beklagde de onderzochte zich over de partijdigheid van de rapporteur, die bovendien slecht juridisch onderlegd zou zijn en onvoldoende pogingen zou hebben ondernomen om referenten te bereiken. Ook had de rapporteur geen Engelse tolk ingeschakeld voor contact met een Engelssprekende referent. Bovendien zou de rapporteur volgens de klager een alcoholverslaving hebben, geen respect tonen en een slechte tijdsplanning gemaakt hebben. Voorts had de rapporteur getracht van de justitiabele te stelen. In een interview met een rapporteur die een klacht kreeg naar aanleiding van een tbs-verlengingsonderzoek vertelde hij het volgende:

“Meneer had een klacht ingediend met ca. 7 of 8 subklachten. De klachten gingen over van alles. Zo zou ik hebben nagelaten op te schrijven hoe lang het eerste gesprek had geduurd en vond meneer dat het gesprek maar een kwartier had geduurd. Ook had ik opgeschreven dat meneer vroeger een normaal IQ had, maar dat door middelengebruik het goed zou zijn een nieuw IQ onderzoek te laten uitvoeren. Meneer klaagde dat de ik zelf geen IQ onderzoek had gedaan, terwijl ik daar als psychiater niet voor ben opgeleid. Ook klaagde hij dat mijn inschatting van het recidiverisico hoger uitviel dan in het opleggingsrapport was vastgesteld. Volgens meneer lag hier geen argumentatie aan ten grondslag.”

Een andere geïnterviewde rapporteur die ervaring heeft met een meervoudige klager schetste het volgende beeld van zijn klachtenprocedure:

“Twee dagen na verschijnen naar het rapport werd een klacht door justitiabele ingediend bij een medisch tuchtcollege. De klacht had een wat onsamenhangend karakter en bevatte onder meer de volgende aspecten: Niet integer gewerkt, misleiding, intimidatie, strafbare feiten, leugens, onjuiste diagnose, negatieve werkwijze. Ook zouden de voorgestelde correcties van de justitiabele bij het conceptrapport niet zijn verwerkt.”

Nadere analyse van de enquêteresultaten leert dat in de meeste gevallen een klacht wordt ingediend naar aanleiding van dubbel-disciplinair onderzoek (zie tabel 3.4). Een verklaring, die in de interviews naar voren werd gebracht, is dat bij dubbelrapportage voor de justitiabele veel op het spel staat omdat met een dergelijk rapport een tbs-maatregel kan worden opgelegd. Door te klagen zou getracht worden om de rechter te bewegen de uitkomsten van het onderzoek niet over te nemen.

Tabel 3.4 Aantal klachtenprocedures per type pro Justitia onderzoek (2016-2021)

Soort onderzoek	Respondenten met eenmalige klachtenprocedure	Respondenten met meervoudige klachtenprocedure	Jurisprudentie-onderzoek
Mono-disciplinair (psychologisch of psychiatrisch)	40%	11%	26%
Dubbel-disciplinair (psychologisch én psychiatrisch)	55%	44%	26%
Triple-disciplinair (psychologisch, psychiatrisch en milieurauditor)	5%	22%	6%
Klinisch onderzoek (Pieter Baan Centrum)	15%	22%	26%
Onduidelijk	0%	0%	15%
Totaal	n.v.t. ¹⁸ (n=20)	n.v.t. ¹⁹ (n=8)	n.v.t. (n=34)

Er kan ook een reden zijn waarom een justitiabele juist geen klacht indient, zo bleek uit een interview met een advocaat. De advocaat had in een zaak te maken met iemand bij wie de ISD-maatregel – een maatregel voor veelplegers van maximaal 2 jaar – werd overwogen en die al 9 maanden in voorarrest zat. In dit geval heeft de geïnterviewde advocaat er bewust voor gekozen om eerst de focus te leggen op het strafproces alvorens zij een klachtenprocedure startte. Vertraging van het strafproces zou namelijk alleen maar nadelig zijn voor haar cliënt, omdat bij een maatregel de duur van het voorarrest niet van de duur van de maatregel wordt afgetrokken. Vertraging van het strafproces als gevolg van een klachtenprocedure zou daarom alleen maar betekenen dat haar cliënt nog langer vast zou zitten. De advocaat gaf aan dat wanneer iemand een langdurige gevangenisstraf of tbs-maatregel met dwangverpleging boven het hoofd hangt een paar maanden vertraging minder problematisch is. In zo'n geval is het wel het overwegen waard om gedurende het strafproces ook een klachtenprocedure te starten als de pro Justitia rapporten door de verdediging als ondeugdelijk worden gezien, in de hoop dat er nieuw pro Justitia onderzoek wordt uitgevoerd.

Met name klinisch pro Justitia onderzoek is klachtgevoelig, zo geven meerdere geïnterviewde rapporteurs aan. Volgens hen wordt met name door mensen geklaagd die zijn onderzocht in het PBC – waar mensen worden onderzocht als het om ernstige misdrijven of complexe zaken gaat. Dit is volgens een respondent ook logisch gelet op wat er voor deze mensen op het spel staat, waarbij hij verwijst naar de mogelijkheid van een tbs-maatregel met dwangverpleging. Echter, op basis van de bevindingen uit de enquête kan deze ervaring niet worden onderbouwd. Het gros van de klachten waar respondenten mee te maken hadden gehad, werden namelijk ingediend naar aanleiding van ambulant pro Justitia onderzoek terwijl dit doorgaans om de minder ernstige en complexe zaken gaat. In 21% van de 28 gevallen ging het om een klacht over klinisch pro Justitia onderzoek (in het PBC; zie tabel 3.4.). En uit het jurisprudentieonderzoek komt naar voren dat de verdeling tussen type onderzoek vergelijkbaar is.

¹⁸ Respondenten kunnen met meerdere klachten te maken hebben gehad waardoor het totaal aantal niet optelt tot 100%.

¹⁹ Respondenten kunnen met meerdere klachten te maken hebben gehad waardoor het totaal aantal niet optelt tot 100%.

Ook stellen respondenten dat met name psychiaters vaker “de klos” zijn. 61% van de respondenten die met (een) klacht(en) te maken had(den) (n=28) was actief op het gebied van psychiatrie. Uit eerder onderzoek blijkt eveneens dat psychiaters vaker met een tuchtrechtelijke procedure te maken krijgen dan andere BIG-geregistreerde beroepsoefenaars (Kolthof, 2020). Een verklaring voor deze conclusie wordt niet gegeven.

3.4 Persoon van de klager

In het opiniestuk stelden de auteurs dat klagers “gefixeerd en rigide [...] de ene na de andere procedure in gang” zetten (Groothuizen & Prinsen, 2019, 21 juni). Of er een dergelijke relatie tussen psychopathologie en (veelvuldig) klagen is niet eenduidig vast te stellen. Uit de interviews blijkt dat de meeste respondenten het lastig vinden om kenmerken aan te wijzen wat iemand typeert die veelvuldig klaagt. En door een gebrek aan registratiegegevens is het niet mogelijk om uitspraken te doen over kenmerken zoals geslacht, leeftijd, afkomst en type delict. De drie geïnterviewde juridisch medewerkers van het NIFP en PBC zien wel een aantal kenmerken, al gelden de kenmerken volgens hen zeker niet in alle gevallen en is het lastig om op basis van het beperkte aantal klachten algemene uitspraken te doen. Zij zien in een aantal zaken dat klagers een tenlastelegging of veroordeling voor stalking hebben en eerder klachtenprocedures hebben gestart. Ook als uit het dossiers in het contact met bijvoorbeeld de politie of de rechter-commissaris blijkt dat iemand op een bepaalde manier vasthoudend en rigide overkomt kan dit een signaal zijn dat iemand weleens geneigd zal zijn om te gaan klagen. Een geïnterviewde psychiater voegt een hoge intelligentie nog toe aan de lijst met kenmerken. Volgens hem zijn klachtenprocedures voor mensen met een lagere intelligentie te ingewikkeld. Dit wordt onderschreven door een geïnterviewde advocaat. Zij beaamt dat het over het algemeen onduidelijk is waar en hoe klachten ingediend moeten worden, waardoor het aannemelijk is dat alleen justitiabelen met een assertieve advocaat of die zelf slim genoeg zijn om de weg te vinden een klachtenprocedure starten. De geïnterviewde juridische medewerkers van het PBC en NIFP zien echter geen duidelijke relatie tussen intelligentie en klaaggedrag, omdat zij ook klaagschriften tegenkomen waar uit het taalgebruik kan worden opgemaakt dat iemand niet bovengemiddeld intelligent is. Ook op basis van de geanalyseerde klaagschriften is de relatie tussen intelligentie en klaaggedrag moeilijk te onderbouwen. Tot slot werd er nog door een geïnterviewde psychiater en de geïnterviewde voorzitter van een regionaal tuchtcollege op gewezen dat bij mensen die veelvuldig klagen sprake kan zijn van een vermoedelijke (narcistische) persoonlijkheidsstoornissen. Deze opvatting kan op basis van de interviews en op basis de geanalyseerde klaagschriften niet worden onderbouwd. Gelet echter op het geringe aantal meervoudige klagers blijft het lastig om deze groep in algemene zin te typeren.

3.5 Samengevat

In dit hoofdstuk hebben we antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvragen:

Inventarisatie klachten (afgelopen 5 jaar)

- Van welke procedures hebben klagers de afgelopen jaren gebruik gemaakt?
- Hoeveel klachten worden er (op jaarbasis) door onderzochten ingediend?
- Maken klagers herhaaldelijk gebruik van procedures? Zo ja van welke?
- Maken klagers van combinaties van procedures gebruik? Zo ja van welke?
- Hoe groot is de proportie klagers die herhaaldelijke en/of combinaties van klachten indient (ten opzichte van alle verdachten en veroordeelden over wie een pro Justitia rapportage is opgesteld en ten opzichte van de proportie enkelvoudige klagers)?

Klagers en klachten

- Is er een verschil tussen klagers en niet klagers? (denk aan leeftijd, geslacht, type delict etc.)
- Is er een verschil tussen klagers die eenmalig en meervoudig klagen? Kunnen verschillende typen klagers onderscheiden worden?
- Welke argumenten worden aangehaald in de klaagschriften? Zijn deze verschillend voor eenmalige en meervoudige klachten?
- Is er een verschil tussen pro Justitia rapporten waarover enkel-, meervoudig of geen klachten (bijv. uitkomst van het rapport, achtergrond en ervaring rapporteur)?

Minder dan 1% van de pro Justitia rapporten leidt tot een klachtenprocedure, zo blijkt uit het onderzoek. In nog minder gevallen gaat het om meervoudige of notoire klagers. Dit percentage dient overigens met voorzichtig te worden geïnterpreteerd vanwege de beperkingen van het onderzoek (zie paragraaf 1.4.). De kans dat een rapporteur met een klager, laat staan een notoire klager, te maken krijgt, is verwaarloosbaar. Als een klacht wordt ingediend gebeurt dit in de meeste gevallen bij het medisch tuchtcollege en/of bij de lokale NIFP-locatie. In een aantal gevallen worden ook de andere afdelingen van het NIFP en leidinggevende van het NIFP betrokken en andere instanties aangeschreven zoals het NIP en de Commissie van Toezicht waar iemand is onderzocht. Echter, op basis van de beschikbare gegevens, moet worden geconcludeerd dat parallelle klachtenprocedures zeer uitzonderlijk zijn.

Als een rapporteur een klacht krijgt, is dat vaak omdat de justitiabele van mening is dat:

- Hij of zij onvoldoende/onjuist gebruik heeft kunnen maken van zijn of haar inzage- en/of correctierecht.
- De rapporteur bevooroordeeld was.
- De is gebaseerd is op slecht onderzoek of iemand is niet onderzocht.

- De rapporteur handelingen heeft nagelaten, zoals contact opnemen met referenten, het gebruikmaken van beschikbare informatiebronnen of het verstrekken van informatie aan onderzochte.
- De diagnose onjuist is.

