



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)

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.

- ③ 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:

- ③ 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.
- ③ 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.
- ③ 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.

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-oevers 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.

