



Evaluatie

Het tuchtrecht in de Wet BIG

Evaluatie

Het tuchtrecht in de Wet BIG

Prof. mr. dr. M.C. Ploem¹

Mr. dr. R.L. Herregodts²

Mr. E. Krol³

Mr. dr. V.E.T. Dörenberg¹

J. Cazemier Msc³

Dr. mr. R.C. Simons¹

Mr. N.O.M. Woestenburg³

Prof. dr. H.B. Winter^{2, 3}

Prof. mr. dr. J.K.M. Gevers¹

¹ Amsterdam UMC

² Rijksuniversiteit Groningen

³ Pro Facto B.V.

Met kennis werken aan een goede gezondheid voor iedereen. Daar staat ZonMw voor. ZonMw programmeert en financiert onderzoek en vernieuwing in gezondheid, zorg en welzijn, stimuleert kennisinfrastructuren en het gebruik van de ontwikkelde kennis. Samen met partners werkt ZonMw aan het signaleren en agenderen van kennisbehoeftes. Onze belangrijkste opdrachtgevers zijn het ministerie van VWS en NWO.

Voor meer informatie over het programma Evaluatie Regelgeving kunt u contact opnemen met het secretariaat via er@zonmw.nl of telefoon 070 349 51 28.

ZonMw
Laan van Nieuw Oost Indië 334
Postbus 93245
2509 AE Den Haag
T 070 349 51 11
www.zonmw.nl

500/10/2012/ZW, ISBN/EAN 9789083626000

Opmaak en productiebegeleiding:
Renée Heijkoop (www.reneeheijkoop.nl / info@reneeheijkoop.nl)
Lex Peeters (info@dekreeft.nl)

Fotografie: Dieter Schütte

Druk: Schultenprint, Zoetermeer
(T 079 362 36 12 / info@schultenprint.nl)

De gebruiker mag het werk kopiëren, verspreiden en doorgeven, dan wel remixen (afgeleide werken maken), onder de volgende voorwaarden: Naamsvermelding (de gebruiker dient bij het werk de door de maker of de licentiegever aangegeven naam te vermelden, maar niet zodanig dat de indruk gewekt wordt dat zij daarmee instemmen met uw werk of uw gebruik van het werk), Niet-commercieel (de gebruiker mag het werk niet voor commerciële doeleinden gebruiken) en Gelijk delen (indien de gebruiker het werk bewerkt kan het daaruit ontstane werk uitsluitend krachtens dezelfde licentie als de onderhavige licentie of een gelijksoortige licentie worden verspreid) met inachtneming van: afstandname van rechten (de gebruiker mag afstand doen van een of meerdere van deze voorwaarden met voorafgaande toestemming van de rechthebbende), publiek domein (indien het werk of een van de elementen in het werk zich in het publieke domein onder toepasselijke wetgeving bevinden, dan is die status op geen enkele wijze beïnvloed door de licentie), overige rechten (onder geen beding worden volgende rechten door de licentie-overeenkomst in het gedrang gebracht: (i) het voorgaande laat de wettelijke beperkingen op de intellectuele eigendomsrechten onverlet; (ii) de morele rechten van de auteur en (iii) de rechten van anderen, ofwel op het werk zelf ofwel op de wijze waarop het werk wordt gebruikt, zoals het portretrecht of het recht op privacy. Let op: Bij hergebruik of verspreiding dient de gebruiker de licentievoorwaarden van dit werk kenbaar te maken aan derden.

Inhoudsopgave

Woord vooraf	7
Samenvatting	9

Hoofdstukken

1. Inleiding	19
1.1 Aanleiding tot de evaluatie van het tuchtrecht	19
1.2 Doel, vraagstelling en deelthema's van de evaluatie	21
1.3 Aanpak van het onderzoek en onderzoeksmethoden	23
1.4 Opzet van het evaluatierapport	29
2. Tuchtrecht algemeen	31
2.1 Inleiding	31
2.2 Het tuchtrecht in hoofdlijnen	31
2.3 Tuchtrecht in cijfers	35
2.4 Opvattingen over functioneren van het tuchtrecht in algemene zin	46
3. De tuchtnormen	53
3.1 Achtergronden van de wetswijziging van 2019	53
3.2 De wetswijziging en de ontwikkelingen sindsdien	55
3.3 Bevindingen van het empirisch onderzoek	56
3.4 Analyse	58
4. Toegang tot de tuchtprocedure	63
4.1 Achtergronden van de wetswijziging van 2019	63
4.2 De wetswijziging en ontwikkelingen sindsdien	66
4.3 Bevindingen van het empirisch onderzoek	79
4.4 Analyse	102
5. De tuchtprocedure	111
5.1 Achtergronden van de wetswijziging van 2019	111
5.2 De wetswijziging en de ontwikkelingen sindsdien	114
5.3 Bevindingen van het empirisch onderzoek	117
5.4 Analyse	124