Zowel tussen eenmalige klagers als meervoudige klagers zijn de redenen voor de klachten vergelijkbaar. Vanwege de beperkte hoeveelheid klachtenprocedures kunnen we geen uitspraken doen over bepaalde type pro Justitia onderzoek of bepaalde type rapporteurs vaker met een klachtenprocedure te maken krijgen dan anderen.

Gelet op het beperkte aantal klachtenprocedures dat wordt gestart, is het lastig om uitspraken te doen over wat een (meervoudige) klager typeert. Met enige voorzichtigheid horen we in interviews wel terug dat er mogelijk een samenhang is tussen klachtgevoeligheid van zaken en (een verleden van) stalking. Ook kan een zekere vasthoudendheid in de houding van de justitiabele richting andere instanties zoals politie een signaal zijn. Een paar geïnterviewden sluiten niet uit dat er samenhang bestaat tussen de psychopathologie van de onderzochte – met name wat betreft een persoonlijkheidsstoornis - en de mate waarin iemand klaagt, maar dit is op basis van het beperkt aantal klachtenprocedures niet met zekerheid vast te stellen. Ook is door de beperkte ervaring met meervoudige klagers lastig te zeggen hoe meervoudige klagers verschillen van eenmalige klagers en of er verschillen zijn.

4 Gevolgen klachtgedrag

Uit het vorige hoofdstuk blijkt dat het aantal klachten op jaarbasis heel beperkt is en dat notoire klagers nagenoeg niet voorkomen. Daarmee is niet gezegd dat het fenomeen van meervoudig klagen niet serieus genomen moet worden. De gevolgen van een klacht, ook al zijn het er in absolute zin heel weinig, kunnen groot zijn. In dit hoofdstuk staan daarom de gevolgen van het klachtgedrag centraal. We hebben hiervoor wederom gebruik gemaakt van interviews met rapporteurs, vertegenwoordigers van het NIFP en het PBC en de enquête onder pro Justitia rapporteurs.

4.1 Uitkomsten van de klachtenprocedures

Een klachtenprocedure kan verschillende uitkomsten hebben. De klacht kan ongegrond worden verklaard. Of (deels) gegrond worden geacht waarna, afhankelijk van de instantie die de klacht behandelt, de rapporteur een maatregel opgelegd krijgt. In de meeste gevallen – zo blijkt uit de enquête, interviews, analyse van de klaagschriften en het jurisprudentieonderzoek – wordt de klager niet in het gelijk gesteld en wordt de klacht volledig ongegrond verklaard (zie tabel 4.1).

Tabel 4.1 Uitkomsten van de klachtenprocedures

Uitkomsten van de klachtenprocedures	Jurisprudentieonderzoek		Klaag-schriften	Enquête	
	Regionaal medisch tuchtcollege (eerste aanleg)	Centraal medisch tuchtcollege (beroep) ²⁰	NIFP	Enkelvoudige klachten	Meervoudige klachten
Ongegrond	59%	58%	67%	80%	75%
Deels gegrond/ongegrond	27%	11%	0%	10%	0%
Gegrond	9%	0%	0%	0%	0%
Niet-ontvankelijk	6%	0%	0%	0%	0%
Zaak terugverwezen naar regionaal medisch tuchtcollege	0%	11% (n=2)	0%	0%	0%
Zaak aangehouden	0%	11%	0%	0%	0%
Onduidelijk	0%	0%	17%	10%	25%
Nog niet afgerond	0%	0%	17%	0%	0%
Totaal	100% (n=34) ²¹	100% (n=19)	100% (n=6)	100% (n=20)	100% (n=8)

In de gevallen dat de klager wel (deels) in het gelijk werd gesteld, kreeg de rapporteur een waarschuwing of berisping opgelegd, zo blijkt uit het jurisprudentieonderzoek en de interviews. In het geval van een berisping oordeelt het tuchtcollege dat de rapporteur verwijtbaar heeft gehandeld. Hij of zij blijft bevoegd

²⁰ In alle 19 gevallen was het beroep aangetekend door de onderzochte.

²¹ In totaal zijn 34 uitspraken onderzocht, waarvan 19 beroepszaken betreffen waarin ook de uitspraken in de eerste aanleg zijn meegenomen.

om zijn beroep uit te oefenen. Een berisping of waarschuwing heeft geen gevolgen voor de herregistratie in het BIG-register of het NRGD). Een registratie in het BIG-register is nodig om het beroep als psycholoog of psychiater te mogen uitoefenen. Een registratie in het NRGD is vereist om als pro Justitia rapporteur te kunnen werken.

4.2 Consequenties van klachten op juridische procedures

In hoofdstuk 3 kwam reeds de zaak aan bod van iemand die tot aan de media en door middel van Wob-verzoeken steun zocht voor zijn klachten. Het klachtgedrag van deze onderzochte had bovendien effect: de rechter in de lopende strafzaak zag zich genoodzaakt om vanwege de ontstane vertraging, de voorlopige hechtenis te schorsen, aldus de geïnterviewde juridisch medewerker van het NIFP. De invloed van klachtenprocedures op de lopende juridische procedures is echter gering, zo blijkt uit de enquête. 71% van de geënquêteerde rapporteurs die ervaring hebben met een of meerdere klachtenprocedure(s) (n=28) gaf aan dat de klachtenprocedure geen invloed had op het strafproces. Dit beeld geldt zowel voor eenmalige klagers als meervoudige klagers. Slechts in twee gevallen had de klachtenprocedure een (redelijk) grote invloed op het proces. In een geval leidde de klacht tot nieuw pro Justitia onderzoek en in een ander geval werden door de klager en diens verdediging de rechters gewraakt en werd de klager vanwege de duur van het proces in afwachting van de uitspraak voorwaardelijk vrijgelaten. Ook vanuit de advocatuur wordt aangegeven dat klachtenprocedures doorgaans niet tot vertraging van het strafproces leiden. Een advocaat gaf in een interview aan dat de duur van een klachtenprocedure bij het medisch tuchtcollege vaak langer is dan een strafzaak en dat strafrechters geen rekening met de uitkomsten van de klachtenprocedure houden of op de uitkomsten wachten. De advocaat maakt daarom ook geen bewuste afweging wanneer zij de klacht indient – tijdens of na het strafproces – maar dient de klacht in zodra deze ter sprake komt. Een andere advocaat beaamt dat een klachtenprocedure doorgaans geen invloed heeft op het strafproces, maar dat zij de kans op vertraging wel meeweegt in de beslissing om een klacht tijdens of na het strafproces in te dienen.

4.3 Doorlooptijd en tijdsinvestering

In hoofdstuk 2 kwam reeds aan bod dat voor de verschillende fasen van de behandeling van de klacht nauwelijks termijnen zijn vastgelegd. Voor het NIFP en de Nationale Ombudsman geldt dat er geen termijnen worden genoemd. Voor DJI is bekend dat binnen zes weken na ontvangst van de klacht een beslissing moet worden genomen en voor het medisch tuchtcollege geldt dat binnen 2 maanden na zitting uitspraak moet worden gedaan, maar het is niet bekend binnen welke termijn de zitting moet plaatsvinden.

Uit de interviews met rapporteurs en het jurisprudentieonderzoek blijkt dat een klachtenprocedure bij het medisch tuchtcollege soms meer dan een jaar kan duren. Tussen de klacht en de behandeling van de klacht

in eerste aanleg – door het regionaal medisch tuchtcollege – zat gemiddeld 37 weken, zo blijkt uit de analyse van de jurisprudentie. De kortste klachtenprocedure duurde 13 weken, terwijl de langste meer dan 1,5 jaar besloeg. Tussen het indienen van de klacht en de behandeling in beroep – door het centraal medisch tuchtcollege – zat gemiddeld 93 weken. De snelst afgehandelde klachtenprocedure besloeg echter slechts 50 weken terwijl in een andere zaak pas na ruim 3 jaar uitspraak werd gedaan. Omdat in de klaagschriften mogelijk ook gegevens ontbreken is het lastig om harde uitspraken te doen over de doorlooptijd. Wel zien we dat net als voor tuchtrechtelijke klachten, de doorlooptijd van klachten die door het NIFP worden afgehandeld flink kunnen variëren. Zo zat bij een zaak twee maanden tussen het indienen van de klacht en de eerste uitspraak van het NIFP en tussen de eerste uitspraak en de uitspraak van de directie zat circa vijf maanden. Bij twee zaken was de doorlooptijd ongeveer vijf maanden. Bij de overige zaken was de doorlooptijd niet vast te stellen.

Met betrekking tot de tijdsinzet geldt dat voor medewerkers van het NIFP zij met name in de beginperiode een klachtenprocedure veel tijd kost omdat dan onderzoek wordt gedaan en wordt bepaald of en hoe de klacht in behandeling wordt genomen. Hoeveel tijd een eenmalige of meervoudige klachtenprocedure gemiddeld kost, is volgens geïnterviewde juridisch medewerkers van het PBC en NIFP moeilijk te zeggen. De tijdsinvestering loopt sterk uiteen, er zijn vaak meerdere juristen (en soms meerdere locaties) betrokken en de tijdsinvestering wordt niet geregistreerd.

De tijdsinvestering van tuchtrechtelijke klachten is eveneens niet in uren of geld uit te drukken. Bij tuchtrechtelijke klachten geldt dat rapporteurs die in dienst zijn bij het NIFP ondersteuning kunnen krijgen van de VVAA – een beroepsvereniging voor zorgverleners die tevens rechtsbijstand verleent aan BIG-geregistreerde zorgverleners in dienst van een overheidsinstelling. Bij navraag bij DJI om een inschatting te geven van de kosten die bij ondersteuning door de VVAA komen kijken, wordt aangegeven dat deze kosten moeilijk zijn vast te stellen en dat er geen uitspraken over gedaan kunnen worden.

Voor rapporteurs kost het met name tijd om verweerschriften te schrijven en de zittingen of gesprekken over de klacht te bezoeken. Een rapporteur met ervaring met meervoudige klager zei hierover in een interview:

“Een goed verweerschrift schrijven vergt veel tijd. Je moet afstemmen met collega’s en de jurist en de advocaat. Daarnaast moet je naar zitting. De afhandeling van de zaak in eerste aanleg heeft mij minstens 40 uur gekost.”

Uit de enquête blijkt dat 39% van de respondenten die ervaring hebben met klagers (n=28) minder dan 10 uur kwijt was aan de klachtenprocedure en 36% was tussen de 11 en 50 uur kwijt. 7% van de respondenten was tussen de 50 en 100 uur kwijt en 11% was meer dan 100 uur kwijt en de overige 7% wist het niet. Het wettelijk tarief van psychiaters voor pro Justitia onderzoek is €129,63 (art. 2 lid 1 Besluit tarieven in

strafzaken (Bits)). Voor psychologen is dat €99,50 (art. 3, lid 1 Bits). Omdat de tijdsbesteding echter sterk varieert en niet exact bekend is, is het ook in dit geval lastig om tot een kwantificering van de kosten te komen.

Alhoewel het aantal uren in absolute getallen wellicht beperkt lijkt, vergt een klachtenprocedure ook mentaal veel tijd doordat rapporteurs naar eigen zeggen veel piekeren over de procedure en hoe zij het beste hun verweer kunnen verwoorden. In de volgende paragraaf gaan we verder in op de mentale gevolgen van een klachtenprocedure op de rapporteurs en andere betrokkenen.

4.4 Mentale belasting

“In eerste instantie dacht ik: hij maakt geen schijn van kans want we hebben ons werk goed, transparant en integer gedaan. Maar dan komt toch twijfel over of je misschien iets over het hoofd hebt gezien. Met name op het terrein van gedragscodes en inzagerecht vinden nog wel eens bijstellingen plaats. Zou ik die gemist hebben?”

Bovenstaand citaat uit een interview met een rapporteur die te maken had met een meervoudige klager illustreert hoe de mentale belasting gedurende een klachtenprocedure wordt ervaren. Van alle geënquêteerde rapporteurs die te maken hebben gehad met een klachtenprocedure (n=28), gaf de meerderheid (57%) aan dat de klachtenprocedure(s) redelijke tot grote invloed had gehad op hem of haar als persoon (zie tabel 4.2).

