

RAPPORT

**Proceskostenveroordeling en heffing griffierecht binnen tuchtrecht
gezondheidszorg.**

24 augustus 2016

In opdracht van: Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Mr.dr. E.H. Hulst

Mr. O.A.M. Floris

Mr. L.J. Smale,

Mr. M.W.L. Simons-Vinckx

Dit rapport is opgesteld in opdracht van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het rapport is het resultaat van een onderzoeksgroep bestaande uit de volgende opstellers:

Mr.dr. E.H. Hulst, iBMG, sectie gezondheidsrecht

Mr. O.A.M. Floris, iBMG, sectie gezondheidsrecht

Mr. L.J. Smale, Advocatenkantoor Smale

Mr. M.W.L. Simons-Vinckx, Staatsraad i.b.d.

De in dit rapport weergegeven bevindingen zijn de bevindingen van de onderzoekers, die gevormd zijn op basis van het onderzoek en die besproken zijn met de opdrachtgever.

24 augustus 2016

Proceskostenveroordeling en heffing griffierecht binnen tuchtrecht gezondheidszorg.

Inhoud

1	Inleiding: plaatsbepaling gezondheidstuchtrecht en interpretatie criteria.	1
1.1	Het Rapport Maat houden 2014	1
2	Karakter tuchtrecht gezondheidszorg	3
2.1	Wet positie toezicht en advocatuur en het wetsvoorstel doorberekening kosten toezicht en tuchtrecht juridische beroepen.....	7
3	Geen onevenredig grote neveneffecten	8
3.1	Bagatelzaken	9
3.2	Financiële drempel	10
3.3	Conclusie hoogte griffierechten en bagatelzaken.....	11
4	Hoogte griffierechten	12
5	Kostenveroordeling	13
5.1	Welke kosten komen voor vergoeding c.q. veroordeling in aanmerking?	13
5.2	Kosten getuige en deskundige,	14
5.3	De hoogte van de kosten.....	15
6	Enige kanttekeningen	16
7	Effect op beroep bij Centraal tuchtcollege gezondheidszorg	17
8	Conclusie	18
9	Aanbevelingen	18

1 Inleiding: plaatsbepaling gezondheidstuchtrecht en interpretatie criteria.

Minister Schippers van het Ministerie Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna het Ministerie van VWS) heeft in haar beleidsreactie van 2 december 2014¹ op de tweede evaluatie van de *Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg* (Wet BIG) aangegeven te zullen voorzien in de mogelijkheid tot kostenveroordeling van de beklaagde in het tuchtrecht voor de gezondheidszorg in het geval dat de klacht geheel of gedeeltelijk gegrond is verklaard. Daarnaast introduceert zij de heffing van griffierecht (zie bijlage 1).

Dit rapport is het resultaat van een opdracht van het Ministerie van VWS. Daarin is een aantal concrete vragen gesteld. In deze nota wordt elke vraag weergegeven met uitwerking.

De eerste vraag is leidend voor de verdere beantwoording.

1. *Ten behoeve van de nadere uitwerking bij AMvB: hoe kan de kostenveroordeling en de heffing van griffierecht het beste worden uitgewerkt, inclusief concrete voorstellen voor te hanteren (norm)bedragen/maximum bedragen of heldere richtsnoeren voor de vaststelling daarvan,*
 - a. *zodat het doel van beide voorzieningen wordt bereikt zonder dat onevenredig grote neveneffecten optreden;*
 - b. *zodat de administratieve lasten beperkt blijven;*
 - c. *zodat procederen/discussie over kosten tijdens de tuchtklachtprocedure zo veel mogelijk voorkomen wordt;*
 - d. *zodat voldoende rekening wordt gehouden met de draagkracht van de verschillende beroepsgroepen en de mogelijkheden voor de verschillende beroepsgroepen om zich tegen kosten te verzekeren.*

1.1 Het Rapport Maat houden 2014

We refereren aan het Rapport Maat houden 2014 om diverse redenen. Het rapport bevat een studie naar de financiële bijdrage die van betrokken partijen in een toezichtskwestie in redelijkheid aan partijen kan worden doorberekend dan wel verlangd. Voor wat betreft het tuchtrecht wordt verwezen naar het profijtbeginzel.² In het rapport wordt daarover gesteld: 'Als individuele personen of groepen van personen aanwijsbaar zijn die een specifiek belang of profijt hebben bij de dienst of prestatie van de overheid, kan dit een grond zijn om (een deel van) de kosten niet te bekostigen uit de algemene middelen maar aan hen door te berekenen'.³

Het is nuttig om ten behoeve van de systematiek en eenheid zoveel mogelijk aan te sluiten bij de bevindingen en opmerkingen die in dit rapport zijn weergegeven.⁴

¹ Kamerstukken II, 2014-2015, 29282, nr. 211.

² Maat houden (2014), p. 12.

³ Maat houden (2014), p. 23.

⁴ In Maat houden (2014), p. 19 wordt opgemerkt dat de eerdere versie uit 1996 'op hoofdlijnen nog steeds richtinggevend' is.

Het Rapport Maat houden 2014⁵ is het antwoord op de vraag die naar aanleiding van een discussie (mede) werd opgeworpen door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) om na te gaan of kosten voor het houden van toezicht (gedeeltelijk) kunnen worden doorberekend aan de onder toezicht gestelde partijen. Daarbij stelde de Inspectieraad dat meebetalen aan het toezicht niet de onafhankelijkheid van het toezicht mag aantasten.⁶ In het rapport wordt opgemerkt dat doorberekening van kosten van handhaving mogelijk moet zijn en voor een groot deel afhankelijk is van de specifieke kenmerken van een bepaald domein, de doelgroep, beleidsdoelstellingen, de gehanteerde toezichtsvisie en meer praktische overwegingen zoals de kosten die de overheid maakt en de lasten voor de burger. Kortom, de werkgroep zegt dat een bestaand stelsel niet zonder meer kan worden ingevoerd in een ander domein. Dat geldt dus ook voor het tuchtrecht. In dit onderzoek naar de invoering van griffierechten en de mogelijkheid tot kostenveroordeling zal daarom aandacht worden besteed aan de typische kenmerken van het tuchtrecht in de gezondheidszorg en specifieke problemen die daarin spelen.⁷ Met name zijn door de Minister genoemd het probleem van de bagatelzaken, relatief lichte zaken die gezien worden als belastend en vreemd aan het systeem van het tuchtrecht, maar die niettemin het tuchtrechtsysteem wel belasten. De werkgroep blijft - net als in een eerdere versie van het rapport Maat houden 2014 - van mening dat de kosten van handhaving in beginsel uit algemene middelen moeten worden bekostigd, maar dat er wel ruimte is om volgens het principe 'de veroorzaker betaalt' de kosten van handhaving (gedeeltelijk) door te berekenen. De werkgroep wijst erop dat handhaving ertoe kan leiden dat er voor de overheid nuttige informatie beschikbaar komt. 'Doorberekening van handhavingskosten aan burgers en bedrijven mag er dus niet toe leiden dat de invloed van het parlement op het toezicht op de naleving van de wet wordt ingeperkt door alleen die taken op te nemen waarvoor een bijdrage gevraagd kan worden van ondertoezichtgestelden'.⁸ In het rapport wordt gerefereerd aan een Europees toetsingskader.⁹

Een belangrijke opmerking die in het rapport wordt gemaakt is de volgende: 'Algemeen belang duidt op datgene waarvan de wetgever vindt dat het voor het welzijn van het volk nuttig, gewenst of noodzakelijk is. Hier kan niettemin sprake zijn van een individueel toerekenbaar profijt, dat een rechtvaardigingsgrondslag biedt voor de doorberekening van kosten. De aanwezigheid van een algemeen belang, betekent dus niet automatisch dat dit volledig bekostigd dient te worden uit de algemene middelen'.¹⁰ Voor wat betreft de functie van het tuchtrecht kan qua nut worden aangesloten bij de uitspraak dat het tuchtrecht 'het vertrouwen in de kwaliteit van producten en dienstverlening'¹¹ dient. Het gaat immers om de kwaliteit van de individuele zorgverlening.

Tenslotte wijzen wij op de opmerking in dit rapport dat over dit profijtbeginsel wordt gemaakt: 'Naarmate het profijt algemener, minder goed individualiseerbaar is, worden strengere eisen aan de

⁵ Maat houden. Rapport van de interdepartementale werkgroep Herziening Maat houden, datum 11-4-2014. De interdepartementale werkgroep werd ingesteld onder voorzitterschap van het ministerie van Veiligheid en Justitie (V en J) met vertegenwoordiging van alle departementen, om de materie te onderzoeken en een advies op te stellen voor de ambtelijke leiding (i.c. de Ambtelijke Commissie Publieke Belangen en het IOWJZ) en het kabinet.

⁶ Maat houden (2014), p. 3.

⁷ Maat houden (2014), p. 3-4.

⁸ Maat houden (2014), p. 5. Er wordt verder opgemerkt: 'Doorberekening van handhavingskosten mag dan ook nooit in de weg staan aan een vormgeving en invulling van toezicht en handhaving die gebaseerd is op de principes van onafhankelijkheid en onpartijdigheid, slagvaardigheid en selectiviteit' p. 7-8).

⁹ Maat houden (2014), hoofdstuk 4, p. 14 e.v.