6. De tuchtmaatregelen	131
6.1 Achtergronden van de wetswijziging van 2019	131
6.2 De wetswijziging en de ontwikkelingen sindsdien	134
6.3 Bevindingen van het empirisch onderzoek	136
6.4 Analyse	141
7. Taakuitvoering door de IGJ	145
7.1 Achtergronden van de wetswijziging van 2019	145
7.2 De wetswijziging en de ontwikkelingen sindsdien	148
7.3 Bevindingen van het empirisch onderzoek	152
7.4 Analyse	160
8. Overige onderwerpen rond het tuchtrecht	165
8.1 Achtergronden van de wetswijziging van 2019	165
8.2 De wetswijziging en de ontwikkelingen sindsdien	166
8.3 Bevindingen van het empirisch onderzoek	168
8.4 Analyse	170
9. Strafrecht en andere onderdelen van de Wet BIG	175
9.1 Inleiding	175
9.2 Strafrecht	176
9.3 Titelbescherming, opleidingseisen en deskundigheid	192
9.4 Analyse	200
10. Conclusies en aanbevelingen	205
10.1 Inleiding	205
10.2 Doelbereiking en functioneren van het tuchtrecht (zoals gewijzigd in 2019)	206
10.3 Doelbereiking en functioneren van andere onderdelen van de Wet BIG	209
10.4 Beschouwing	211
10.5 Aanbevelingen	217
10.6 Kijkend naar de toekomst van het tuchtrecht	231
Literatuur	237

Bijlagen

1. Samenstelling begeleidingscommissie	245
2. Samenstelling Commissie evaluatie regelgeving	246
3. Hoofdstuk VII Wet BIG	247
4. Gesprekspartners interviews	270
5. Onderwerpenlijst interviews	272
6. Vragenlijst klagers	282
7. Overzicht van organisaties die een schriftelijke reactie hebben aangeleverd	287
8. Deelnemers groepsbijeenkomsten en expertmeeting	289
9. Afkortingen	291

Woord vooraf

In dit rapport presenteren de onderzoekers de resultaten van de inmiddels derde evaluatie van de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg ('Wet BIG'). De eerste vond plaats in 2002. De tweede in 2013. Nu ligt dan voor een derde evaluatie, maar deze ziet in hoofdzaak op het tuchtrecht, zoals dat in de Wet BIG is geregeld en dan weer met name op de wetswijzigingen van 2019, die mede naar aanleiding van de tweede evaluatie zijn aangebracht om het tuchtrecht beter te doen functioneren. Dat wil niet zeggen dat andere delen van de Wet BIG van de minister van VWS geen aandacht hebben gekregen. Zo kan voor een min of meer paralleltraject gewezen worden op de advisering van de beroepen-regulering door titelbescherming en het systeem van voorbehouden handelingen aan de minister door de Gezondheidsraad (advies van 6 juni 2025, nummer 2025/10).