Tabel 4.2 Invloed van klachtenprocedure op geënquêteerde rapporteurs.

Mate van invloed	Respondenten met eenmalige klachtenprocedure	Respondenten met meervoudige klachtenprocedure
Geen invloed	10%	0%
Weinig invloed	40%	35%
Redelijke invloed	30%	38%
Grote invloed	20%	38%
Weet ik niet	0%	0%
Totaal	100% (n=20)	100% (n=8)

Door degenen die aangaven last te hebben gehad van de klachtenprocedure werden vooral gevoelens van stress, angst, onzekerheid en boosheid genoemd. De gevoelens lijken vooral voort te komen uit een gevoel van onmacht. Zo gaf een respondent in de enquête als toelichting dat het “lastig in te schatten is hoe de tuchtrechter er naar kijkt, ook al weet je dat je niets fout hebt gedaan”. Andere respondenten zeiden hierover in de interviews dat “de klachtenprocedures leiden tot veel onzekerheid omdat de klacht tegen jou persoonlijk gericht is en je niet weet welke kant het opgaat als het niet duidelijk is of je daadwerkelijk

iets fout hebt gedaan” waardoor je het gevoel hebt “aan de goden te zijn overgeleverd”. Een geïnterviewde respondent die ten tijde van de klachtenprocedure in dienst was van het NIFP zei het gevoel te hebben dat “ook al werk je bij het NIFP, jij wordt er zelf persoonlijk uitgepikt en het kan zo maar zijn dat het tuchtcollege van mening is dat je iets fout hebt gedaan.”

De gevoelens van onzekerheid komen mede voort uit de consequenties van een eventuele sanctie. Zoals reeds aan bod kwam is een BIG- en NRGD-registratie noodzakelijk om als pro Justitia rapport te kunnen werken. Een respondent vertelt hierover :

“Als het tuchtcollege tot een zwaar oordeel komt, heb je kans dat je uit het NRGD-register en het BIG-register wordt gegooid. Door de mogelijke consequenties van een klachtenprocedure voelt het alsof je stoelpoten onder je stoel weggezaagd kunnen worden. Dat is erg spannend. Met name de beoordeling in eerste aanleg vond ik spannend. Toen ik naar het centraal medisch tuchtcollege stapte, vond ik het minder spannend omdat ik toen enigszins wist in welke richting de uitspraak zou liggen.”

Indien de NRGD-registratie wordt ingetrokken kan iemand niet meer als pro Justitia rapporteur optreden en als de BIG-registratie wordt ingetrokken, is iemand überhaupt niet meer bevoegd om te werken als psycholoog of psychiater. Uit de geanalyseerde jurisprudentie en de enquête zijn geen gevallen naar voren gekomen dat een BIG- of NRGD-registratie was ingetrokken. Een beleidsmedewerker van het NRGD geeft in een interview aan dat het enkele keer per jaar voorkomt – hooguit op één hand te tellen - dat een justitiabele bij het NRGD melding maakt van een onwelgevallig rapport of klaagt over vooringenomenheid van de rapporteur. Op de website van het NRGD staat één geval vermeld waarbij de registratie van een rapporteur in het NRGD is doorgehaald vanwege een tuchtzaak en het wegvallen van de vereiste BIG-registratie om in het NRGD geregistreerd te staan.²² Het betrof hier iemand werkzaam op het gebied van jeugdpsychiatrie – welk gebied buiten de scope van dit onderzoek valt.

Verder blijkt ook de behandeling door het tuchtcollege zelf als stressvol te worden ervaren door rapporteurs. Volgens een geïnterviewde rapporteur staat het tuchtcollege bekend om zijn kritische houding en is het moeilijk om van tevoren in te schatten in welke richting de uitspraak zal gaan. Een andere rapporteur gaf in een interview een tuchtzitting als intimiderend te ervaren. Een geïnterviewde rapporteur omschreef zijn tuchtzaak als volgt:

“De zitting was een hele gebeurtenis en vond ik echt heel heftig. [...] Ik had het gevoel dat ik voor een peloton van mensen stond dat niet de moeite deed om mij een vriendelijk gevoel te geven. Je staat je te verdedigen maar eigenlijk kan dat niet echt omdat je vooral zelfkritisch moet zijn, en tegenargumenten richting degene die je hebt onderzocht niet ter zake relevant zijn en kan de indruk geven dat je te weinig inzicht in je verbeterpunten hebt.”

²² Nederlands Register Gerechtelijk Deskundigen | Schorsingen en doorhalingen (nrgd.nl)

Daarnaast kan de wijze waarop de klachten worden geuit ook dermate intimiderend zijn, dat de klachtenprocedure ook invloed heeft op het privéleven van de rapporteurs. Zo omschreef iemand dat hij zijn boosheid uitte tegen zijn partner en slaapproblemen kreeg en een andere respondent had het over “spanningen thuis”. De houding van sommige klagers is dermate bedreigend en agressief dat het goed voor te stellen is dat de klachtenprocedure zowel bij de rapporteurs als andere betrokkenen, zoals medewerkers van het NIFP, stress oplevert. Onderstaande twee zaken laten zien welke ernstige vormen een klachtenprocedure aan kunnen nemen. Hier moet wel bij vermeld worden dat deze zaken uitzonderlijk zijn en niks zeggen over de populatie klagers, maar blijken geven van de grote gevolgen en impact van sommige klachtenprocedure.

Casus 1

In september 20** dient een meneer een klacht tegen de rapporteur die jaren eerder zijn pro Justitia rapport heeft opgesteld. Meneer wordt diezelfde maand nog uitgenodigd om op gesprek te komen, maar komt niet opdagen. Meneer wordt per brief op de hoogte gesteld dat zijn klacht niet gegrond wordt verklaard. In december 20** stuurt meneer een boze mail met allerlei verwensingen aan het adres van de rapporteur en de medewerkers van het NIFP. In april 20** dient hij vervolgens opnieuw een klacht in tegen de rapporteur bij het NIFP. In die mail gebruikt hij bedreigende leuzen zoals “ik kan de veiligheid van NIFP medewerkers niet garanderen” als hij het erover heeft dat hij mogelijk binnenkort weer onderzocht moet worden als hij weer naar de gevangenis moet. Over de rapporteur schrijft hij dat hij had gehoopt dat hij “hem van zijn fiets had getrap en hem had bewerkt met een mes” toen hij hem tegenkwam op de fiets. De volgende keer dat hij hem tegenkomt vermoedt hij dat meneer het er “niet levend van af zal brengen”. Vervolgens neemt meneer diezelfde zomer meerdere boze mails naar medewerkers en tussen februari en september 20** - een half jaar later – neemt hij telefonisch contact op en worden medewerkers uitgescholden en bedreigd. Uiteindelijk wordt de situatie dermate dreigend dat een medewerker bedrijfsvoering van het NIFP aan medewerkers per mail laat weten dat het deurbeleid wordt aangescherpt omdat meneer heeft gedreigd langs te komen. De medewerkers worden geadviseerd 112 te bellen als meneer daadwerkelijk op komt dagen. In het politiesysteem is een “uitroepteken” bij het adres van de NIFP-locatie geplaatst waardoor de politie weet dat zij direct moet komen als vanaf dat nummer gebeld wordt. Tot heden wordt een logboek door de medewerkers van het NIFP een logboek bijgehouden van alle keren dat meneer contact opneemt.

Casus 2

In 20** wordt een pro Justitia rapport opgesteld. De onderzochte vertoont dermate lastig gedrag dat een nieuw verzoek voor een tweede onderzoek naar dezelfde verdachte maar in een andere strafzaak door dezelfde psychiater wordt afgewezen. In juni 201** dient de onderzochte een klacht in bij het NIFP en eist dat het rapport wordt ingetrokken. Daarop laat het NIFP in oktober 20** weten die bevoegdheid niet te hebben en verwijst meneer naar een raadsman. In november 20** mailt meneer dat hij zich niet serieus genomen voelt door het NIFP. Vervolgens worden diezelfde maand twee Wob-verzoeken door meneer ingediend waarmee hij verzoekt om de interne communicatie en zijn dossier bij het NIFP in te zien. Het verzoek wordt niet-ontvankelijk verklaard. In januari 20** belt meneer alle NIFP locaties omdat hij wil dat de directeur van de lokale NIFP-locatie hem belt. In mei 20** doet het NIFP aangifte tegen meneer vanwege de bedreiging (telefonisch en per mail) van meerdere medewerkers. In december 20** moet in een andere strafzaak wederom pro Justitia onderzoek naar meneer worden uitgevoerd. Meneer wil niet meewerken. Meneer beklaagt zich bij het NIFP ook over deze psychiater. De psychiater geeft aan dat meneer 'belaagt'. Het NIFP vraagt zich vervolgens af 'wie het aan kan en aandurft' om het onderzoek naar meneer uit te voeren, omdat meneer inmiddels zo'n status heeft opgebouwd en de gevolgen van een pro Justitia onderzoek naar meneer voor de rapporteurs groot kunnen zijn.

4.5 Gepercipieerde kans op een klachtenprocedure

Dergelijke ernstige zaken zoals in de kaders lijken niet alleen invloed te hebben op de direct betrokkenen, maar ook op degenen die nog nooit te maken hebben gehad met een klachtenprocedure. Een kwart van de rapporteurs dat niet met een klachtenprocedure te maken hebben gehad, schat de kans op een klachtenprocedure in de nabije toekomst redelijk tot groot (zie tabel 4.3).

Tabel 4.3 De ingeschatte kans door geënquêteerde rapporteurs op een klachtenprocedure in de nabije toekomst

Gepercipieerde kans	Respondenten <i>zonder</i> ervaring eerdere klachtenprocedure	Respondenten met ervaring eenmalige klachtenprocedure	Respondenten met ervaring meervoudige klachtenprocedure
Zeer klein	13%	5%	13%
Klein	55%	50%	38%
Redelijke groot	23%	35%	38%
Groot	2%	10%	13%
Weet ik niet	11%	0%	0%
Totaal	100% (n=130)	100% (n=20)	100% (n=8)

Uit de toelichting van respondenten die aangaven de kans redelijk of groot te achten, blijkt dat zij over het algemeen de indruk hebben dat er meer en sneller geklaagd wordt. Verschillende respondenten geven aan dat zij het om hen heen regelmatig zien gebeuren. Een respondent zei hierover:

“Als arts is de kans om minimaal één keer in je carrière te maken te krijgen sowieso al vrij groot. Als psychiater is die kans nog groter; als rapporteur PJ nog groter. Ik houd rekening met de mogelijkheid van een klacht, dat kan gebeuren. Dat beïnvloedt vooral hoe je alles documenteert.”

Dit heeft volgens een aantal geënquêteerden en enkele geïnterviewde rapporteurs te maken met de strenge(re) regels en eisen – onder andere om voor (her)registratie in het NRGD in aanmerking te komen – die gelden voor pro Justitia rapporteurs en pro Justitia rapportages. Zo sprak een van de respondenten in een interview over “juridisering van de maatschappij” waardoor binnen de gezondheidszorg het aantal tuchtzaken fors toeneemt. Van de zijde van het PBC wordt beaamd dat in de afgelopen jaren klagers steeds vaker de weg naar het medisch tuchtcollege weten te vinden. Door de voorzitter van een regionaal tuchtcollege wordt dit echter tegengesproken. Zij geeft aan dat in totaal er tussen 2016 en 2018 zo’n 1700 klachten jaarlijks worden ingediend. Sinds 2019 is er een daling zichtbaar, welke in 2020 nog verder is doorgezet (circa 1500 in 2019 en circa 1000 in 2020). Of er en hoe groot de daling is van tuchtrechtelijke klachten naar aanleiding van pro Justitia onderzoek is niet te zeggen omdat deze gegevens door het medisch tuchtcollege niet worden bijgehouden. Waar de daling door veroorzaakt is ook niet duidelijk, maar mogelijk speelt het ingevoerde griffierecht van 50 euro per 1 april 2019 mee – die door de klager betaald moeten worden, maar bij een geheel of gedeeltelijke gegrondverklaring wordt terugbetaald door het tuchtcollege.