¹⁰ Maat houden (2014), p. 23.

¹¹ Maat houden (2014), p. 24.

rechtvaardiging van doorberekening gesteld. De belangenafweging is voor een groot deel ook afhankelijk van de specifieke kenmerken van een bepaald domein, de soort doelgroep dat¹² daarin opereert, de beleidsdoelstellingen, de gehanteerde toezichtsvisie, alsmede van meer praktische overwegingen zoals de kosten voor de overheid en de lasten voor burgers en bedrijven die een stelsel van doorberekening meebrengt. Harde criteria voor die afweging zijn niet te geven'.¹³ Vanuit dit principe kan bijvoorbeeld ruimte ontstaan om al naar gelang individuele omstandigheden van betrokkenen in een tuchtrechtelijk geding en de eventuele zwaarte van een uitgesproken maatregel of gegrondheid van een beroep tegen een beroepsbeoefenaar over te gaan tot gedeeltelijke matiging dan wel het geheel kwijt te schelden.

In het rapport wordt verder nog gewaarschuwd voor het gevaar dat doorberekening van kosten de toegankelijkheid van een handhavingstelsel niet in gevaar brengt alsook dat de kosten voor het in stand houden van een stelsel van doorberekening van kosten niet duurder uitpakt dan dat die doorberekening opbrengt.¹⁴ Wij lezen in deze stelling dat griffierechten weliswaar geheven mogen worden maar niet op een dergelijk hoog niveau dat het veel tuchtklachtgerechtigden zal afschrikken of dat het tuchtrecht voor hen onbereikbaar wordt.¹⁵ Voor wat betreft de handhavingskosten voor uitvoering van de kostendoorberekening lezen wij er in dat doorberekening op transparante en zoveel mogelijk eenduidige en controleerbare wijze zal moeten plaatsvinden. Een forfaitair stelsel met vaste tarieven en eenheden lijkt daarom de voorkeur te hebben.

2 Karakter tuchtrecht gezondheidszorg

We ontkomen niet aan de vraag bij welk soort recht het gezondheidstuchtrecht (hierna aangeduid als tuchtrecht) thuishoort. Een dergelijk onderzoek is bijvoorbeeld in Frankrijk al eens in 2005 ondernomen.¹⁶ De conclusie aldaar bleef open, maar er wordt wel gerefereerd aan gedeelde principes in de diverse vormen van recht waarin op een of andere manier sprake is van sancties. Ook het publiekrechtelijke aspect werd erin benoemd.¹⁷ Maar het kan zijn dat er toch eerder reden is aansluiting te zoeken bij andere vormen van tuchtrecht en juist geen (praktische) aansluiting te zoeken bij het bestuursrecht, omdat dat het karakter van het gezondheidstuchtrecht (teveel) geweld zou aandoen. Ook in een zojuist verschenen nummer van het juridische blad *Ars Aequi*¹⁸ dat geheel aan het fenomeen tuchtrecht is gewijd is stil gestaan bij het karakter van tuchtrecht in zijn algemeenheid.

Het tuchtrecht in de gezondheidszorg kent in de wet BIG een wettelijke regeling. In het gezaghebbende Handboek Gezondheidsrecht van Leenen wordt enkel gesteld dat het om een

¹² Bedoeld zal zijn 'die'.

¹³ Maat houden (2014), p. 25-26.

¹⁴ Maat houden (2014), p. 32 en hoofdstuk 9 (p. 34).

¹⁵ Zie paragraaf 4.1: de rechter heeft gerefereerd aan het grondrecht van toegang tot de rechter.

¹⁶ Frédéric Laurie, La constitutionnalisation du droit disciplinaire, VIe congrès français de droit constitutionnel, A.F.D.C., Montpellier, 9-11 juin 2005. Atelier 2 – Droit constitutionnel et droits fondamentaux, <http://www.droitconstitutionnel.org/congresmtp/textes2/LAURIE.pdf>.

¹⁷ Frédéric Laurie (2005), p. 13.

¹⁸ *Ars Aequi*, tuchtrecht, aflevering juli/augustus 2016, jaargang 65.

laagdrempelig recht gaat ten behoeve van de handhaving van de kwaliteit van de gezondheidszorg.¹⁹ Juist dit is reden om aansluiting te zoeken bij het stelsel van het bestuursrecht aangezien beide rechtsvormen direct gericht zijn op het dienen van het algemeen belang.²⁰ Dit in tegenstelling tot privaatrecht waar juist het particuliere (civiele) belang wordt gediend. Het bestuursrechtelijke karakter van het tuchtrecht van de wet BIG blijkt uit de laagdrempelige toegang en de – tot op heden – zelfs kosteloze toegang tot dit tuchtrecht. Een versterking van deze gedachtegang is wellicht te vinden in een recente uitspraak van het Centraal Tuchtcollege voor de Gezondheidszorg (CTG) van 9 april 2015.²¹ Een in het BIG-register ingeschreven arts is ook volgens vaste tuchtrechtspraak in die hoedanigheid aan te spreken in het gezondheidstuchtrecht als deze in een andere hoedanigheid optreedt maar wel in een vorm die de individuele gezondheidszorg raakt, het zogenoemde weerslagcriterium. Maar geldt dat nu ook voor de inspecteur gezondheidszorg? Niet volgens het CTG. De inspectie heeft bijzondere wettelijke taken in de gezondheidszorg toebedeeld gekregen.²² Het CTG onderkent weliswaar verschillen tussen het bestuursrecht en het tuchtrecht maar ziet onvoldoende grond om de inspecteur naast deze bestuursrechtelijke beoordeling ook aan het tuchtrecht te onderwerpen. Uit deze uitspraak valt niet af te leiden dat tuchtrecht een vorm van bestuursrecht is of wellicht eerder te zien is als een eigenstandig onderdeel van het recht. Het zegt wel wat over het karakter van het tuchtrecht en wel dat dit dicht aanligt tegen het bestuursrecht en niet tegen bijvoorbeeld het privaatrecht.

‘Het primaire doel van het tuchtrecht is (...) het bewaken en bevorderen van de kwaliteit van de gezondheidszorg. Daarnaast beoogt het burgers te beschermen tegen ondeskundig en onzorgvuldig medisch handelen’.²³ Qua karakter strekt het tuchtrecht ‘tot de behartiging van het algemene belang dat gediend is met een goede beroepsuitoefening’.²⁴ Dit algemeen-belang-karakter pleit voor aansluiting bij het publiekrecht. In de ‘klassieke’ indeling maken strafrecht en bestuursrecht deel uit van het publiekrecht. Beide rechtsgebieden maken het opleggen van sancties of beperkingen aan individuen mogelijk. In het bestuursrecht gaat het om bijvoorbeeld het opleggen van een dwangsom

¹⁹ H.J.J. Leenen, J. Legemaate, Jos Dute, E.J.C. de Jong, M.E. Gelpke, J.K.M. Gevers en G.R.J. de Groot Handboek Gezondheidsrecht, Boom Juridische Uitgeverij, zesde druk Den Haag 2014, p. 606.

²⁰ De belanghebbende mag en zal dit wellicht anders ervaren. Zo zal degene die zich verzet tegen de weigering om een vergunning te verlenen voor uitbouw van zijn woning dit niet doen met het oog op het algemeen belang maar enkel op basis van eigenbelang. Dit motief is echter niet relevant voor het karakter van de weigering tot vergunningverlening: het bestuursorgaan beslist en motiveert dit met het oog op het algemeen belang.

²¹ ECLI:NL:TGZCTG:2015:127. In deze zaak beslist het CTG in de zaak onder nummer van: c2014.316 tm c2014.320.s

²² CTG (2015) r.o. 4.5 waarin verwezen wordt naar art. 1:1, lid 1 Awb.

²³ Commissiebrief inzake Reactie m.b.t. doel medisch tuchtrecht, Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mw. drs. E.I. Schippers, 4 november 2014; A.C. de Die, ‘Gewaarborgde kwaliteit’, in: De toekomst van de Wet BIG, Preadvisie Vereniging voor Gezondheidsrecht 2008, Den Haag: Sdu-Uitgevers 2008, p. 101-194. Jonathan Soeharno Een nieuw panopticon. Over het doel van tuchtrecht, *Ars Aequi* 2016, p. 495 zegt: dat het tuchtrecht een *onbehoorlijkheidsnorm* hanteert. Tuchtrecht toetst niet de behoorlijkheid maar de onbehoorlijkheid, niet of iemand gewenst maar ongewenst gedrag vertoont, niet aan het optimaal maar het minimaal voldoen aan de norm. Kort gezegd: tuchtrecht beloont nooit en straft soms’.