Het tuchtrecht voor zorgprofessionals gaat in de kern terug op het medisch tuchtrecht voor artsen, tandartsen, apothekers en verloskundigen, zoals dat was gereguleerd door de Medische Tuchtwet uit 1928. De functie van het tuchtrecht stond niet, zoals thans wel te horen is, als zodanig ter discussie. De uitbreiding van de reikwijdte van het tuchtrecht naar andere beroepen, die eveneens in de Wet BIG werden opgenomen, was een belangrijke wijziging. De samenstelling van de tuchtcolleges werd aangepast. Er waren indertijd echter al andere problemen waarvoor in de regeling van het tuchtrecht in de Wet BIG verbetering werd gezocht. Om een zinloze en toen al als belastend ervaren procedure voor de beroepsbeoefenaar te voorkomen kon de voorzitter vrij eenvoudig onder het oude tuchtrecht de klacht als ongegrond afdoen. Veel zaken werden niettemin door de volledige colleges ongegrond verklaard. En de tuchtprocedures duurden te lang. De Wet BIG wilde hier gericht vooral de positie van de klager verbeteren. In de derde evaluatie wordt nog steeds het probleem gezien dat veel klachten ongegrond zijn, terwijl die procedures de beroepsbeoefenaren behoorlijk kunnen belasten en nog steeds veel te lang duren. Aan de inrichting van de procedure volgens de Wet BIG, ook na de verbeteringen van 2019, kleven dus nog hardnekkige gebreken. Een wisselend beeld geeft de nog bij de eerste evaluatie verworpen overweging om het aantal onbetekenende klachten in te dammen door een griffierecht. Bij de wetswijziging van 2019 is niettemin alsnog een griffierecht ingevoerd. Volgens de onderzoekers echter met beperkt nut, leidend tot de aanbeveling te overwegen om het griffierecht toch weer af te schaffen. Het is een gelukkige omstandigheid dat deze evaluatie zich in hoofdzaak op het tuchtrecht

kon richten, want de urgentie voor verbetering, hetzij in de nadere detaillering, hetzij meer stevige ingrepen, wordt nu breder gevoeld en vraagt om verdieping.

De onderzoekers troffen in het veld zeer uiteenlopende meningen en gevoelens over het tuchtrecht onder de Wet BIG aan (met name bij de beroepsorganisaties klinken toenemend geluiden over een afnemend draagvlak voor het tuchtrecht in zijn huidige vorm). Dat in zoverre hun onderzoek niet een eenduidig empirisch beeld oplevert, ligt naar de mening van de begeleidingscommissie niet aan het onderzoek, maar aan de stand van zaken van de praktijk van het huidige tuchtrecht. Dit maakte het voor de onderzoekers niet altijd eenvoudig bij hardnekkige problemen aanbevelingen te doen, die op voorhand op ieders steun zouden kunnen rekenen. Het heeft ertoe geleid dat de onderzoekers na hun uitgebreid onderzoek weloverwogen in een tweetal scenario's hun aanbevelingen hebben gepresenteerd: een voor een nadere uitwerking van de intenties van de wetwijzing 2019 en een ander waarin een verder liggend ingrijpen tot behoud van een goed functionerend tuchtrecht wordt voorgesteld. Het tuchtrecht wordt in dit laatste perspectief meer naar zijn oorspronkelijke correctieve functie teruggebracht.

De begeleidingscommissie spreekt haar waardering uit voor de wijze waarop de onderzoekers bij deze evaluatie in een lastig veld heldere lijnen hebben uitgezet voor verbetering, waarbij politieke keuzes zijn te maken. Moge het onderzoek en zijn aanbevelingen ook hun weg vinden naar partijen in het veld, die het hunne zullen hebben bij te dragen aan een verdere verbetering van het tuchtrecht.

Rest mij hier dank uit te spreken over de wijze waarop de onderzoekers in het overleg met de begeleidingscommissie bereid waren over de praktische zaken van het onderzoek alsook over meer fundamentele vragen, soms zeer intensief, van gedachten te wisselen, alsmede hier dank te zeggen voor de wijze waarop vanuit ZonMw de begeleidingscommissie daarbij is ondersteund.

Prof. mr. dr. Jaap Sijmons

Voorzitter begeleidingscommissie

Samenvatting

Inleiding

Deze derde evaluatie van de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg (Wet BIG) heeft hoofdzakelijk betrekking op de in hoofdstuk VII van die wet opgenomen regeling van de tuchtrechtspraak. In 2019 heeft een belangrijke wijziging van de wet plaatsgevonden waarbij vooral het tuchtrecht op veel punten is herzien. De evaluatie richt zich met name op de doelbereiking en toekomstbestendigheid van het tuchtrecht zoals dat in 2019 is gewijzigd. In de evaluatie wordt ook aandacht besteed aan enkele andere onderdelen van de Wet BIG, waarbij als afbakening is gekozen voor thema's die raken aan de doelstellingen of het functioneren van het tuchtrecht; dat betreft in het bijzonder het strafrecht en in beperkte mate (aspecten van) de titelbescherming, opleidingseisen en deskundigheid.

Het onderzoek is uitgevoerd door onderzoekers van het Amsterdam UMC, de Rijksuniversiteit Groningen en het onderzoeksbureau Pro Facto te Groningen. Het onderzoek is afgesloten op 1 oktober 2025.