Klachtenprocedures na aanleiding van pro Justitia onderzoek in familiezaken

Zoals in de inleiding aan bod kwam, worden ook pro Justitia onderzoeken opgesteld in familiezaken. Dat wordt bijvoorbeeld gedaan als een uithuisplaatsing van kinderen wordt overwogen. Volgens geïnterviewde rapporteurs zijn pro Justitia rapportages die in het kader van een familiezaak worden opgesteld klachtgevoeliger dan pro Justitia rapportages die in strafrechtelijke context worden opgesteld. “Je kan bij wijze van spreken makkelijker tegen iemand zeggen dat hij tbs krijgt dan dat je zegt dat iemand niet deugt als vader en zijn kinderen niet mag zien”, aldus een geïnterviewde rapporteur. Volgens een andere geïnterviewde zijn ouders van minderjarigen “lastig te bereiken, maar gaan wel op hun achterste benen staan als je op het verkeerde knopje drukt”. Ook de juridisch medewerkers van het NIFP beamen deze ervaring. Zij zijn naar eigen zeggen net zo veel bezig met de afhandeling van klachtenprocedures die naar aanleiding van familiezaken zijn ingediend als klachten naar aanleiding van strafzaken, terwijl veel minder vaak pro Justitia onderzoeken in familiezaken wordt uitgevoerd. Ter vergelijking: er werden in 2020 in totaal 3952 pro Justitia onderzoeken verricht, waarvan 217 in familierechtelijke zaken (zie NIFP jaarbericht 2020).

Omdat sommige rapporteurs er serieus rekening mee houden dat zij met een klachtenprocedure te maken krijgen, heeft dit invloed op de manier waarop zij hun werk uitvoeren. Dit kan volgens een geïnterviewde rapporteur betekenen dat rapporteurs “bepaalde zaken niet meer opschrijven om de kwetsbaarheid voor

het tuchtcollege te verkleinen” of juist alle stappen nog zorgvuldiger gaan noteren, zoals wanneer en hoe lang zij met de onderzochte hebben gesproken. Ook kan dit betekenen dat rapporteurs bepaalde zaken helemaal niet meer doen of bepaalde mensen niet willen onderzoeken omdat diegenen bekend staan als ‘klagers’ en ze bang zijn voor klachtenprocedures. Een geïnterviewde respondent ondervond zo veel last van de tuchtzaak en vond zijn positie als werknemer van het NIFP dermate kwetsbaar– hij werkte destijds in dienst van het NIFP –dat hij uit dienst is getreden. Als zelfstandig rapporteur heeft hij nu de keuze om weinig tbs- en tbs-verlengingszaken te doen – welke volgens hem gevoelig zijn voor klachtenprocedures vanwege de gevolgen voor de onderzochte in relatie tot eventuele psychopathologie. Naar eigen zeggen probeert hij “bij tuchtrechtelijk riskante gevallen weg te blijven”.

Zoals in paragraaf 3.4. aan bod kwam, veronderstelt het NIFP dat stalkingszaken klachtgevoelig zijn. Daarom adviseert het NIFP richting de officier van justitie, die formeel bepaalt welke variant pro Justitia onderzoek (mono-, dubbel-, triple of klinische rapportage) wordt uitgevoerd, altijd om het onderzoek bij stalkingszaken minimaal door twee rapporteurs te laten uitvoeren. Doorgaans gaat de officier van justitie akkoord met dit advies. Dit is ter bescherming van de rapporteurs zodat als er geklaagd wordt het klaaggedrag zich verdeelt over twee rapporteurs en de argumenten tegen een klacht beter kunnen worden onderbouwd. Ook hebben de rapporteurs dan steun aan elkaar.

Uit de analyse van een van de klaagschriften blijkt dat de juridisch medewerkers voorzichtiger zijn in wat ze aan iemand schrijven als diegene bekend staat om zijn klaaggedrag, in de hoop dat een eventuele tuchtrechtelijke procedure wordt voorkomen. In een van de dossiers wordt duidelijk dat de betreffende justitiabele bij het NIFP bekend staat “als een redelijke hardnekkige stalker die alles aangrijpt” om klachten in te dienen en de aandacht op zich te vestigen. Vanwege het bekende klaaggedrag van deze persoon probeerde het NIFP de briefcorrespondentie naar hem “redelijk algemeen te houden” in de hoop “voldoende te hebben uitgelegd waarom zijn klacht ongegrond is, zonder er teveel in detail op in te gaan”. Ondanks dat een deel van de geënquêteerde rapporteurs de kans op een klachtenprocedure in de nabije toekomst redelijk groot acht, zijn er weinig rapporteurs die daardoor minder bereid zijn om pro Justitia onderzoek te doen. Opvallend daarbij is dat met name respondenten die wel ervaring hebben met eenmalige of meervoudig klachtenprocedures aangeven niet beïnvloed te worden door de kans op een toekomstige klacht (zie tabel 4.4). Mogelijk dat hun praktijkervaring met de positieve uitkomst van de klachtafhandeling hen sterkt in het vertrouwen dat ook een toekomstige klacht positief wordt afgehandeld.

Tabel 4.4 De invloed van de kans op een toekomstige klachtenprocedure op de bereidheid pro Justitia onderzoek te verrichten onder geënquêteerde rapporteurs

Invloed op bereidheid	Respondenten <i>zonder</i> ervaring eerdere klachtenprocedure	Respondenten met ervaring eenmalige klachtenprocedure	Respondenten met ervaring meervoudige klachtenprocedure
Geen effect	37%	60%	63%

Enigszins effect	38%	20%	25%
Redelijk effect	14%	15%	13%
Groot effect	9%	0%	0%
Weet ik niet	5%	5%	0%
Totaal	100% (n=130)	100% (n=20)	100% (n=8)

4.6 Ondersteuning bij klachtenprocedure

De mate van ondersteuning waar een rapporteur op kan rekenen bij een klachtenprocedure verschilt tussen freelance rapporteurs, rapporteurs die in dienst zijn bij het NIFP en rapporteurs die bij het PBC werken. Voor medewerkers van het PBC en het NIFP geldt dat bij een tuchtrechtelijke klacht standaard een advocaat van de VVAA wordt ingeschakeld en bekostigd. Ook beschikt elk multidisciplinair onderzoeksteam van het PBC over een jurist die onder andere ondersteunt bij de klachtafhandeling. De meeste geïnterviewde rapporteurs die in dienst van het PBC of NIFP werken of werkten, gaven aan de ondersteuning bij hun klachtenprocedure naar behoren te hebben ervaren.

Voor freelance rapporteurs geldt dat de ondersteuning vanuit het NIFP beperkt is tot het meedenken over de argumentatie in het verweerschrift. Voor freelancers geldt dat zij zelf juridische ondersteuning moeten regelen via hun eigen rechtsbijstandverzekering. Echter, niet voor alle rapporteurs blijkt het even duidelijk wat zij kunnen verwachten van een klachtenprocedure en wanneer het NIFP wel ondersteunt en faciliteert en wanneer niet. Waar de ene geïnterviewde rapporteur aangaf dat er in de opleiding tot pro Justitia rapporteur “enige” aandacht is besteed aan de verschillende manieren waarop rapporteurs met een klacht te maken kunnen krijgen, gaf een andere rapporteur aan dat daar geen aandacht aan is besteed in de opleiding. Volgens haar werd er wel aandacht besteedt aan de bescherming van data, zoals persoonsgegevens, maar niet aan de “eigen bescherming” van de rapporteur.

Volgens drie geïnterviewde rapporteurs voelt de afstand tot het NIFP als freelance rapporteur vrij groot. Een van hen gaf aan dat het NIFP een soort “uitzendbureau blijft en niet opkomt voor individuele rapporteurs”. Zij voelen zich daardoor niet altijd gesteund. Een van die respondenten werd naar eigen zeggen op zijn vingers getikt door het tuchtcollege omdat hij een document niet had gebruikt en niet had toegelicht waarom hij dat document niet had gebruikt. Volgens hem had hij wel degelijk navraag bij het NIFP naar het document gedaan, maar kreeg van het NIFP te horen dat dat document niet bestond. De geïnterviewde gaf aan dat hij het op prijs zou hebben gesteld als het NIFP in ieder geval de fout had erkend. Een andere respondent gaf aan dat hij vanuit verschillende regio’s rapporteert waardoor hij geen vast gezicht heeft bij het NIFP. Bovendien moet hij soms enkele dagen wachten op een reactie van juristen van het NIFP, terwijl hij het gevoel heeft dat hij er in de “tussentijd als pro Justitia rapporteur er alleen voor staat”. Meerdere respondenten pleiten in de interviews er voor om richting freelance rapporteurs meer voorlichting te geven over wat zij van een klachtenprocedure en de ondersteuning van het NIFP kunnen

verwachten. Ook relevante uitspraken van het tuchtcollege zouden proactief vanuit het NIFP met de rapporteurs gedeeld kunnen worden.

4.7 Samengevat

In dit hoofdstuk gaven we antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

Inventarisatie klachten

- Is het klachtgedrag gedurende de afgelopen 5 jaar veranderd?

Consequenties van klachten

- Wat is de invloed van (herhaaldelijk) klagen op de lopende juridische procedure?
- Wat zijn uitkomsten van (herhaaldelijke) klachten?
- Wat zijn gevolgen van (herhaaldelijk) klagen (denk bijv. aan toename werkdruk bij instanties, juridische gevolgen, etc.)?
- Hoeveel kosten (tijd, geld, verstoring van juridische procedures, werkdruk op medewerkers etc.) genereerd meervoudig klachtgedrag ten opzichte van enkelvoudig klachtgedrag?

Het overgrote deel van de klachten dat wordt ingediend, wordt volledig ongegrond geacht. Ook hebben klachtenprocedures nagenoeg geen invloed op lopende juridische procedures. Een tijdsinzet van een klachtenprocedure loopt sterk uiteen. Sommige rapporteurs zijn minder dan 10 uur kwijt aan het schrijven van verweerschriften en het bezoeken van zittingen, maar in extremere gevallen neemt een klachtenprocedure meer dan 50 of meer dan 100 uur in beslag. Alhoewel het wettelijk tarief van pro Justitia rapporteurs bekend is (€129,63 voor psychiaters en €99,50 voor psychologen), is het lastig om de tijdsbesteding uit te drukken in kosten omdat de tijdsbesteding niet exact gemeten kan worden er sterk varieert. Voor juridisch medewerkers van het NIFP en PBC verschilt het type klacht – tuchtrechtelijke of op grond van de Awb – hoeveel tijdsinzet een klachtenprocedure vraagt. Voor tuchtrechtelijke klachten geldt dat zij daar minder omkijken naar hebben omdat de ondersteuning grotendeels wordt uitbesteed aan het beroepsvereniging voor zorgverleners, VVAA. De klachten die op grond van de Awb worden ingediend moeten wel door het NIFP of DJI (waar het PBC onder valt) worden afgehandeld en vergen zodoende meer tijd. Vanwege de verscheidenheid aan klachtenprocedures is het niet de gemiddelde kosten voor de juridische medewerkers van de verschillende klachtenbehandelende instanties uit te drukken.

Naast de tijdsinzet die een klachtenprocedure vraagt, drukt een klachtenprocedure met name op de mentale belasting van rapporteurs en kan de invloed van een klachtenprocedure of meerdere klachtenprocedures op rapporteurs en eventuele andere betrokkenen erg groot zijn. Bij een klachtenprocedure komen gevoelens van onzekerheid, stress en boosheid opspelen. Dit heeft grotendeels te maken met onzekerheid over de richting waarin, in veel gevallen, het medisch tuchtcollege gaat

oordelen en de consequenties van een eventuele maatregel. In het ergste geval betekent een oordeel van het medisch tuchtcollege – en eventueel een beslissing van het NRGD – dat iemand niet meer als psycholoog of psychiater of rapporteur kan werken. We zijn geen gevallen in de afgelopen vijf jaar tegengekomen waarin dit ook daadwerkelijk is gebeurd. Door de ervaringen van deze rapporteurs en de verkeerde beeldvorming daarover, lijken rapporteurs die niet met een klachtenprocedure te maken hebben gehad te worden beïnvloed. Een kwart van deze groep schat de kans op klachtenprocedure in de nabije toekomst als redelijk groot of groot, naar eigen zeggen grotendeels gebaseerd op wat zij om zich heen horen. Daarnaast lijken niet alle rapporteurs te weten wat ze van een klachtenprocedure moeten verwachten en welke rol het NIFP kan spelen in de ondersteuning bij zo'n procedure. Met name richting freelance rapporteurs is er winst te behalen in de voorlichting over klachtenprocedures.