²⁴ H. Uhlenbroek en M.F. Mooibroek, Aansprakelijkheid, Verzekering & Schade, De betekenis van een tuchtrechtelijk oordeel voor de beroepsaansprakelijkheid overschat? *AV&S* 2013/24. Soeharno (2016), p. 496 meent echter dat ‘het tuchtrecht een geheel eigen rechtsfiguur (*sui generis*) is’ en beperkt de betekenis slechts tot integriteit van de eigen groep (p. 497). Onzes inziens is dit toch wat kort door de bocht en geldt dit voor wat wel bekend staat als ‘verenigingstuchtrecht’. Het (medisch) tuchtrecht heeft echter een wettelijke basis in de vorm van de wet BIG en dat geldt bijvoorbeeld ook voor beroepsgroepen als advocaten, waar in de Advocatenwet tuchtrecht is opgenomen. Dat is gedaan vanwege het publieke belang.

of administratieve boete en is het slechts een deel van dit rechtsgebied. In het strafrecht is het opleggen van sancties het hoofdonderwerp. Nu zou bepleit kunnen worden dat tuchtrecht weliswaar publiekrecht is, maar niettemin als zelfstandige entiteit daarbinnen zou kunnen worden beschouwd. Een zodanige zelfstandigheid wordt niet voorondersteld maar kan pas blijken indien er geen aansluiting kan worden gevonden bij bestaand recht. En als al geconcludeerd wordt tot zelfstandigheid dan hoeft dat nog niet te betekenen dat er geen grond is om niettemin aansluiting te zoeken bij bestaande systemen. Ook doorzichtigheid van het recht vraagt om zo min mogelijk uitzonderingen²⁵. Barkhuysen concludeert in zijn oratie bij de aanvaarding van zijn ambt als hoogleraar bestuursrecht: 'Door eenheid en coherentie van recht na te streven worden de legitimatie en acceptatie van het recht en de rechtspraak bevorderd. Dit effect kan optreden doordat het nastreven van rechtseenheid bijdraagt aan het verwezenlijken van rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en de doorzichtigheid van het recht en zelfs de efficiency daarvan vergroot'.²⁶ Dit zijn vereisten om tot een rechtvaardig en aanvaardbaar systeem te komen voor heffing van griffierechten. Dat is wat in deze paragraaf nader wordt onderzocht.

Ervan uitgaande dat tuchtrecht een publiekrechtelijk belang dient komen bestuursrecht en strafrecht²⁷ het meest in aanmerking als stelsel waar het tuchtrecht in de praktijk het beste bij zou kunnen aansluiten. Nog een aanwijzing daarvoor is de 'Aanwijzing feitenonderzoek/strafrechtelijk onderzoek en vervolging in medische zaken' van het College van procureurs-generaal. Daarin staat te lezen: 'Gelet op de afbakening tussen het strafrecht, het tuchtrecht en bestuurlijke handhaving is de rol van het strafrecht in beginsel beperkt tot zaken met (kans op) letsel of zaken waarin de patiënt is overleden als gevolg van binnen de gezondheidszorg gemaakte (mogelijke) fouten. Veelal zal hierbij sprake zijn van opzet of schuld in de zin van grove nalatigheid'. Anders gezegd, het strafrecht komt pas bij 'zwaardere zaken' om de hoek kijken.

Het tuchtrecht is een middel ter uitvoering van de overheidstaak, opgedragen in artikel 22 lid 1 van de Grondwet. De tekst daarvan luidt: 'De overheid treft maatregelen ter bevordering van de volksgezondheid'. Tuchtrecht draagt bij aan deze bevordering door de kwaliteit van zorg geleverd door individuele beroepsbeoefenaren in de zin van de wet BIG het wettelijk kader te bieden om de dagelijkse praktijk te laten toetsen. Vanuit deze grondwettelijke opdracht opereert de wetgever bij het vaststellen van gezondheidsrechtelijke regelgeving in het kader van het bestuursrecht, zoals bij de Wet kwaliteit, klachten en geschillen gezondheidszorg (Wkkgz) en de Wet BIG, regelgeving die als doel heeft de kwaliteit van de gezondheidszorg te bewaken, te bevorderen en te handhaven. Daartoe zijn instituties als de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ), maar ook de Tuchtcolleges gezondheidszorg ingesteld.

Elke maatregel op het gebied van kostenveroordeling en het heffen van griffierechten staat in dienst van, of is niet in tegenspraak met deze grondwettelijke bepaling en het publieke belang dat met deze grondwettelijke bepaling wordt gediend. Een ieder kan immers afhankelijk worden van een arts,

²⁵ T. Barkhuysen, Eenheid en coherentie van rechtsbescherming in de veeljarige Europese rechtsorde, Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar op het gebied van het staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden op 9 december 2005, p. 31.

²⁶ Pinar Ölçer (2016), p. 523 stelt dat overigens niet simpel is. Onzes inziens eens te meer reden om er vooral vanuit de basis van rechtvaardigheid hiernaar te streven.

²⁷ Pinar Ölçer, Eerlijk proces en tuchtrechtelijke procedures, *Ars Aequi* 2016, p. 506-525 gaat in op de vergelijking met het strafrecht in het kader van de vraag hoe het zit met eerlijk procesrecht in het licht van het recht op een eerlijke procedure zoals geformuleerd in het EHRM (art. 6).

waarbij belangrijke mensen- en grondrechten – zoals het recht op gezondheid – in het geding kunnen zijn.

In de wet BIG worden de titels van de beroepsbeoefenaren die onder het gezondheidszorgtuchtrecht vallen expliciet benoemd. Dat is gedaan om publiekrechtelijke redenen. Het gezondheidstuchtrecht is ingesteld voor deze bij name opgesomde beroepstitels met het oog op uitvoering van de taak van de overheid als verwoord in art. 22. Lid 1 Grondwet tot een deugdelijk zorgstelsel. Daarmee verschilt het wezenlijk van bijvoorbeeld verenigingstuchtrecht, waarbij leden van de vereniging voor een college kunnen verschijnen met het oog op de belangen van de vereniging in kwestie. Een van de ontstaansredenen achter de wet BIG was de publiekrechtelijk ingegeven overweging om geneeskunst niet door onbevoegden te laten uitoefenen. Ook het dienen van het algemeen belang door beoefenaren van de geneeskunst werd als motief genoemd voor instelling van gezondheidszorgtuchtrecht (vaak aangeduid als medisch tuchtrecht)²⁸.

De huidige Wet BIG voorziet in artikel 68 lid 6 in een vergoeding voor opgeroepen getuigen en deskundigen en sluit daarbij aan bij de Wet griffierechten burgerlijke zaken. Zoals reeds opgemerkt zou vanuit praktisch oogpunt bij bestaande stelsels kunnen worden aangesloten. De discussie of tuchtrecht een eigen entiteit is mag zeker gevoerd worden maar mist betekenis wanneer het gaat om een regeling voor griffierechten. Niettemin een paar opmerkingen hierover. In het Handboek van Leenen wordt niet in theoretische zin ingegaan op het fenomeen tuchtrecht, maar wordt wel impliciet gesuggereerd dat sprake zou kunnen zijn van een eigen entiteit. Zo wordt bijvoorbeeld gewag gemaakt van verschillen tussen bestuursrechtelijke en tuchtrechtelijke uitspraken.²⁹ Ook in de WKKGZ wordt in art. 8, lid 6 tuchtrecht als aparte entiteit benoemd naast het bestuursrecht. Echter in het Handboek wordt het tuchtrecht op zeker moment wel weer benoemd als ‘publiekelijk tuchtrecht’.³⁰ Vanuit de wetgeving worden bestuursrecht en ‘publiekelijk tuchtrecht hier en daar wel bij elkaar geplaatst. In art. 24 en volgende WKKGZ is geregeld dat de ambtenaren van het Staatstoezicht op de volksgezondheid belast zijn met naleving en toezicht in de zorgsector. In de artikelen 27 en volgende wordt de bevoegdheid van de Minister van VWS beschreven. Een en ander toont de bemoeienis van het bestuur met de (individuele) gezondheidszorg. In art. 100a Awb³¹ wordt in de vorm van een last onder bestuursdwang de mogelijkheid van een aanwijzing gegeven ter zake van beroepsbeoefenaren die niet onder de wet BIG vallen. In het Handboek van Leenen wordt daarover gezegd dat hiermee een extra bevoegdheid is geschapen ‘ten aanzien van degenen die niet onder het tuchtrecht vallen’³². Ook elders zien we de verwevenheid met het bestuursrecht, zoals bijvoorbeeld in art. 3 wet BIG waarbij de Minister degene is die de beroepsregisters instelt en handhaaft. Anders gezegd, het is een *bestuursorgaan* dat onderdelen relevant voor het medisch tuchtrecht moet handhaven. Bovendien zijn op de regels van inschrijving de regels van het bestuursrecht van toepassing.³³ Dergelijke verwevenheid moedigt aan om om

²⁸ M.C.I.H. Biesart in J. Legemaate e.a. par. 1.1 Beroepenwetgeving gezondheidszorg 2010/2011, Deel 1 Over de Wet BIG, Bohn Stafleu Van Loghum.

²⁹ Leenen (2014), p. 299, noot 291; p. 399: opmerking terzake van de WTL, art. 2 sub f waarin de plicht van de arts is opgenomen om de euthanasie of hulp bij zelfdoding medisch zorgvuldig uit te voeren.

³⁰ Leenen (2014), p. 449, 456

³¹ Awb = Algemene wet bestuursrecht.

³² Leenen (2014), p. 458.

³³ Leenen (2014), p. 459.

praktische redenen aansluiting te zoeken bij bepalingen uit het bestuursrecht, ook al kan tuchtrecht mogelijk als een eigen entiteit met eigen beginselen en doeleinden worden beschouwd.³⁴

2.1 Wet positie toezicht en advocatuur en het wetsvoorstel doorberekening kosten toezicht en tuchtrecht juridische beroepen

De Wet positie toezicht en advocatuur geldt vanaf 1 januari 2015. De wet dient ter versterking van de advocatuur in diens kernwaarden zoals partijdigheid en onafhankelijkheid. Daarvoor zijn onder andere artikelen in de Advocatenwet aangepast. 'Er komt een college van toezicht dat gaat controleren hoe de dekens toezicht houden en klachten behandelen'.³⁵ Deze wet biedt cliënten de mogelijkheid bij het tuchtcollege een klacht in te dienen. Het tarief dat daarvoor is ingevoerd bedraagt € 50,00.³⁶ Ook is nieuw de mogelijkheid van kostenveroordeling ingeval de klacht gegrond wordt verklaard.³⁷ De Raad van State geeft in zijn Advies³⁸ aan dat de daarin vervatte regelingen de goedkeuring van de Raad van State kunnen wegdragen, zoals onder meer de hoogte van genoemd griffierecht. De staatssecretaris koppelt in navolging van de Raad van State dit aan de in het Rapport Maat houden 2014 aangegeven uitgangspunten onder de noemer van proportionaliteit.³⁹ De staatssecretaris merkt daarover het volgende op:

'Om tot doorberekening over te gaan dient op grond van Maat houden 2014 vervolgens te worden voldaan aan een vijftal randvoorwaarden:

- Het stelsel sluit aan bij de uitgangspunten van risicogebaseerd toezicht.
- De baten van doorberekening wegen op tegen de kosten.
- De onafhankelijkheid van de toezichthouder is voldoende gewaarborgd.
- Er is voldoende rekening gehouden met het beleid van andere toezichthouders.
- Er is voorzien in een prikkel tot kostenbeheersing'.⁴⁰

De staatssecretaris meent dat er reden is voor toepassing van het profijtbeginsel en benoemt daarbij uitdrukkelijk het voor notarissen, advocaten en gerechtsdeurwaarders geldende tuchtrecht. Risicovol gedrag van een van deze beroepsbeoefenaren heeft negatieve gevolgen voor diens collega's. Deze hebben dus baat bij handhaving van een tuchtrechtelijk stelsel en het rechtvaardigt derhalve vanuit

³⁴ Zoals Soeharno (2016) meent. Dit schuurt echter met een opvatting zoals uitgedragen door Leny de Groot-van Leeuwen, Tuchtrecht voor de juridische beroepen: wee en wel, *Ars Aequi* 2016, p. 529 e.v. Ze schrijft: 'Het gaat in het tuchtrecht dus om meer dan om het strikt beroepsmatige handelen'. 'Het tuchtrecht werkt niet in een maatschappelijk en politiek vacuüm. Hedendaagse adagia vinden, hoe indirect ook, een weerslag in het tuchtrecht en de recente wijzigingen ervan. Klantvriendelijkheid, transparantie, de roep om strengere straffen, het tegemoetkomen aan het toegenomen rechtsbewustzijn van burgers, de vraag om snelle, laagdrempelige en goedkope procedures, we zien ze in deze bijdrage allemaal voorbijkomen'.

³⁵ <http://njb.nl/wetgeving/staatsbladen/positie-en-toezicht-advocatuur.6168.lynx.s>

³⁶ Art. 46e nieuw Advocatenwet.

³⁷ Art. 48 lid 6 nieuw Advocatenwet; dit is ontleend aan <https://www.advocatenorde.nl/10885/nieuwe-regelgeving-nieuwsbrief-2#veranderingen%20tuchtrecht>.

³⁸ Nader rapport inzake het voorstel van wet doorberekening kosten toezicht en tuchtrecht juridische beroepen 3 februari 2015 Nr. 600183 Directie Wetgeving en Juridische Zaken Staatscourant 2015 nr. 4201 17 februari 2015, p. 2. In deze publicatie is tevens opgenomen het Advies Raad van State No. W03.14.0150/II 's-Gravenhage, 24 juli 2014 (in deze publicatie zijn dat p. 5-8).

³⁹ Nader rapport (2015), p. 1.

⁴⁰ Nader rapport (2015), p. 2.

het profijtbeginsel het (gedeeltelijk) doorberekenen van kosten aan deze beroepsbeoefenaren.⁴¹ De staatssecretaris ziet geen principiële bezwaren tegen kostendoorberekening.⁴² Hij spreekt een voorkeur uit voor een forfaitair stelsel.⁴³

De Raad van State is in zijn advies wat terughoudender aangezien de kosten voor het dragen van toezicht per lid van de beroepsgroep niet gering zijn.⁴⁴ Voor wat betreft kostendoorberekening bij tuchtrechtelijke veroordeling adviseert de Raad van State meer duidelijkheid te verschaffen over welke kosten het bij kostenveroordeling gaat. In het burgerlijke recht worden daaronder verstaan de door de tegenpartij gemaakte kosten maar niet de kosten van de overheid zelf. Daarvoor dienen de griffierechten. De Raad van State merkt verder op: 'De in het kader van de proceskostenveroordeling gemaakte verwijzing in de memorie van toelichting naar het burgerlijk procesrecht en het bestuursprocesrecht is slechts bedoeld om aan te geven dat het voor de hand ligt om ook bij het tuchtprocesrecht tot een systeem te komen op grond waarvan de kostenveroordeling – zowel betrekking hebbende op de kosten van de klager als op de overige kosten – forfaitair kan worden vastgesteld'.⁴⁵ Deze opmerking sterkt ons in de mening dat aansluiting bij het bestuursrecht de juiste keuze is, gezien het grote publieke en individuele belang van een goede gezondheidszorg.

3 Geen onevenredig grote neveneffecten

Het criterium

'a. zodat het doel van beide voorzieningen wordt bereikt zonder dat onevenredig grote neveneffecten optreden;

In dit criterium is de eis gelegen dat het doel van het tuchtrecht in stand blijft, dat wil zeggen dat het dienen van het algemeen belang niet in de knel komt. Voor tuchtrecht geldt in het bijzonder als doel het beschermen van de kwaliteit van zorg. Heffing van griffierecht mag, zoals de Minister in haar nota ook heeft aangegeven, er niet toe leiden dat potentiële patiënten met een klacht worden afgeschrikt vanwege het kostenrisico als patiënt. Omdat de wet BIG ook de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ)⁴⁶, de leiding van een gezondheidszorginstelling, medebehandelaars, nabestaanden en wettelijk vertegenwoordigers van de patiënt tot de tuchtklachtgerechtigden rekent dient ook hier geen dusdanige drempel te worden opgeworpen dat *de facto* de toegang tot het tuchtrecht voor velen als een te hoge financiële hindernis zal worden ervaren. Door Bauw cs is naar aanleiding van een regeringsvoorstel om de griffierechten kostendekkend te maken geschat dat voor wat betreft het bestuursrecht er ongeveer 17% minder zaken zullen worden aangebracht en bij de belastingrechter zelfs 44%.⁴⁷ In het rapport *Beoordeling Impactanalyse Kostendekkende*

⁴¹ Nader Rapport (2015), p. 2.

⁴² In het Advies, Nader Rapport Raad van State (2015), p. 3 is uitgerekend wat de kosten van klachtbehandeling zijn die aan de beroepsgroep van deurwaarders en notarissen zouden kunnen worden doorberekend en hoeveel deze beroepsgroepen omzetten. De omzet komt in 2013 neer op bijna 1 miljard euro, de kosten voor de klachtprocedures op bijna 7 miljoen euro. Deze kosten die op beide beroepsgroepen zouden neerkomen kunnen vervolgens verminderd worden met kostenveroordelingen in individuele tuchtzaken.

⁴³ Nader Rapport (2015), p. 3.

⁴⁴ Advies Raad van State No. W03.14.0150/II 's-Gravenhage, 24 juli 2014, Staatscourant 2015 nr. 4201 17 februari 2015 p. 6 en 7.

⁴⁵ Advies Raad van State (2014), p. 7.

⁴⁶ Ingevolge artikel 65a lid 3 Ambtelijk concept wetsvoorstel modernisering Wet BIG is de Inspecteur geen griffierecht verschuldigd.

⁴⁷ Bauw (2012), p. 8.

*Griffierechten*⁴⁸ wordt bij een verhoging van het griffierecht een 'vraaguitval' voor het bestuursrecht gegeven tussen de 16 en 33% voor wat betreft het bestuursrecht⁴⁹

Als kanttekening hierbij geldt dat er een relatie bestaat met de hoogte van het nagestreefde financieel belang, een factor die niet opgaat voor het tuchtrecht. Deze data laten zich daarom maar lastig vertalen naar tuchtrecht. Bij tuchtrecht zal de afweging zijn of een klager bereid is kostenrisico te lopen om een maatregel opgelegd te krijgen tegen een beroepsbeoefenaar, terwijl daar geen mogelijke financiële genoegdoening tegenover staat. Wel kan de uitspraak van de tuchtrechter van belang zijn voor een aansprakelijkheidsstelling in het civiele recht en speelt de erkenning van aangedaan leed of een onheuse bejegening een rol.

3.1 Bagatelzaken

Echter, evenzeer moet voorkomen worden dat het tuchtrecht bijkans bezwijkt onder tuchtklachten, waardoor de wachttijd voor behandeling van een tuchtzaak onacceptabel oploopt en de tuchtrechter gehinderd wordt in het doel namelijk het beschermen van de kwaliteit van zorg. Het is in dit kader dat gewag wordt gemaakt van 'bagatelzaken'. In de wet is daarvoor geen definitie te vinden.