Op de vraag of het klaaggedrag in de afgelopen vijf jaar is veranderd, is geen eenduidig antwoord te geven. Waar rapporteurs en een jurist van het PBC de indruk hebben dat over de jaren steeds meer geklaagd wordt en dat justitiabelen met name de weg naar het tuchtcollege makkelijker weten te vinden, wordt dit door de voorzitter van een regionaal tuchtcollege tegengesproken. Zij stelt dat er juist een dalende trend zichtbaar is van het aantal tuchtzaken – alhoewel hierbij geen onderscheid gemaakt kan worden tussen de aanleiding van de klacht.

In de voorgaande hoofdstukken zijn de aard, omvang en gevolgen van het notoir klagen aan bod gesteld. In dit hoofdstuk gaan we kort in op een drietal discussiepunt dat in de praktijk van het klagen naar voren kwam. De volgorde van de punten is willekeurig.

(G)een discussie op feiten

Gevraagd tijdens het AO Tenuitvoerlegging van de tbs-maatregel op 25 juli 2019 naar het opiniestuk in het NRC, heeft de Minister voor Rechtsbescherming toegezegd om de Kamer te informeren over hoe groot het probleem van notoire klagers in de praktijk werkelijk is (Kamerstuk 2018/19, 29452, nr. 233). De minister stelde:

...het recht om te klagen is natuurlijk heel fundamenteel. Alleen, als dat misbruikt wordt om maatregelen te ontlopen, waarmee de bescherming van de samenleving wordt geschaad, dan hebben we wel een probleem. De vraag was ook hier weer hoe vaak het nou gebeurt. Ik heb het NIFP gevraagd om mij meer achtergrond te geven. Ik kan u toezeggen dat als ik die achtergrond heb, ik schriftelijk terugkom bij uw Kamer om aan te geven hoe groot het probleem is en of er aanleiding is om nog eens kritisch te kijken naar het klachtrecht.”

Om invulling te geven aan deze toezegging is onderhavig onderzoek in opdracht van het WODC uitgevoerd. Voorafgaand aan en tijdens de start van het onderzoek wees het NIFP er bij herhaling op dat het op basis van het NRC-artikel ontstane beeld over notoire klagers wellicht een onvolledig was en nuancering behoefde. De kern van het probleem was volgens haar namelijk niet gelegen in het *grote aantal* klachten maar in de enorme impact die sommige klachten kunnen hebben (ook al is het aantal van dergelijke klachten heel beperkt). Gesteld werd dat dit niet alleen bij het NIFP speelt maar ook bij andere overheidsorganisaties. Het NIFP heeft om die reden de wens geuit dat misbruik van het klachtrecht in algemene zin zou worden onderzocht. Hoewel deze wens van het NIFP begrijpelijk is – zeker gelet op de uitkomsten van het onderzoek – heeft juist het NRC-artikel dat vertegenwoordigers van het NIFP instuurden geleid tot de Kamervragen naar de omvang van het probleem. Om die reden diende die omvang allereerst in kaart te worden gebracht, zoals met dit rapport is getracht. De twee belangrijkste bevindingen zijn de volgende: 1) Anders dan het geschetste beeld in het NRC-artikel – wordt er relatief weinig geklaagd. Bovendien is de kans dat naar aanleiding van een pro Justitia onderzoek notoir en oneigenlijk gebruik gemaakt wordt van het klachtrecht, afgezet op het totaal aantal onderzoeken pro Justitia, nagenoeg nihil. 2) Klachten worden niet goed geregistreerd (niet bij het NIFP niet bij andere instanties), waardoor het niet goed mogelijk is inzicht te krijgen in het (oneigenlijk) gebruik van het klachtrecht.

Tegengaan van verkeerde beeldvorming

Uit de enquête blijkt dat pro Justitia rapporteurs de kans dat tegen hen een klacht wordt ingediend veel hoger inschatten dan in werkelijkheid het geval is. Ook over de goede afloop van een klachtbehandeling zijn de beelden veel negatiever dan de feiten rechtvaardigen. Van de zijde van het NIFP wordt verteld dat uit exitgesprekken met voormalige rapporteurs blijkt dat zij mede²³ als argument voor het stoppen van hun pro Justitia-werkzaamheden het grote risico aanvoeren op een tuchtrechtelijke procedure. Deze bevindingen worden ondersteund door de enquêteresultaten waaruit blijkt dat bij meer dan de helft van de rapporteurs de bereidheid tot het doen van pro Justitia onderzoek (enigszins) beïnvloed wordt door de (ten onrechte) vermeende hoge kans op een klacht.

Waar de verkeerde beeldvorming over de klachtkans vandaan komt, is niet onderzocht. Ook het in dit rapport aangehaald NRC-artikel komt deze verkeerde beeldvorming terug: in de inleiding wordt gepleit voor het aanpakken van 'overmatig klagen' en stelt het NIFP dat "de meeste rapporteurs meer dan eens geconfronteerd [worden] met een klachtprocedure." Voor deze stelling is binnen het huidige onderzoek echter geen bewijs gevonden. Sterker nog: dit onderzoek laat zien dat slechts een zeer kleine minderheid geconfronteerd wordt met een klacht.

Dit neemt niet weg dat in het beperkte aantal gevallen dat een klacht wordt ingediend, de impact op zowel de medewerkers van het NIFP als de pro Justitia rapporteur groot kan zijn. In dat kader is een belangrijke bevinding van het onderzoek dat door verschillende rapporteurs de behoefte is uitgesproken om beter geïnformeerd te worden over het reële risico op een klacht en ook over de uitkomsten van klachtafhandeling en tuchtrechtelijke procedures. Niet alleen om 'gerustgesteld' te worden maar ook om geïnformeerd te zijn over de actuele uitleg (door het medisch tuchtcollege) van de geldende procedures en gedragscode.

Medisch tuchtrecht alleen in de context van een behandelrelatie?

Er zijn twijfels geuit door respondenten of de wet waaraan het medisch tuchtcollege een pro Justitia onder andere toetst – de Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst (WGBO) – wel past bij pro Justitia onderzoek. Het medisch tuchtcollege neemt op grond van de Wet BIG de klachten in behandeling en heeft naar eigen zeggen als doel om de kwaliteit van de gezondheidszorg te bevorderen. Afhankelijk van de aard van de klacht wordt de klacht getoetst aan, onder andere de WGBO. De WGBO redeneert vanuit een paradigma met een patiënt die een goede behandeling van een arts wil. De setting van een pro Justitia rapportage past volgens verschillende geïnterviewden slecht in dat stramien, omdat met pro

²³ De andere belangrijke reden is dat pro Justitia rapporteurs van mening zijn dat een pro Justitia onderzoek vaar beduidend meer tijd vergt dan dat ze vergoed krijgen.

Justitia onderzoek wordt beoogd om de maatschappelijke veiligheid te vergroten. Van gezondheidszorg in de zin van een behandelrelatie tussen een patiënt en arts is geen sprake. Bovendien zit de verdachte juist niet te wachten op pro Justitia onderzoek omdat dat in de regel betekent dat hij/zij voor langere tijd in zijn bewegingsvrijheid wordt beperkt. Deze tegengestelde belangen maken – volgens verschillende geïnterviewden - dat het medisch tuchtrecht bij tijd en wijlen wringt bij pro Justitia onderzoek. Sommige respondenten pleiten er daarom voor om voor rapporteurs pro Justitia de WGBO gedeeltelijk buiten werking te stellen.

In het veld ontbreekt het echter aan consensus op dit punt. Andere respondenten brengen namelijk tijdens het onderzoek naar voren dat de belangen van de justitiabel inderdaad groot zijn maar dat er juist daarom waarborgen moeten zijn. Ook van de zijde van het medisch tuchtcollege wordt naar voren gebracht dat bij pro Justitia onderzoek de mogelijkheid moet bestaan om het college mee te laten kijken, vanwege de grote gevolgen voor de justitiabelen en de afhankelijkheidspositie waarin zij verkeren.

Een geïnterviewde rapporteur, die tijdens zijn loopbaan te maken had met meerdere klagers, stelt:

"De huidige procedures zijn ook voor pro Justitia onderzoek adequaat. Bij justitiabelen gaat het om grote belangen. Je moet dus een prikkel hebben om extra zorgvuldig te werken. Als je er moeite mee hebt, moet je geen pro Justitia rapporteur worden. Je moet gewoon goed beslagen ten ijs komen en er voor zorgen dat je in de bejegening integer en transparant bent. Dan is de kans op een klacht erg klein."

Echter – zo constateert ook het NIFP - heeft het medisch tuchtcollege niet altijd voldoende kennis van de specifieke forensische context, wat volgens hen wel van belang is om uitspraken te kunnen doen die aansluiten bij de context waarin rapporteurs hun werk doen. Een geïnterviewde pro Justitia rapporteur vult daarop aan:

"[Het] is het belangrijk dat tuchtrechters beter weten wat het werk en de positie van forensisch rapporteurs inhoudt en dat de positie van rapporteurs afwijkt dat de positie waarin zij verkeren als behandelaar... Als rapporteur krijg je de opdracht om te kijken hoe ziek iemand is en of dat verband houdt met het tenlastegelegde. Het betekent ook dat je iemand vaak een negatieve boodschap moet brengen en diegene moet confronteren met het feit dat hij of zij opgesloten zou moeten worden en behandeling nodig heeft. Dat is een hele andere rol dan die je als psychiater of psycholoog hebt als iemand zich zelf bij je meldt"

In reactie hierop, geeft het medisch tuchtcollege aan dat zij bij de samenstelling van het college dat de klacht behandelt personen kiest die het beste aansluiten bij de expertise van de beklaagde. Zodoende worden bij pro Justitia onderzoek doorgaans beroepsgenoten gekozen met kennis van de forensisch context en die zelf tevens ook pro Justitia rapportages schrijven.

Onduidelijkheid over toetsingskader medisch tuchtcollege

Binnen het onderzoek werd door verschillende geïnterviewde rapporteurs gewezen op de huidige taakopvatting en de niet forensische blik die het medisch tuchtcollege zou hebben bij het beoordelen van klachten in het kader van een pro Justitia onderzoek. Een geïnterviewde haalde een voorbeeld aan waarbij de justitiabele tijdens de bespreking van het rapport zich niet kon verenigen met het tbs-advies en boos de bespreking beëindigde. Nadat de rapporteur vertrokken was, diende de justitiabele tegen hem een klacht in omdat hij van mening was dat hij onvoldoende in de gelegenheid was geweest het rapport in te zien. In zijn verweerschrift voerde de rapporteur aan dat de geldende procedures hem niet toegestaan hadden het rapport achter te laten in de penitentiaire inrichting. De tuchtrechter verweet hem echter een rigide opstelling. De rapporteur vertelt:

"Mijn opvatting was 'erg zuinig' en ik zou een wel 'hele rituele manier van handelen' erop na houden door het rapport niet achter te laten in de inrichting. Ik heb de houding van de psychiater in het tuchtcollege als neerbuigend ervaren. Uiteindelijk kreeg ik een waarschuwing. Terwijl aan deze tuchtzaak eigenlijk de discussie ten grondslag ligt wat je van een rapporteur mag verwachten voor wat betreft het informeren van de onderzochte. Enerzijds wordt gezegd dat procespartijen tegelijkertijd beschikking moeten hebben over processtukken en heb ik daarom altijd begrepen dat ik geen stukken mag achterlaten. Anderzijds moet de onderzochte voldoende tijd krijgen, ook als hij/zij wegloopt. Tegenwoordig, als iemand langer het rapport wil kunnen inzien, laat ik een gefrankeerde envelop achter met het verzoek het rapport binnen twee weken terug te sturen. Ik ben echter benieuwd wat de tuchtrechter hier weer van gaat vinden."