Sijmons en Hubben zeggen het volgende over de bagatelzaken:

'Ongeveer tweederde van de klachten wordt in raadkamer afgewezen als ongegrond, niet-ontvankelijk verklaard of ingetrokken. Veel klagers zijn dus bij het tuchtcollege gewoon aan het verkeerde adres. De klacht is in die gevallen inhoudelijk zo licht, te weinig gefundeerd of voldoet niet aan basale eisen, zodat die, naar het oordeel van de tuchtrechter, niet tot een mondelinge behandeling kan leiden en wordt afgedaan in raadkamer'. Met 'bagatelzaken' bedoelen de auteurs dus zaken die niet bij het tuchtrecht thuishoren.⁵⁰ Zij baseren zich op de daarvoor gepubliceerde cijfers. Daarmee wordt ook in deze nota met het begrip 'bagatelzaak' een zaak bedoeld die te licht is voor tuchtrecht of daar gezien het karakter al helemaal niet thuishoort.

Het zonder behandeling laten althans niet openbaar behandelen van de klachten tast volgens hen het vertrouwen in het tuchtrecht aan. Ook raken de tuchtcolleges op achterstand waardoor zaken die er wel toe doen te lang blijven liggen.

Alhoewel dit geen deel uitmaakt van de onderzoeksopdracht an sich moet toch een blik geworpen worden op de vraag waartoe het instellen van griffierecht zou kunnen leiden. Immers de vraag is hoe hoog dit tarief dan wel zou moeten worden en hoe griffiegeld ertoe zou kunnen bijdragen dat de tuchtrechter minder te maken zal hebben met bagatelzaken. Dan moet toch even worden stilgestaan bij de vraag wat heffing van griffierechten voor effecten zou kunnen hebben. Het houdt een speculatief karakter, maar één opmerking verdient aandacht, namelijk dat het niet volledig doorberekenen van kosten aan de orde is wanneer er andere belangen dan die van eiser meespelen.⁵¹ Voor het medisch tuchtrecht geldt dat zowel de gezondheidszorg als geheel als de

⁴⁸ S.W. van den Braak, M.T. Croes, P.O. de Jong, R.M.V. van Os, M.J. ter Voert, Memorandum 2011-4 Beoordeling Impactanalyse Kostendekkende Griffierechten, WODC 2011.

⁴⁹ WODC (2011), p. 47.

⁵⁰ Jaap Sijmons en Joep Hubben, Revitalisering van het tuchtrecht? NJB 2015 nr. 38 (p. 2673-2674),

⁵¹ J.J.A. Bosch met medewerking van: mr. H.E. Briiring dr. A.J.G.M. van Montfort
prof. mr. M. Scheltema Buitengerechtelijke geschilbeslechting in het bestuursrecht en privaatrecht
Rijksuniversiteit Groningen Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde 1999: Zie het overzicht op pp. 107-110.

beroepsgroep belang hebben bij tuchtprocedures. Dat belang is er wanneer zoveel mogelijk die zaken bij de tuchtrechter komen die *bijdragen* aan dit doel. De zogeheten bagatelzaken voldoen daar niet aan⁵². Maar het moet er evenmin toe leiden dat *wèl relevante zaken* ook gaan wegblijven bij de tuchtrechter. Mensen dienen een klacht in om hun eigen situatie te verbeteren.⁵³ Anders gezegd, de klager moet bij het indienen van een klacht de idee hebben dat gegrondverklaring ervan diens eigen situatie doet verbeteren. Vertaald naar het tuchtrecht komt het erop neer dat de klager ziet dat zijn klacht ‘aankomt’ bij de beklaagde professional en dat andere patiënten daarvan profijt zullen hebben. Bagatelzaken dragen hier niet aan bij.

3.2 Financiële drempel

Het bestaan van een financiële drempel komt veelvuldig voor in ons recht, zoals bij menige geschillencommissie.⁵⁴ Dit kan ons mogelijk enig inzicht verschaffen in de vraag in hoeverre deze geschillencommissies de zaken voorgelegd krijgen die daar thuishoren, omdat een zaak bijdraagt aan de kwaliteit van de branche. Bij een enkele klachtencommissie is het klachtgeld bijvoorbeeld hoger ingeval de klacht ‘kennelijk niet-ontvankelijk’ wordt verklaard. Zo hanteert KIFID (de Geschillencommissie Financiële Dienstverlening) een tarief van 100 euro ingeval de klacht ‘kennelijk niet-ontvankelijk’ wordt verklaard, terwijl bij afwijzing van een wel in behandeling genomen klacht het tarief de helft bedraagt, namelijk 50 euro.⁵⁵ Mogelijk zou dat ertoe kunnen leiden dat belanghebbenden beter nadenken alvorens een klacht in te dienen en ook hun klacht beter en meer weloverwogen formuleren wanneer zij deze indienen.⁵⁶

Ook worden verschillen gemeld als het gaat om wie de klacht indient, een particulier of een zakelijke cliënt.⁵⁷ Rammeloo meldt dat het ‘klachtengeld’ zoals het hier genoemd wordt een financiële drempel opwerpt om ‘bagatelzaken’ buiten de deur te houden, maar zij doet geen uitspraken over de vraag of het beoogde effect daadwerkelijk wordt bereikt.

Legemaate vermoedt dat heffing van griffierechten in het tuchtrecht bagatelzaken niet zal tegenhouden maar principiële zaken juist weer wel. Veel patiënten zullen voor alles het kostenaspect afwegen ongeacht het principiële belang van de zaak. Anders gezegd, Legemaate vermoedt dat

In dezelfde zin H.B. Winter A. Middelkamp M. Herweijer, *Klagen bij bestuursorganen Evaluatieonderzoek naar de klachtbehandeling door bestuursorganen, Derde evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht 2006*, WODC 2007, p. xiv.

⁵² Leny de Groot-van Leeuwen, *Tuchtrecht voor de juridische beroepen: wee en wel*, Ars Aequi 2016, p. 528-534 merkt op dat voor veel mensen een ‘bagatelzaak’ wel degelijk refereert aan het rechtvaardigheidsgevoel (p. 532).

⁵³ Dit vermoeden wordt uitgesproken door Winter c.s. (WODC 2007), p. 25. Er is weinig reden hier aan te twijfelen.

⁵⁴ Het gaat om bedragen uiteenlopend van 27,50 euro bij de Geschillencommissie Energie tot 127,50 euro bij de Geschillencommissie Reizen als het om duurdere reizen gaat.

(<https://www.degeschillencommissie.nl/consumenten/>) (geraadpleegd 18 jan. 2016). Zie verder Klapwijk, A., Voert, M. ter, *Evaluatie De Geschillencommissie 2009*, Boom Juridische uitgevers, WODC 2009, p. 28.

⁵⁵ Art. 31.2 van het Reglement Ombudsman & Geschillencommissie Financiële Dienstverlening (Kifid).

⁵⁶ In het Jaarverslag van De Geschillencommissie Jaarverslag 2014 Consumentenzaken wordt opgemerkt dat laagdrempeligheid bevorderd wordt in het kader van de kerntaak tot oplossing van geschillen. De niet uitgesproken suggestie is dat de branches aan geloofwaardigheid winnen door doelmatige geschillenbeslechting.

⁵⁷ L. Rammeloo, *De Geschillencommissie Advocatuur, TvA 2015/68*, p. 113-117. Genoemd wordt voor de particulier een tarief van 52,50 tot 102,50 euro al naar gelang de hoogte van de ingediende vordering, terwijl de zakelijke cliënt een veelvoud betaalt, namelijk 325 tot 425 euro exc. BTW.

griffierechten een ondoelmatig – of zo men wil – een verkeerd gebruik van tuchtrecht niet zullen afremmen maar enkel de hoeveelheid zaken. Alleen in de zeldzame gevallen dat één klager bijvoorbeeld tien zaken aanspant zullen griffierechten wellicht een remmend effect kunnen hebben op bagatelzaken, zo veronderstelt hij.⁵⁸

Wat opviel was dat consumenten in het algemeen meer geld kwijt zeiden te zijn aan andere posten dan het klachtengeld. ‘Voor bijna de helft van de consumenten uit de groep ‘uitspraak’ kostte de procedure tussen de € 100 en € 500, voor 41% minder dan € 100 en voor 4% waren er geen kosten aan verbonden. Voor consumenten die een regeling of schikking hebben getroffen, liggen de kosten veelal lager. Ongeveer 60% was € 100 of minder kwijt en 11% had geen kosten’.⁵⁹ Deze vraag was gesteld in het kader van de toegankelijkheid van de klachtencommissies. Een deel van de consumenten kon een beroep doen op hun rechtsbijstandsverzekering en was daardoor veel minder tot niets aan kosten kwijt. Gemiddeld was volgens dit onderzoek de consument gemiddeld 250 euro kwijt aan kosten voor de procedure.

Uit een en ander zou kunnen blijken dat klachtgerechtigden de focus hebben op het te heffen klachtgeld maar voorbijgaan aan de werkelijke kosten. Met andere woorden, de hoogte van het klachtgeld is in werkelijkheid veel minder relevant in het totaal van de te maken kosten dan hetgeen door de klachtgerechtigde als zodanig zal worden ervaren. De hoogte van het klachtgeld speelt daardoor meer dan gemiddeld een rol in de *perceptie* of klager ‘het de moeite waard vindt’ zijn klacht aan een tuchtcollege voor te leggen.

Teneinde enerzijds een drempel op te werpen tegen bagatelzaken en anderzijds de toegang tot de tuchtrechter te waarborgen moet dan ook gekozen worden voor een niet te hoog griffierecht. De voorgestelde aansluiting bij het bestuursrecht komt dan ook hierbij tot zijn recht.

3.3 Conclusie hoogte griffierechten en bagatelzaken

Het is moeilijk om een uitspraak te doen waarin een relatie kan worden gelegd tussen de hoogte van de heffing van griffierechten en het aandeel bagatelzaken op het totaal aantal zaken. Bauw cs en de evaluatie van de Geschillencommissies in 2009 laten hooguit zien dat het *totaal* aantal aangebrachte zaken wel eens fors zouden kunnen minderen. Mogelijk zou een groot kwantitatief onderzoek onder potentiële klagers meer inzicht kunnen verschaffen in de vraag of mensen bij een bepaalde hoogte van klachtgeld zich bezinnen op het indienen van een klacht en op het formuleren van de klacht.

Op basis van bestaande overzichten is echter geen uitspraak te doen omtrent het vermoeden dat de heffing van griffierechten zal *schiften* tussen inhoudelijke tuchtzaken en bagatelzaken.

⁵⁸ J. Legemaate, Griffierecht in tuchtzaken (redactioneel), TvGR 2015, p. 299.

⁵⁹ Evaluatie Klachtencommissie 2009, p. 48.

Het criterium

‘b. zodat de administratieve lasten beperkt blijven’ suggereert dat het heffen van griffierechten weer kosten met zich meebrengt. Het onderzoek beperkt zich gezien de korte duur en bescheiden omvang tot hetgeen daar in de literatuur over te vinden is.

Er zijn wel eens stukken gepubliceerd over de verhouding griffierechten en administratieve lasten. Zo wordt in 1992 het volgende gemeld: ‘De totale opbrengst van de griffierechten in belastingzaken bij de vijf gerechtshoven in het jaar 1990 bedroeg f 1,7 miljoen. In datzelfde jaar werd in totaal door de belastingdienst f 0,65 miljoen vergoed aan belastingplichtigen. De totale kosten die gemoeid zijn met het innen van griffierecht worden geschat op een derde van de hoogte van het griffierecht, dat wil zeggen f 0,56 miljoen. De netto opbrengst is dus ca. f 500 000’.⁶⁰ Kortom de baten waren hoger dan de lasten.

Eddy Bauw c.s. wijdden in 2012 een artikel aan het fenomeen kostendekkende griffierechten⁶¹. De suggestie van hen is dat ‘grofweg’ civiele zaken bestuurszaken bekostigen en zaken met grote financiële belangen die met lagere financiële belangen bekostigen. ‘Voor de rechtbanken is het beeld het duidelijkst: op kanton- en civiele zaken wordt ‘verdiend’ ten gunste van het bestuursrecht. In hoger beroep zijn de griffierechten volgens hen nooit dekkend’.⁶² De suggestie die hier wordt gegeven is dat griffierecht de werkelijke kosten nooit zullen dekken. Het gaat dus inderdaad om een beperking van de administratieve lasten bij het heffen van griffierechten. De illusie dat een en ander kostendekkend zal worden in tuchtzaken lijkt bij voorbaat verworpen. Dan rest dus de vraag of de administratieve kosten die gepaard gaan aan het heffen van griffierechten op zich een drukkend effect hebben op de door de overheid te dragen lasten.

4 Hoogte griffierechten

Voor wat betreft de hoogte van het griffierecht kan – zoals hierboven is betoogd – het best worden aangesloten bij het bestuursrecht⁶³ en bij de Wet doorberekening kosten toezicht en tuchtrecht juridische beroepen.⁶⁴ Concreet lijkt een bedrag van € 50,00 voor de klager als natuurlijke persoon in eerste aanleg redelijk.⁶⁵ Ook hiermee wordt aangesloten bij de hoogte van het griffierecht in het bestuursrecht. Met de heffing van het griffierecht in bestuursrechtelijke zaken heeft de wetgever onder meer beoogd dat rechtzoekenden aan de hand van de daaraan verbonden kosten een zorgvuldige afweging maken of het zin heeft een zaak aan de bestuursrechter voor te leggen.⁶⁶ Daarbij is de wetgever ervan uitgegaan dat heffing van griffierecht niet tot gevolg mag hebben dat aan bepaalde groepen rechtzoekenden in feite de toegang tot de bestuursrechter wordt ontnomen.⁶⁷ Hieruit moet worden afgeleid dat de wetgever, ook bij het vaststellen van de hoogte van het bedrag

⁶⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 1991-1992, Aanhangsel Handelingen, nr. 264, blz. 537. Antwoord van minister Hirsch Ballin (Justitie), mede namens de staatssecretaris van Financiën. (Ontvangen 30 december 1991), zie ook Aanhangsel Handelingen nr. 243, Vergaderjaar 1991-1992.

⁶¹ Eddy Bauw, Frans van Dijk en Frank van Tulder, De angel uit de kostendekkende griffierechten?, NJB 2012/1, p. 1-12.

⁶² Bauw (2012), p. 3-4.

⁶³ In sociale zekerheidszaken is dit momenteel in eerste aanleg € 46,00

⁶⁴ Tweede Kamer 2014-2015, 34 145, nr. 2

⁶⁵ Zo ook J.C.J. Dute in ‘Het concept-wetsvoorstel modernisering tuchtrecht’ Tijdschrift voor Gezondheidsrecht 2015 (39)

⁶⁶ Tweede Kamer, 1984/85, 18 835, nr. 3, blz. 6, en Tweede Kamer, 1991/92, 22 495, nr. 3, blz. 125.

⁶⁷ Tweede Kamer, 1991/92, 22 495, nr. 3, blz. 125.

aan griffierecht, is uitgegaan van gevallen waarin de betrokkenen over de financiële middelen beschikken om het verschuldigde griffierecht te betalen, en dus in staat zijn de daaruit voortvloeiende last af te wegen tegen het nut van het voeren van een gerechtelijke procedure.

In het algemeen kan worden aangenomen dat de regeling in het bestuursrecht over heffing van griffierecht, inclusief de thans daarbij behorende bedragen aan griffierecht, van dien aard is dat rechtzoekenden daarmee de toegang tot de rechter niet wordt ontnomen.⁶⁸

5 Kostenveroordeling

5.1 Welke kosten komen voor vergoeding c.q. veroordeling in aanmerking?

Ook ten aanzien van de kostenveroordeling kan bij het bestuursrecht worden aangesloten. Volgens artikel 1 van *het Besluit proceskostenveroordeling in bestuursrechtelijke procedures (Bpb)*⁶⁹ (zie bijlage 3) komen de volgende kosten in aanmerking voor veroordeling respectievelijk vergoeding:

- a. kosten van door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand⁷⁰,
- b. kosten van een getuige, deskundige of tolk die door een partij of een belanghebbende is meegebracht of opgeroepen, dan wel van een deskundige die aan een partij verslag heeft uitgebracht,
- c. reis- en verblijfkosten van een partij of een belanghebbende,
- d. verletkosten van een partij of een belanghebbende,
- e. kosten van uittreksels uit de openbare registers, telegrammen, internationale telexen, internationale telefaxen en internationale telefoongesprekken, en
- f. kosten van het als gemachtigde optreden van een arts in zaken waarin enig wettelijk voorschrift verplicht tot tussenkomst van een gemachtigde die arts is.

Voor wat betreft de onder f genoemde kosten geldt dat dit niet aan de orde is in het tuchtrecht. Over de kosten van een getuige of een deskundige valt op te merken dat er al naar gelang diens professionaliteit blijkens rechtspraak verschillen kunnen bestaan qua hoogte van de vergoeding. Opgemerkt moet worden dat rechtsbijstandsverzekeringen de kosten van getuigen en deskundigen volgens hun voorwaarden zullen vergoeden en dat kostenveroordeling er dan toe leidt dat bepaalde door de rechtsbijstandsverzekeraar van de winnende partij vergoede kosten door de verzekeraar zullen worden terugontvangen. Het kostenaspect zal met name degene treffen die geen rechtsbijstandsverzekering heeft. In het voorstel wordt aangegeven dat alleen de gedaagde partij tot de kosten zal kunnen worden veroordeeld. Het is de verwachting dat professionele partijen zich tegen dergelijke kosten zullen hebben verzekerd of dat de kosten voor rekening van de werkgever

⁶⁸ CRvB, 13-2-2015, ECLI:NL:CRVB:2015:282.

⁶⁹ Besluit van 22 december 1993, houdende nadere regels betreffende de proceskostenveroordeling in bestuursrechtelijke procedures.