Daarnaast geven geïnterviewde rapporteurs aan zich te storen aan het feit dat het medisch tuchtcollege bij de behandeling van klachten zich niet beperkt tot de klacht zelf maar ook vaak de gelegenheid te baat neemt om de kwaliteit van het pro Justitia onderzoek zelf te beoordelen. Maar daar gaat volgens de geïnterviewde het medisch tuchtcollege niet over, maar het NIFP en het NRGD. Een geïnterviewde vertelt:

"Ik ben van mening dat het tuchtcollege wel eens haar boekje te buiten gaat door bijvoorbeeld iets te zeggen over de manier waarop rapporteurs met de onderzochte om moeten gaan of over de wijze van rapporteren. Het tuchtcollege moet zich beperken tot de klacht. De tuchtrechter moet de rotte appels eruit halen en is niet bedoeld voor het bevorderen van de kwaliteit van rapporteren."

In het verlengde van deze opmerkingen wordt de wens naar voren gebracht dat er meer helderheid komt naar het toetsingskader van het medisch tuchtcollege. Welke argumenten laten ze meewegen bij een klacht? Waar gaan ze precies naar kijken? Dit punt lijkt aan te sluiten bij het eerder genoemde discussiepunt dat pro Justitia onderzoekers graag beter geïnformeerd willen worden over de uitspraken die gedaan worden in klachtprocedures.

6 Conclusies

In juni 2019 vroegen de toenmalig directeur van het NIFP en voormalig hoofd Juridisch Zaken van het PBC aandacht voor meervoudig, of notoir, klaaggedrag onder justitiabelen naar wie pro Justitia onderzoek was gedaan. Gevraagd naar het opiniestuk tijdens het algemene overleg Tenuitvoerlegging van de tbs-maatregel op 25 juli 2019 heeft de minister voor Rechtsbescherming toegezegd om de Tweede Kamer te informeren over hoe groot het probleem van notoire klagers is en of er aanleiding is om kritisch naar het klachtrecht te kijken. Aan de hand van een enquête, interviews met rapporteurs, interviews met het NIFP, het PBC en het Medisch Tuchtcollege, analyse van klaagschriften en jurisprudentie en registratiegegevens brachten wij de aard, omvang en gevolgen van (meervoudige) klachtenprocedures in kaart. We richtten ons hierbij op drie soorten klagers:

- Klagers die eenmalig, tegen één iemand een klachtenprocedure zijn gestart.
- Klagers die meerdere malen tegen dezelfde persoon bij een of meerdere instanties een klachtenprocedure zijn gestart.
- Klagers die meerdere malen tegen meerdere personen bij een of meerdere instanties een klachtenprocedure zijn gestart.

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de drie centrale onderzoeksvragen. Voorafgaand aan de beantwoording daarvan is het van belang om te benoemen dat registratiegegevens bij de verschillende klachtenbehandelende instanties ontbreken. Zo worden er geen gegevens bijgehouden hoe vaak klachten naar aanleiding van pro Justitia onderzoek worden ingediend, gegevens over de kenmerken van de klager of de tijdsinvestering van de instanties. Hierdoor hebben wij ons moeten beperken tot een grove inschatting van het aantal klachtenprocedures en hebben we op basis van kwalitatieve gegevens tot op zekere hoogte inzichtelijk gemaakt wat de redenen van de klachten zijn, waar deze worden ingediend en wat klagers kenmerkt.

Hoe vaak en via welke procedures dienen onderzocht over wie een pro Justitia rapportage is opgesteld een of meerdere klachten in?

In de afgelopen vijf jaar heeft minder dan 1% van de 22.057 uitgevoerde pro Justitia onderzoeken geleid tot een klachtenprocedure. De kans dat een klager meerdere klachtenprocedures start, is nog kleiner. Als klachten worden ingediend dan gebeurt dit in de meerderheid van de gevallen bij het medisch tuchtcollege en in mindere mate direct bij het NIFP.

Rapporteurs en een jurist van het PBC hebben de indruk dat over de jaren met name het aantal tuchtrechtelijke klachten is toegenomen. Dat is volgens medisch tuchtcollege echter niet het geval. Zij zien juist een algemene dalende trend van het aantal klachten, maar omdat er geen uitsplitsing gemaakt kan worden naar aanleiding van de klacht is niet met zekerheid te zeggen dat ook het aantal klachten naar

aanleiding van pro Justitia onderzoek daalt. Ongeacht of er wel of niet sprake is van een toename blijkt uit de cijfers dat het ook tegenwoordig nog om zeer beperkte aantallen klachten gaat.

Wat zijn de consequenties/kosten van meervoudig klachtgedrag?

De ruime meerderheid van de klachten die worden ingediend bij het medisch tuchtcollege en NIFP, worden volledig ongegrond bevonden. Wanneer een klacht (of klachten) wel gegrond wordt bevonden, wordt in de meeste gevallen een waarschuwing of berisping aan de rapporteur gegeven.

Voor het strafproces heeft een klachtenprocedure in de regel geen noemenswaardige gevolgen. Op de rapporteurs is wel sprake van een impact. Zij ervaren als gevolg van een klachtenprocedure vaak gevoelens van stress, onzekerheid en boosheid. Rapporteurs voelen zich naar eigen zeggen met name onzeker doordat het niet altijd duidelijk is of ze iets fout hebben gedaan en in welke richting het tuchtcollege zal oordelen. Ook staat er voor rapporteurs veel op het spel, doordat hun BIG- en NRGD-registratie kan komen te vervallen waardoor zij hun werk als rapporteur en, in het ergste geval, als psycholoog of psychiater niet meer kunnen uitoefenen. Wij zijn echter geen gevallen tegengekomen dat dit ook daadwerkelijk is gebeurd. Door de onzekerheid over wat hen te wachten staat, geven rapporteurs aan dat zij naast de tijd die ze moeten spenderen aan het schrijven van de verweerschriften en het bezoeken van de zittingen, piekeren over de klachtenprocedure. Gevoelsmatig zijn ze daarom veel tijd kwijt aan een klachtenprocedure.

Voor het NIFP – die verantwoordelijk is voor het koppelen van een gedragsdeskundige aan een verzoek tot pro Justitia onderzoek – is een klacht die op grond van de Awb wordt ingediend tijdsintensiever omdat zij zelf deze klacht moet afhandelen. Bij een tuchtklacht speelt het NIFP slechts een beperkte rol. Wel denkt zij in sommige gevallen met de rapporteur mee over het verweerschrift. Hoewel de financiële kosten voor en tijdsinzet van het NIFP niet te kwantificeren zijn (gegevens ontbraken en konden niet worden geschat), lijken deze - vanwege het lage aantal (meervoudige) klachtenprocedures - op het totale budget van het NIFP beperkt.

De verhalen en geruchten over en de ervaringen van anderen met klachtenprocedures lijken overigens wel invloed te hebben op rapporteurs die niet met een klachtenprocedure te maken hebben gehad. Ongeveer een kwart van deze rapporteurs geeft aan de kans dat zij in de nabije toekomst te maken krijgt met een klachtenprocedure redelijk groot acht. Op basis van de prevalentie van het aantal klachtenprocedures – minder dan 1% waarvan bovendien het overgrote deel ongegrond wordt geacht - lijkt deze inschatting ongegrond.

Zijn er verschillen tussen niet-, enkel en meervoudige klagers en hun klachten?

Gelet op het geringe aantal klachten en het ontbreken van (gedetailleerde) registraties bij de klachtafhandelende instanties kunnen geen uitspraken worden gedaan over de verschillen tussen

justitiabelen die niet, eenmalige of meervoudige klagen. Wel zijn voor eenmalige klagers als meervoudige klagers de redenen voor de klachten vergelijkbaar. In de meeste gevallen is de onderzochte van mening dat:

1. Hij of zij onvoldoende/onjuist gebruik heeft kunnen maken van zijn of haar inzage- en/of correctierecht.
2. De rapporteur bevooroordeeld was.
3. De is gebaseerd op slecht onderzoek of iemand is niet onderzocht.
4. De rapporteur handelingen heeft nagelaten, zoals contact opnemen met referenten, het gebruikmaken van beschikbare informatiebronnen of het verstrekken van informatie aan onderzochte.
5. De diagnose onjuist is.

Gelet op het beperkte aantal klachtenprocedures dat wordt gestart, is het lastig om uitspraken te doen over wat een (meervoudige) klager typeert. Met enige voorzichtigheid horen we in interviews wel terug dat er mogelijk een samenhang is tussen klachtgevoeligheid van zaken en (een verleden van) stalking. Ook kan een zekere vasthoudendheid in de houding van de justitiabele richting andere instanties zoals politie een signaal zijn. Een paar geïnterviewden sluiten niet uit dat er samenhang bestaat tussen de psychopathologie van de onderzochte – met name wat betreft een persoonlijkheidsstoornis - en de mate waarin iemand klaagt, maar dit is op basis van het beperkt aantal klachtenprocedures niet met zekerheid vast te stellen. Ook is door de beperkte ervaring met meervoudige klagers lastig te zeggen hoe meervoudige klagers verschillen van eenmalige klagers en of er verschillen zijn.

Tot slot

Het aantal klachten dat naar aanleiding van pro Justitia onderzoek wordt ingediend door justitiabelen is in de praktijk zeer beperkt. Meervoudige klachten komen in aantal nauwelijks voor. Alhoewel het aantal klachten (zeer) beperkt is, is de impact – als er eenmaal geklaagd wordt – vaak wel groot, met name voor de gedragsdeskundigen zelf. Zij lopen immers in theorie het risico op een beroepsverbod en ondervinden van dat risico stress en ongemak. Omdat dit risico verwaarloosbaar klein is werd tijdens het onderzoek vanuit het veld gepleit om meer zicht te krijgen op het aantal klachten, de ondersteuning die rapporteurs kunnen verwachten en de tuchtrechtelijke uitspraken die gevolgen hebben op de uitvoering van het pro Justitia onderzoek. Dit inzicht kan positief bijdragen aan het tegengaan van de verkeerde beeldvorming bij rapporteurs en daarmee aan het animo voor het vak van rapporteur pro Justitia. Het ligt voor de hand dat NIFP voor deze taak de handschoen oppakt en de gedragskundige die in haar opdracht pro Justitia rapportages opstellen periodiek gaat inlichten over het aantal, de aard en de afloop van de klachten. Dit vraagt om systematische registratie van de klachtenprocedures bij de verschillende klachtenbehandelende instanties.

Bijlage 1: Opiniestuk NRC²⁴

Leg het eindeloos klagen in de justitiële psychiatrie aan banden

Sommige verdachten maken misbruik van hun mogelijkheden tot klagen, schrijven [Merel Prinsen](#) en [Michel Groothuizen](#). Inperking is dan gewenst.

Verdachten die in een rechtszaak een tbs-advies krijgen, zijn meestal bepaald niet blij met de psychiater en psycholoog die het onderzoek hebben verricht. Ze hebben er groot belang bij om zulke adviezen te diskwalificeren. De meeste rapporteurs worden dan ook meer dan eens geconfronteerd met klachtenprocedures. Het is nodig om overmatig klagen aan te pakken.

Merel Prinsen en Michel Groothuizen zijn respectievelijk hoofd juridische zaken in het Pieter Baan Centrum en algemeen directeur bij het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie.

In veel gevallen loopt het los met de klachten van verdachten, omdat de rapporten volgens de regelen der kunst zijn opgesteld en klachteninstanties dat bevestigen. Soms is er wel iets aan te merken en wordt een klager (gedeeltelijk) in het gelijk gesteld. Het probleem is dat niet elke klager zich neerlegt bij een hem of haar onwelgevallige beslissing. Er zijn klagers die wel erg fanatiek gebruik maken van hun juridische mogelijkheden. Ze zijn verontwaardigd over het onrecht dat hen zou zijn aangedaan en hebben daar een sterke overtuiging over. Niet zelden is dat inherent aan hun problematiek. Gefixeerd en rigide zetten ze de ene na de andere procedure in gang. Klachteninstanties en rechtsprekers moeten dat maar net snappen.

Zo hebben wij te maken met onderzochte personen die hun (medische) klachten niet alleen bij de tuchtcolleges voorleggen, maar ook bij de Commissie van Toezicht van het Pieter Baan Centrum en vervolgens bij de

²⁴ Groothuizen, M., & Prinsen, M. (2019, 21 juni). Leg het eindeloos klagen in de justitiële psychiatrie aan banden. NRC. <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/06/21/leg-het-eindeloos-klagen-in-de-justitiële-psychiatrie-aan-banden-a3964672>

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming. En als die instanties niet beslissen zoals gewenst, dan volgt een nieuwe klacht, net anders geformuleerd, waardoor de klachteninstanties zichzelf genoodzaakt zien om voor deze ‘nieuwe’ klachten opnieuw een procedure te starten.

Een enorme belasting van de rapporteurs, maar ook van de instanties zelf. En van het management, want ook directieleden van het Pieter Baan Centrum en het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP) worden aangeklaagd. En alsof dat niet genoeg is, worden door deze klagers ook procedures ingezet op grond van de Wet Openbaarheid Bestuur (een niet onbekend fenomeen voor gemeenten en andere overheidsinstanties), de Algemene Wet Bestuursrecht, tot aan de Autoriteit Persoonsgegevens en de nationale Ombudsman.

Klagen loont

En de strafrechtprocedure? Die loopt min of meer spaak. Alle beroepsmogelijkheden worden benut en er worden verzoeken ingediend tot nieuwe rapportages. En als die rapporteurs tot dezelfde conclusies komen, kan dit leiden tot nieuwe klachten. We kennen bij het NIFP een casus waarin een verdachte in eerste aanleg tot tbs is veroordeeld en nu in afwachting van een nieuwe behandeling van de zaak – er moeten nieuwe rapportages komen en er lopen verschillende klachtprocedures - in hoger beroep (tijdelijk) op vrije voeten is gesteld. Klagen loont dus!

Begrijp ons goed: natuurlijk moeten mensen die met justitie in aanraking komen gebruik kunnen maken van hun recht om klachten en grieven kenbaar te maken. Justitie is een groot en machtig overheidsapparaat en het is goed dat het individu beschermd wordt tegen mogelijke misstanden en fouten. En hoezeer we ook ons best doen, fouten worden gemaakt. En dan moet je daarover je beklag kunnen doen.

Wat wij betogen is dat de mogelijkheden om te klagen zeer divers zijn, en dat het kan gebeuren dat meerdere procedures bij verschillende klacht- en rechtsinstanties tegelijkertijd worden ingesteld. Klagen lijkt onbeperkt mogelijk en procedures buitelen over elkaar heen, te meer als een klager

stukken over en weer in verschillende procedures inbrengt en verschillende instanties zichzelf ontvankelijk achten om (dezelfde) klachten in behandeling te nemen. Het ontbreekt aan inzicht bij de verschillende instanties in wat er aan de hand is. Kennis van en beleid voor deze doelgroep is te beperkt. Vanuit gedragsdeskundig perspectief weten we dat er een groep klagers is waarvoor geldt dat begrenzing en afbakening noodzakelijk zijn. Juist daartoe biedt het recht vooralsnog geen mogelijkheid. Deze klagers zijn niet te stoppen.

Wetgeving is nodig

Een inperking van exorbitant klagen is gewenst. Notoire klagers overbelasten organisaties en frustreren (strafrecht-)procedures. En het maakt onze artsen en psychologen kopschuw om rapporten te schrijven over sommige verdachten. Uit behandelingsoogpunt werkt onbegrensd klagen vaak contraproductief voor de klager zelf, die immers blijft hangen in zijn problematiek.

In verschillende buitenland, zoals in Engeland, Amerika en Australië, heeft men een manier gevonden om deze klagers een halt toe te roepen. Zo kent men in sommige landen zelfs een wetsartikel om deze juridische stalking tegen te gaan (*vexatious litigation*). Wij bepleiten dat de politiek met wetgeving dit misbruik van juridische (klacht)procesmogelijkheden tegengaat. Dat zou behalve veel frustratie bij uitvoerende en klachteninstanties, ook nog belastinggeld schelen. Dan kunnen we ons concentreren op klagers die zich met goede reden melden, zodat hun klachten snel en goed kunnen worden afgehandeld.

Bijlage 2: Beschrijving AWB

Klachtbehandeling door of namens bestuursorgaan

Volgens Hoofdstuk 9 van de Awb kan een ieder die een klacht heeft over de 'wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens hem of een ander heeft gedragen' een klacht indienen bij dat betreffende bestuursorgaan (art. 9:1 Awb). Dit geldt ook wanneer de klacht betrekking heeft op de gedraging van een persoon die werkzaam is onder de verantwoordelijkheid van dat bestuursorgaan (art. 9:1 lid 2 Awb). Vervolgens is het aan het bestuursorgaan om zorg te dragen voor een behoorlijke behandeling van de klacht (art. 9:2 Awb). Dit betekent, onder andere, dat de klacht binnen zes weken wordt afgehandeld vanaf ontvangst van het klaagschrift (art. 9:11 lid 1). Als uitzondering hierop geldt wanneer de afhandeling van klachten is belegd bij een commissie of persoon (art. 9:14 Awb). In dat geval geldt een termijn van tien weken (art. 9:11 lid 1). De termijn kan met maximaal vier weken worden verdaagd (art. 9:11 lid 2). De klager wordt hiervan schriftelijk op de hoogte gesteld. Eventuele langere uitloop is mogelijk mits de klager schriftelijk instemt (art. 9:11 lid 3).

In artikel 9:8 Awb is opgenomen in welke gevallen het bestuursorgaan niet verplicht is de klacht in behandeling te nemen. Het gaat om klachten die betrekking hebben op een gedraging (lid 1):

- *Waarover eerder een klacht is ingediend en is behandeld conform de Awb* (beperking met betrekking tot meermaals achtereenvolgend klagen bij dezelfde organisatie)
- Die langer dan een jaar voor indiening van de klacht heeft plaatsgevonden
- Waartegen door de klager bezwaar gemaakt had kunnen worden
- Waartegen door de klager beroep kan of kon worden ingesteld (tenzij de gedraging bestaat uit het niet tijdig nemen van een besluit)
- Die door het instellen van een procedure aan het oordeel van een andere rechterlijke instanties dan wel bestuursrechter onderworpen is (geweest)
- Waar een opsporingsonderzoek gaande naar is, dan wel dat de gedraging deelt uitmaakt van de opsporing of vervolging van een strafbaar feit

Ook is een bestuursorgaan niet verplicht als het belang van de klager of het gewicht van de gedraging 'kennelijk onvoldoende' is (art. 9:8 lid 2 Awb).

De daadwerkelijke afhandeling van de klacht wordt gedaan door het bestuursorgaan zelf of een daarvoor aangewezen persoon of commissie. Indien de klacht door het bestuursorgaan zelf wordt afgehandeld en niet door een daarvoor aangewezen persoon of commissie, wordt de klacht behandeld door iemand die niet bij de gedraging waarop de klacht betrekking heeft betrokken was (art. 9:7 lid 1 Awb). Uitzondering op deze bepaling is wanneer de klacht betrekking heeft op een gedraging van het bestuursorgaan zelf dan wel de voorzitter of een lid (art. 9:7 lid 2 Awb).

Ontvangst van klacht

Een klaagschrift – of schriftelijke klacht – bevat tenminste de naam en adresgegevens van de indiener, de dagtekening en de omschrijving van de gedraging waartegen de klacht gericht is (art. 9:4 lid 2 Awb). De klager ontvangt een schriftelijke bevestiging van ontvangst van het klaagschrift (art. 9:6 Awb). Degene op wie de klacht betrekking heeft ontvangt een afschrift van het klaagschrift en eventueel meegezonden stukken (art. 9: 9 Awb).

Onderzoek naar de klacht

Het bestuursorgaan, of de derde partij die voor de klachtafhandeling is aangesteld, stelt de klager en degene op wie de klacht van toepassing is in de gelegenheid om te worden gehoord (art. 9:10 Awb). Van het horen wordt afgezien als:

- de klacht kennelijk ongegrond is;²⁵
- de klager heeft aangegeven van het recht om niet te worden gehoord gebruik te willen maken; of
- de klager niet binnen de door het bestuursorgaan gestelde redelijke termijn verklaart dat hij gebruik wil maken van het recht gehoord te willen worden.

Besluit en terugkoppeling

De klager wordt schriftelijk en gemotiveerd in kennis gesteld van de bevindingen van het onderzoek naar de klacht en de conclusies die aan de bevindingen worden gekoppeld (art. 9:12 lid 1 Awb). Hierin staat ook vermeld bij welke ombudsman en binnen welke termijn een verzoekschrift kan worden ingediend (art. 9:12 lid 2 Awb). Als een commissie of persoon de klachtenafhandeling doet wordt ook een rapport van bevindingen opgesteld met een bijgevoegd advies aan het bestuursorgaan (art. 9:15 lid 4 Awb). Vervolgens beslist het bestuursorgaan om het advies al dan niet op te volgen. Als de conclusie van het bestuursorgaan afwijkt van het advies wordt aan de klager vermeld waarom van het advies wordt afgeweken en wordt het advies meegestuurd (art. 9:16 Awb).

²⁵ In welke gevallen de klacht 'kennelijk ongegrond' is wordt niet in de Awb beschreven. In de memorie van toelichting bij de wet staat omschreven dat kan worden aangesloten bij art. 7:3 lid c Awb (Kamerstukken II, 1997-98, 25837, nr 3). Daarover staat in de MvT dat van het horen van partijen kan worden afgezien als een klacht kennelijk ongegrond is omdat 'horen in dat soort gevallen [...] veelal weinig meer [...] zal kunnen toevoegen en zal veelal niet opwegen tegen de daarmee gemoeide bestuurslasten. Daarop aansluitend staat in de MvT uit 1988-1989 bij art. 6:3:8 - nu art. 7:3 Awb – (Kamerstukken II, 1988-89, 21221, nr. 3) het volgende: "Van een kennelijk ongegrond bezwaar is sprake, wanneer uit het bezwaarschrift zelf reeds aanstonds blijkt dat de bezwaren van de indiener van het bezwaarschrift ongegrond zijn en er redelijkerwijs geen twijfel meer mogelijk is over die conclusie. Als voorbeelden van gevallen waarin sprake kan zijn van een kennelijk ongegrond bezwaar kunnen de volgende worden genoemd: gehele of gedeeltelijke tegemoetkoming aan het bezwaar is evident in strijd met een wettelijk voorschrift; het bezwaar richt zich tegen de afwijzing van een herhaalde aanvraag zonder dat in het bezwaarschrift melding wordt gemaakt van sedert het eerste besluit nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden; het bezwaar richt zich tegen een beslissing welke geheel overeenkomt met vast - door de rechter aanvaard - beleid."

Klachtbehandeling door een ombudsman

De klachtafhandeling door de ombudsman wordt eveneens in de Awb geregeld. In de Awb wordt onder een ombudsman verstaan: de Nationale Ombudsman of een ombudsman- of commissie die is ingesteld krachtens de Gemeentewet, de Provinciewet, de Waterschapswet of de Wet gemeenschappelijke regelingen (art. 9:17 Awb).

Iedereen kan de ombudsman schriftelijk verzoeken een onderzoek in te stellen naar de manier waarop een bestuursorgaan zich richting iemand heeft gedragen (art. 9:18 lid 1 Awb). De ombudsman onderzoekt vervolgens of het bestuursorgaan in de door hem onderzochte aangelegenheid al dan niet behoorlijk heeft gedragen (art. 9:27 lid 1 Awb). Voordat een verzoek bij de ombudsman kan worden ingediend, dient de verzoeker wel eerst een klacht te hebben ingediend bij het betreffende bestuursorgaan (tenzij dat redelijkerwijs niet worden gevraagd van de verzoeker; art. 9:20 lid 1 Awb). Die bepaling geldt niet als het verzoek over de klachtenbehandeling door het bestuursorgaan gaat (art. 9:20 lid 2 Awb).