⁷⁰ Of iemand daarvoor verzekerd is doet niet ter zake. De verzekeraar zal dan krachtens de verzekeringsvoorwaarden de vergoeding tegemoet zien. Dat geldt ook overigens de griffierechten. Zie bijvoorbeeld de verzekeringsvoorwaarden van DAS rechtsbijstand onder 16 (<http://www.dfd.nl/downloads/website/voorwaardenrechtsbijstandverzekeringnedasco.pdf>, geraadpleegd 12 april 2016).

van de gedaagde zorgprofessional zullen komen. Er wordt in de verzekeringsvoorwaarden van diverse rechtsbijstandsverzekeraars geen onderscheid gemaakt qua aard van het recht⁷¹.

5.2 Kosten getuige en deskundige,

In het kader van bestuursrechtelijke zaken zijn er diverse uitspraken geweest over de hoedanigheid van de deskundige die in een rechtszaak wordt aangevoerd alsook de hoogte van de vergoeding van de deskundige. De rechter beoordeelt echter niet van te voren of een door (één der) partijen aangevoerde deskundige wel als zodanig kan optreden.

In Rechtbank Arnhem 30 nov.2010, ECLI:NL:RBARN:2010:BO5369 wordt beslist dat een deskundige op basis van het recht ook enkel de rol van deskundige mag vervullen en niet zoals in deze zaak tevens gemachtigde. 'Op grond van artikel 7:15, tweede lid, Awb worden de kosten, die de belanghebbende in verband met de behandeling van het bezwaar redelijkerwijs heeft moeten maken, door het bestuursorgaan uitsluitend vergoed op verzoek van de belanghebbende voor zover het bestreden besluit wordt herroepen wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid.

In artikel 1 Besluit proceskosten bestuursrecht (Bpb) is, voor zover hier van belang, het volgende bepaald:

"Een veroordeling in de kosten als bedoeld in artikel (...) artikel 7:15, tweede lid (...) van de Algemene wet bestuursrecht kan uitsluitend betrekking hebben op:

- a. kosten van door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand,
- b. kosten van een (...) deskundige (...) die (...) aan een partij een verslag heeft uitgebracht, (...)"

(r.o. 4).

In Rechtbank Arnhem 5 juli 2011, ECLI:NL:RBARN:2011:BR1217 is er twist over de hoogte van de vergoeding van de kosten van de deskundige. Omdat dit een gekwalificeerde deskundige is wordt het tarief opgehoogd. Daaruit kan blijken dat de rechter geen eisen vooraf stelt aan de ten tonele gevoerde deskundige doch enkel rekening houdt met een eventuele specifieke deskundigheid. De uitleg is als volgt:

'De kosten voor het in de bezwaarfase verrichten van werkzaamheden door een deskundige komen op grond van artikel 7:15 Awb juncto artikel 1 van het Besluit proceskosten bestuursrecht (hierna: het Besluit) voor vergoeding in aanmerking. Ingevolge artikel 2 van het Besluit wordt de vergoeding vastgesteld met overeenkomstige toepassing van het bepaalde bij en krachtens de Wet tarieven in strafzaken. Ingevolge artikel 3 van de Wet tarieven in strafzaken juncto artikel 6 van het Besluit tarieven in strafzaken 2003 geldt, naar gelang de werkzaamheden niet of in meer of mindere mate van wetenschappelijke of bijzondere aard zijn, een tarief van ten hoogste € 81,23 per uur.

[A] is volgens het taxatierapport gediplomeerd WOZ-taxateur. Hij is dus een deskundige (zie ook HR 22 september 2006, nr. 40.311, LJN AY8639). Dat betekent dat de werkzaamheden die hij in die hoedanigheid verricht van bijzondere aard zijn. In beginsel bestaat er dus recht op vergoeding van de kosten van door hem verrichte werkzaamheden. In de Nota van toelichting bij het Besluit tarieven in strafzaken 2003 (Stb. 330), is bij artikel 6 onder meer het volgende opgenomen:

"Het artikel stelt het maximum uurtarief vast voor vergoedingen voor werkzaamheden waarvoor elders in het besluit geen speciaal tarief is bepaald. De vraag of voor deze werkzaamheden het

⁷¹ DAS (2016), onder 16a; NVAA meldt op zijn website expliciet klacht- en tuchtrecht (<https://www.vvaa.nl/verzekeringen/rechtsbijstandverzekering-particulier>).

maximum uurtarief of een lager tarief geldt, is afhankelijk van de mate van wetenschappelijke of bijzondere aard van de werkzaamheden. Door een maximumtarief op te nemen is er ruimte voor marktwerking; om deze reden is eveneens afgezien van het opnemen van een minimumtarief.”.

Uit deze passage komt naar voren dat de besluitgever heeft voorzien in een maximumtarief om marktwerking te stimuleren. Uitgangspunt moet daarom zijn dat, zolang dat niet leidt tot een hogere vergoeding dan het in het Besluit tarieven in strafzaken 2003 genoemde maximum, voor vergoeding in aanmerking komt het bedrag dat daadwerkelijk per uur is gefactureerd. Dat de besluitgever zou hebben bedoeld om, wanneer het in rekening gebrachte uurtarief lager is dan het in het Besluit tarieven in strafzaken 2003 genoemde maximumtarief, een lager tarief te vergoeden dan in rekening is gebracht, blijkt niet uit de Nota van toelichting.’ (r.o. 4).

Kortom er kan reden zijn aandacht te hebben voor de bijzondere deskundigheid waardoor het tarief hoger kan uitvallen. Maar dat is dan ook alles, er vindt geen toetsing vooraf plaats.

Al zijn de kosten van een beroepsbeoefenaar die een maatregel krijgt opgelegd naar alle waarschijnlijkheid gedekt, omdat het gebruikelijk is dat een beroepsbeoefenaar een rechtsbijstands- en beroepsaansprakelijkheidsverzekering heeft of de kosten voor rekening van de werkgever zijn ingeval het een beroepsbeoefenaar in dienstverband betreft, kan er toch reden zijn in uitzonderlijke gevallen de kostenveroordeling te matigen. Dat zou bijvoorbeeld aan de orde kunnen zijn in gevallen waarin de tuchtrechter tot uitdrukking brengt begrip te kunnen opbrengen voor het handelen van de beroepsbeoefenaar vanwege de bijzondere omstandigheden van het geval, maar toch besluit tot het opleggen van de lichtste maatregel. Dat is bijvoorbeeld het geval als er onduidelijkheid heerste voor de beroepsbeoefenaar en de rechter niettemin vanuit de overweging om duidelijkheid te scheppen over moet gaan tot gegrondverklaring. Dan past het in het stelsel van ons recht dat er ruimte moet zijn tot overwegingen van redelijkheid en billijkheid.⁷² In het bestuursrecht is het overigens geen uitzondering in bepaalde gevallen partijen ieder hun eigen kosten te laten dragen.

Qua hoogte van de kostenveroordeling is het mogelijk dat de werkelijke kosten de forfaitaire vergoeding te boven zouden kunnen gaan die door de verzekeraar worden vergoed (zie de hierboven aangehaalde zaak). Dit zou wellicht het geval kunnen zijn in ingewikkelde kwesties die zeer specifieke deskundigheid vragen.⁷³ In dergelijke wellicht uitzonderlijke gevallen moet er ruimte zijn voor matiging aangezien een tuchtzaak niet als bijwerking mag hebben dat een beklaagde vanwege de ingewikkeldheid van een zaak daar financieel (fors) nadeel door zou kunnen lijden.

5.3 De hoogte van de kosten

In het algemeen bestuursrecht wordt het bedrag van de kosten bij de uitspraak ex art. 2 Bpb als volgt vastgesteld:

⁷² Een illustratie is de in het vakblad van de KNMG, *Medisch Contact* (27 mei 2011 | 66 nr. 21) gepubliceerde uitspraak van het Centraal Tuchtcollege voor de Gezondheidszorg inzake de kwestie of voor geneeskundige behandeling van een kind de toestemming van beide ouders nodig is. Het ging in dit geval om een spoedintake in een instelling voor jeugdzorg van een kind met gescheiden ouders die beiden het ouderlijk gezag hadden. Er wordt volgens de commentatoren Crul en Hendriks een belangrijke nieuwe maatregel geformuleerd. In dit geval legt het college geen maatregel op, ook al wordt de klacht gegrond verklaard.

⁷³ Zo heeft DAS (2016) in zijn voorwaarden opgenomen dat nooit meer vergoed wordt dan het met verzekerde afgesproken maximum.

- a. ten aanzien van de kosten, bedoeld in artikel 1, onderdeel a: overeenkomstig het in de bijlage 3 opgenomen tarief;
- b. ten aanzien van de kosten, bedoeld in artikel 1, onderdeel b: op de vergoeding die ingevolge artikel 8:36, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht is verschuldigd; indien de kosten zijn gemaakt in bezwaar of administratief beroep wordt deze vergoeding vastgesteld met overeenkomstige toepassing van het bepaalde bij en krachtens de Wet tarieven in strafzaken;
- c. ten aanzien van de kosten, bedoeld in artikel 1, onderdeel c: overeenkomstig artikel 11, eerste lid, onderdeel c, van het Besluit tarieven in strafzaken 2003;
- d. ten aanzien van de kosten, bedoeld in artikel 1, onderdeel d: overeenkomstig een tarief dat, afhankelijk van de omstandigheden, tussen € 7 en € 78 [Red: per 1 januari 2015: € 81] per uur bedraagt;
- e. ten aanzien van de kosten, bedoeld in artikel 1, onder e: op de werkelijke kosten,
- f. ten aanzien van de kosten, bedoeld in artikel 1, onder f: met overeenkomstige toepassing van het in de bijlage 3 opgenomen tarief, met dien verstande dat slechts de helft van het aantal uit de bijlage 3 voortvloeiende punten wordt toegekend.