Bevoegdheden en verplichtingen Ombudsman

In een aantal gevallen is de ombudsman wel bevoegd²⁶ om een onderzoek in te stellen, maar niet verplicht. Een aantal bepalingen hebben betrekking op parallel en successievelijk klagen. Een ombudsman is niet verplicht een onderzoek in te stellen als (art. 9:23 Awb):²⁷

- het verzoek betrekking heeft op een gedraging waartegen bezwaar kan worden gemaakt, tenzij die gedraging bestaat uit het niet tijdig nemen van een besluit, of waartegen een bezwaarprocedure aanhangig is;
- het verzoek betrekking heeft op een gedraging ten aanzien waarvan door een andere rechterlijke instantie dan een bestuursrechter uitspraak is gedaan (**beperking met betrekking tot meermaals achtereenvolgend klagen bij meerdere instanties**);

²⁶ De ombudsman is niet bevoegd een onderzoek in te stellen of voort te zetten als het verzoek betrekking heeft op (art. 9:22 Awb):

- een aangelegenheid die behoort tot algemeen regeringsbeleid of tot het algemeen beleid van de betrokken bestuursorgaan;
- een algemeen verbindend voorschrift;
- een gedraging waartegen beklag kan worden gedaan of beroep kan worden ingesteld (tenzij die gedraging bestaat uit het niet tijdig nemen van een besluit) of waartegen een beklag- of beroepsprocedure aanhangig is;
- een gedraging ten aanzien waarvan door een bestuursrechter uitspraak is gedaan;
- een gedraging waarvan een procedure bij een andere rechterlijke instantie dan een bestuursrechter aanhangig is, dan wel beroep openstaat tegen een uitspraak die in een zodanige procedure is gedaan;
- een gedraging waarop de rechterlijke macht toeziet.

De ombudsman is ook bevoegd, met uitzondering van de bovengenoemde bepalingen, om uit eigen beweging een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde situatie heeft gedragen (art. 9:26 Awb).

²⁷ In art. 9:23 Awb is de ombudsman ook niet verplicht als het verzoekschrift niet voldoet aan de vereisten;

- het verzoek kennelijk ongegrond is; het belang van de verzoeker bij een onderzoek door de ombudsman dan wel het gewicht van de gedraging kennelijk onvoldoende is;
- de verzoeker een ander is dan degene jegens wie de gedraging heeft plaatsgevonden; het verzoek betrekking heeft op een gedraging waartegen door de verzoeker bezwaar had kunnen worden gemaakt, beroep had kunnen worden ingesteld of beklag had kunnen worden gedaan;
- het verzoek betrekking heeft op een gedraging die nauw samenhangt met een onderwerp, dat door het instellen van een procedure aan het oordeel van een andere rechterlijke instantie dan een bestuursrechter onderworpen is;
- na tussenkomst van de ombudsman naar diens oordeel alsnog naar behoren aan de grieven van de verzoeker tegemoet is gekomen.

Tot slot hoeft de ombudsman geen onderzoek in te stellen als het verzoek is ingediend later dan een jaar na de kennisgeving door het bestuursorgaan van de bevindingen van het onderzoek (art. 9:24 lid 1 Awb) of de klachtbehandeling door het bestuursorgaan op andere wijze is geëindigd (lid 2).

- niet eerst beklag is gedaan bij het betreffende bestuursorgaan;
- een verzoek, dezelfde gedraging betreffende, bij hem in behandeling is of – behoudens indien een nieuw feit of een nieuwe omstandigheid bekend is geworden en zulks tot een ander oordeel over de bedoelde gedraging zou hebben kunnen leiden – door hem is afgedaan **(beperking met betrekking tot meermaals achtereenvolgend klagen bij dezelfde organisatie);**
- ten aanzien van een gedraging van het bestuursorgaan die nauw samenhangt met het onderwerp van het verzoekschrift een procedure aanhangig is bij een rechterlijke instantie, dan wel ingevolge bezwaar, administratief beroep of beklag bij een andere instantie **(beperking met betrekking tot meermaals gelijktijdig klagen bij meerdere instanties);**
- het verzoek, dezelfde gedraging betreffende, ingevolge een wettelijk geregelde klachtvoorziening bij een onafhankelijke klachtinstantie niet zijnde een ombudsman in behandeling is of daardoor is afgedaan **(beperking met betrekking tot meermaals gelijktijdig of achtereenvolgend klagen bij meerdere instanties).**

Als de ombudsman het verzoek niet in behandeling neemt of niet voortzet, stelt hij de verzoeker daar zo spoedig mogelijk schriftelijk van op de hoogte.

Ontvangst van klacht

Het verzoekschrift dat de verzoeker indient bij de ombudsman bevat in ieder geval de naam en adresgegevens, de dagtekening, de omschrijving van de gedraging waar het verzoek over gaat en degene die de gedraging zou hebben geuit, de gronden van het verzoek en de wijze waarop de klacht bij het bestuursorgaan is ingediend, plus de bevindingen en conclusies uit het onderzoek door het bestuursorgaan (art. 9:28 lid 1 Awb). Het bestuursorgaan en degene op wie het verzoek betrekking heeft worden door de ombudsman in de gelegenheid gesteld om op het verzoek te reageren (art. 9:30 lid 1 Awb).

Onderzoek naar de klacht

Het bestuursorgaan, degene die werkzaam was/is onder de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan en op wie het verzoek betrekking heeft, de verzoeker, en eventuele getuigen verstrekken de ombudsman de benodigde inlichtingen, eventueel in persoon (art. 9:31 lid 1 Awb). Dit gebeurt binnen de door de ombudsman gestelde termijn (lid 2). Als de ombudsman het nodig acht kunnen deskundigen en tolken worden opgeroepen (art. 9:32 Awb). Ook kan een onderzoek ter plaatse worden ingesteld, waarvan een proces-verbaal wordt gemaakt (art. 9:34 Awb).

Besluit en terugkoppeling

De bevindingen worden schriftelijke teruggelegd aan het betrokken bestuursorgaan, degene op wie de gedraging betrekking heeft en de verzoeker (art. 9:35 lid 1 Awb). Voordat het onderzoek wordt afgerond, hebben deze drie partijen de gelegenheid om op de bevindingen te reageren (lid 2). In het uiteindelijke

afgeronde rapport meldt de ombudsman zijn conclusie over de gedraging. Het rapport wordt wederom aan de drie partijen gestuurd. Indien de ombudsman een aanbeveling doet aan het bestuursorgaan (art. 9:27 lid 3 Awb) deelt het bestuursorgaan binnen een 'redelijke termijn' mee wat met de aanbeveling wordt gedaan (art. 9:36 lid 4 Awb).

Bijlage 3: Literatuurlijst

- Besluit register deskundige in strafzaken - BWBR0026190*. (2020, 1 januari). wetten.overheid.nl. Geraadpleegd op 26 oktober 2021, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0026190/2020-01-01#Artikel12>
- Factsheet DJI*. (z.d.). DJI. <https://www.dji.nl/documenten/publicaties/2011/12/28/officialie-klachtenprocedure-dji>
- Groothuizen, M., & Prinsen, M. (2019, 21 juni). Leg het eindelijk klagen in de justitiële psychiatrie aan banden. *NRC*. <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/06/21/leg-het-eindelijk-klagen-in-de-justitiële-psychiatrie-aan-banden-a3964672>
- Hoofdstuk 9, Algemene wet bestuursrecht - BWBR0005537*. (1992, 4 juni). wetten.overheid.nl. Geraadpleegd op 26 oktober 2021, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/2021-10-01>
- Kamerstuk 2018/19, 29452, nr. 233*. (2019, 30 juli). <https://zoek.officielebekendmakingen.nl>. Geraadpleegd op 26 september 2021, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29452-233.html>
- Klachtenregeling NIFP*. (2021, 28 oktober). NIFP. <https://www.nifp.nl/binaries/nifp/documenten/publicaties/2021/10/28/klachtenregeling-van-het-nifp/nieuwe-klachtenregeling-nifp-20211028.pdf>
- Kolthof, H. (2020). Tuchtmaatregelen opgelegd aan psychiaters; een overzicht over 5 jaar. *Tijdschrift voor Psychiatrie*, 62, 351–357.
- Nationale Ombudsman. (2019, juni). *Behoorlijkheidswijzer*. www.nationaleombudsman.nl. <https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/infomateriaal/No%20Behoorlijkheidswijzer%20juni%202019.pdf>
- Nederland Register Gerechtelijk Deskundigen. (2015a, mei 28). *Beleidsregels schorsing en doorhaling - BR20150528/2 v2*. www.nrgd.nl. https://www.nrgd.nl/binaries/20170803%20Beleidsregel%20schorsing%20en%20doorhaling_tcm39-279315.pdf
- Nederland Register Gerechtelijk Deskundigen. (2015b, mei 28). *Leidraad Meldingen - BR20150528/1 v2*. www.nrgd.nl. https://www.nrgd.nl/binaries/20170803%20Leidraad%20meldingen_tcm39-279316.pdf
- Tuchtcolleges voor de Gezondheidszorg. (z.d.). *Klachten over uw zorg?* <https://www.tuchtcollege-gezondheidszorg.nl/>. <https://www.tuchtcollege-gezondheidszorg.nl/binaries/tuchtcolleges-gezondheidszorg/documenten/publicaties/documentatie-procedures/informatiefolder/informatiefolder/informatiefolder/tg-klachten-april2021.pdf>
- Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg - BWBR0006251*. (1993, 11 november). wetten.overheid.nl. Geraadpleegd op 26 oktober 2021, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0006251/2021-07-01>

Bijlage 4: Begeleidingscommissie

Het onderzoek is begeleid door een onafhankelijke commissie bestaand uit de volgende leden:

- Prof.mr. Nick Huls, emeritus hoogleraar rechtssociologie Universiteit Leiden, voorzitter.
- Dr. Julia Diehle, projectbegeleider Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
- Dr. Rozemarijn van Spaendonck, universitair docent strafrecht, Vrije Universiteit Amsterdam.
- Yara Hoppenbrouwers / Elise van Pul / Maaïke Labree, beleidsmedewerkers directoraat-generaal Straffen en Beschermen bij ministerie van Justitie en Veiligheid.

DSP-groep BV
Van Diemenstraat 410
1013 CR Amsterdam
+31 (0)20 625 75 37

dsp@dsp-groep.nl
KvK 33176766
www.dsp-groep.nl

DSP-groep is een onafhankelijk bureau voor onderzoek, advies en management, gevestigd aan de IJ-oever in Amsterdam. Sinds de oprichting van het bureau in 1984 werken wij veelvuldig in opdracht van de overheid (ministeries, provincies en gemeenten), maar ook voor maatschappelijke organisaties op landelijk, regionaal of lokaal niveau. Het bureau bestaat uit 40 medewerkers en een groot aantal freelancers.

Dienstverlening

Onze inzet is vooral gericht op het ondersteunen van opdrachtgevers bij het aanpakken van complexe beleidsvraagstukken binnen de samenleving. We richten ons daarbij met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van zo'n vraagstuk. In dit kader kunnen we bijvoorbeeld een onderzoek doen, een registratie- of monitorsysteem ontwikkelen, een advies uitbrengen, een beleidsvisie voorbereiden, een plan toetsen of (tijdelijk) het management van een project of organisatie voeren.

Expertise

Onze focus richt zich met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van een vraagstuk. Wij hebben o.a. expertise op het gebied van transitie in het sociaal domein, kwetsbare groepen in de samenleving, openbare orde & veiligheid, wonen, jeugd, sport & cultuur.

Meer weten?

Neem vrijblijvend contact met ons op voor meer informatie of om een afspraak te maken. Bezoek onze website www.dsp-groep.nl voor onze projecten, publicaties en opdrachtgevers.