Om zoveel mogelijk uniformiteit te bewerkstelligen en regeldruk te vermijden zou in de op te stellen AMvB kortweg verwezen kunnen worden naar het Bpb, maar dat zal de leesbaarheid niet ten goede komen, temeer daar dit Besluit weer verwijst naar de Awb en de Wet tarieven in strafzaken. Duidelijker is deze regelgeving te vertalen of te herschrijven met gebruikmaking van de 'BIG-terminologie', zoals klacht, klager, beklaagde, Regionaal Tuchtcollege voor de Gezondheidszorg en Centraal Tuchtcollege voor de Gezondheidszorg.

6 Enige kanttekeningen

De reden om kanttekeningen te plaatsen is om na te gaan of invoering van griffierechten het beoogde effect zal hebben. Invoering van kostenveroordeling zou mogelijk ertoe kunnen leiden dat beroepsbeoefenaren meer juridisch defensief gaan handelen hetgeen kan leiden tot overbehandeling.⁷⁴ Dan zou kostenveroordeling tot effect hebben dat de kwaliteit van de geneeskunde zou kunnen worden aangetast. De veronderstelling is dat een beroepsbeoefenaar mogelijk meer vatbaar is voor hoge proceskosten indien kostenveroordeling tot de tuchtrechtelijke mogelijkheden gaat behoren. Thans blijven de gevolgen van een maatregel vooral beperkt tot de beroepsbeoefenaar zelf in de vorm van een maatregel, maar wanneer de beroepsbeoefenaar in zo'n geval ook voor de kosten van klager gaat opdraaien loopt diens beroepsaansprakelijkheidsverzekeraar meer risico. Echter, ook thans worden door de beroepsaansprakelijkheidsverzekeraar de door de beklaagde gemaakte kosten vergoed. Er is geen aanwijzing op dit moment dat kostenveroordeling zou leiden tot meer defensieve geneeskunde. Uit het interview (zie bijlage 1) blijkt niet dat beroepsaansprakelijkheidsverzekeraars in die richting zullen denken. Zo gaf geïnterviewde aan dat kostenveroordeling *sec* geen reden is voor hoger beroep

⁷⁴ Zie o.a. David M. Studdert cs, Defensive Medicine Among High-Risk Specialist Physicians in a Volatile Malpractice Environment, *JAMA*. 2005;293(21):2609-2617. doi:10.1001/jama.293.21.2609 (gehaald van internet website: <http://jama.jamanetwork.com/article.aspx?articleid=200994>). Onderzoek uit 2005 in Pennsylvania, VS wijst uit dat hoge aansprakelijkheidsrisico's tot defensieve geneeskunde leiden in deze staat. Het wordt daar wel aangeduid als 'assurance behavior'; Nahed BV, Babu MA, Smith TR, Heary RF (2012) Malpractice Liability and Defensive Medicine: A National Survey of Neurosurgeons. *PLoS ONE* 7(6): e39237. doi:10.1371/journal.pone.0039237,

in het tuchtrecht. Het medisch-professioneel handelen wordt geleid door de belangen van de patiënt en beroepsaansprakelijkheidsverzekeraars respecteren dat in ons land. De KNMG als gezaghebbende artsorganisatie stelt op haar website dat de beroepsgroep zelf verantwoordelijk is voor het handhaven en invullen van de professionele standaard.⁷⁵ Aangezien in art. 7:453 BW en in de wet BIG de hulpverlener wordt opgeroepen volgens de beroepsstandaard te werken is er vanuit juridisch perspectief voorsnog geen reden om aan te nemen dat artsen daarvan gaan afwijken in de zin van overbodige handelingen nu de geldelijke risico's door kostenveroordeling zouden toenemen. Zouden artsen andere motieven dan het belang van de patiënt werkelijk gewicht in de schaal laten leggen dan zou dat het vertrouwen van de maatschappij in artsen mogelijk kunnen aantasten en daarmee hun medisch-professionele autonomie, zo stelt Buijsen.⁷⁶ Met dit in het achterhoofd is er voorsnog geen reden te vrezen voor 'Amerikaanse toestanden'.⁷⁷ Niettemin is in de pers die vrees onlangs uitgesproken⁷⁸ en melden beroepsbeoefenaren dat zij daar rekening mee gaan houden.⁷⁹

7 Effect op beroep bij Centraal tuchtcollege gezondheidszorg

Wij hebben geen aanwijzingen kunnen vinden te vrezen voor meer beroepszaken enkel vanwege griffierechten en/of kostenveroordeling. Deze mening wordt gedeeld en ondersteund door de geïnterviewde. Beroep bij het Centraal Tuchtcollege wordt ingegeven door inhoudelijke overwegingen.

⁷⁵ De KNMG als gezaghebbende artsorganisatie wijst op als beroepsgroep zelf verantwoordelijk zijn voor de professionele standaard, <http://www.knmg.nl/Nieuws/Overzicht-nieuws/Nieuwsbericht/127104/KNMG-medische-beroepsgroep-zelf-verantwoordelijk-voor-professionele-standaard.htm> (geraadpleegd 7 februari 2016).

⁷⁶ Zie voor een uitvoerige beschouwing over de professionele autonomie: Martin Buijsen, Over artsen en hun autonomie, Thijmgenootschap, p. 24-52, gevonden op 7 febr. 2016 op <http://www.thijmgenootschap.nl/sites/thijmgenootschap.nl/files/artikelen/t96-1-3-martin-buijsen-over-artsen-en-hun-autonomie.pdf>. Zie met name p. 52. Zie ook Raad voor de Volksgezondheid (voorzitter prof.dr. M.H. Meijerink e.a.), Vertrouwen in de arts. Advies uitgebracht door de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport Den Haag, 2007.

⁷⁷ David M. Studdert cs (2005). Het gaat in dit onderzoek verder om civielrecht en het is gebaseerd op de Amerikaanse normen van schadevergoeding die sterk afwijken van de Nederlandse normen. Zie verder Daniel P Kessler, Nicholas Summerton, John R Graham, Effects of the medical liability system in Australia, the UK, and the USA, *Lancet* 2006; 368: 240–46. Hun conclusie is: 'on fear of liability rather than patients' best interests. Empirical evidence from the USA shows that direct limits on damages reduce malpractice pressure on doctors, and in turn, reduce defensive medicine' (p. 245).

⁷⁸ Geneeskunde in het defensief 31 maart 2016 NRC: vermoed wordt dat hoge aansprakelijkheidskosten artsen in de VS tot defensief gedrag aanzetten. Een en ander wordt gebaseerd op een rapport van 'De zorgverlener in spagaat' van de Stichting Beroepseer en de organisatie van medici en zorginstellingen VVaa, maar dit lijkt vooral gebaseerd op gevoel en vermoedens. Niettemin een reden om serieus te nemen.

⁷⁹ De zorgverlener in spagaat, <file:///C:/Users/06036ehu/Downloads/Trendrapport%20defensieve%20zorgverlening.pdf>.

8 Conclusie

Dit rapport is het resultaat van het onderzoek naar het antwoord op de vraag hoe concreet gestalte kan worden gegeven aan de heffing van griffierecht en de mogelijkheid van kostenveroordeling in het gezondheidstuchtrecht. In de eerste plaats is uiteengezet dat het de voorkeur verdient om aansluiting te zoeken bij het bestuursprocesrecht voor wat betreft de heffing van griffierecht en de kostenveroordeling. Wij zijn ons ervan bewust dat de Wet BIG in artikel 68 lid 6 voor wat betreft de vergoeding voor getuigen en deskundigen, opgeroepen door het college, aansluit bij de Wet griffierechten burgerlijke zaken, maar vinden dit onvoldoende reden ook voor de griffierechten en de kostenveroordeling bij het civiele recht aan te sluiten. Vanwege het algemeen-belang-karakter van het gezondheidstuchtrecht ligt het onzes inziens veel meer in de rede aan te sluiten bij het bestuursrecht. Concrete bedragen zijn dan gerelateerd aan het Besluit proceskostenveroordeling in bestuursrechtelijke procedures en aan de Wet doorberekening kosten toezicht en tuchtrecht juridische beroepen. Voor het griffierecht komt dat grosso modo neer op 50 euro griffierecht voor een natuurlijke persoon bij zowel eerste aanleg als in hoger beroep.

De kostenveroordeling kan ook aansluiten bij het Bpb.

9 Aanbevelingen

Concrete aanbevelingen die voortvloeien uit dit rapport zijn:

- Aansluiting bij het bestuursprocesrecht voor wat betreft de hoogte van de bedragen die gemoeid zijn met de heffing van griffierecht en de kostenveroordeling, waarbij ook het forfaitaire systeem van het Bpb gebruikt kan worden;
- Herformulering van het Bpb in een goed leesbare AMvB bij de Wet BIG, waarbij verwijzingen naar de Awb en de Wet tarieven strafzaken worden vertaald met gebruikmaking van de terminologie uit de Wet BIG.