Hoofdvragen en onderzoeksaanpak

De centrale onderzoeksvraag van de evaluatie luidde als volgt:

- Hoe functioneert het tuchtrecht in de Wet BIG na de wetswijziging van 2019? In hoeverre worden de doelen van deze wetswijziging bereikt? Komen er knelpunten of onvoorziene neveneffecten naar voren die samenhangen met de wetswijziging of met de samenloop met andere wetgeving?
- Welke aanbevelingen vloeien er – mede met het oog op de toekomstbestendigheid van het tuchtrecht – voort uit de bevindingen over het functioneren en de doelbereiking van het tuchtrecht?

Bij de uitvoering van het onderzoek is gebruik gemaakt van een combinatie van juridische en empirische onderzoeksmethoden, die na een verkennende fase in nauwe samenhang zijn uitgevoerd.

Het onderzoek bestond uit:

- 2 oriënterende groepsbijeenkomsten (met onder andere vertegenwoordigers uit het veld resp. de tuchtcolleges, tuchtklachtfunctionarissen en de Inspectie voor Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ));
- documentstudie van jaarverslagen/jaarcijfers van tuchtcolleges en tuchtklachtfunctionarissen;
- juridisch onderzoek (studie van wetgeving, beleidsdocumenten, literatuur en jurisprudentie);
- schriftelijke uitvraag organisaties (beroeps-, branche-, en koepelorganisaties);
- interviews (met onder andere tuchtcolleges, tuchtklachtfunctionarissen, de inspectie, klagers, beklaagden en patiëntenorganisaties);
- vragenlijstonderzoek onder (potentiële) klagers;
- 2 expertmeetings (met deskundigen uit de beroeps- en brancheorganisaties respectievelijk de wetenschap, de overheid en de rechtspraak).

De opbouw van het evaluatierapport is als volgt: Na een inleidend hoofdstuk en een algemeen hoofdstuk over het tuchtrecht volgen 5 thematische hoofdstukken over respectievelijk de tuchtnormen, de toegang tot de tuchtprocedure, de tuchtprocedure, de tuchtmaatregelen en de taakuitvoering door de IGJ. Hierna volgen 2 hoofdstukken over overige onderwerpen van het tuchtrecht, en het strafrecht en enkele andere onderdelen van de Wet BIG. Het slothoofdstuk bevat de conclusies en aanbevelingen van het evaluatieonderzoek.

Belangrijkste bevindingen en conclusies

Huidige doelbereiking van het tuchtrecht

Volgens de parlementaire stukken die voorafgaan aan de wetswijziging van 2019 heeft het tuchtrecht tot doel de kwaliteit van de beroepsuitoefening op peil te houden waarbij 2 functies worden onderscheiden. De eerste functie betreft het bevorderen van het leren door de betreffende beroepsgroep, door de normen van het professionele handelen te verduidelijken en/of aan te scherpen. Het corrigeren van disfunctionerende beroepsbeoefenaren, met in het uiterste geval de mogelijkheid hen van de beroepsbeoefening uit te sluiten, geldt als tweede functie van de tuchtrechtspraak.

Uit de evaluatie komt naar voren dat veel wijzigingen van de Wet BIG die zijn ingevoerd in 2019 positief of zonder veel commentaar zijn ontvangen. Dit is bijvoorbeeld het geval ten aanzien van de uitbreiding van de mogelijkheden om

op te treden tegen disfunctionerende beroepsbeoefenaren. Een ander voorbeeld is de verruiming van de tweede tuchtnorm (waardoor ook handelen dat in strijd is met hetgeen een behoorlijk beroepsbeoefenaar betaamt, tot een tuchtklacht kan leiden). De door de respondenten meest genoemde voorbeelden van positieve ontwikkelingen betreffen 2 aanpassingen die gericht zijn op het beïnvloeden van de klachtenstroom in de richting van minder lichte klachten bij de tuchtrechter. Het gaat daarbij enerzijds om de introductie van de tuchtklachtfunctionaris en anderzijds om (de uitbreiding van) de mogelijkheid om zaken bij beslissing van de voorzitter van het tuchtcollege af te doen.

Tegelijkertijd is niet duidelijk in hoeverre deze wetswijzigingen daadwerkelijk eraan hebben bijgedragen dat klachten die niet in het tuchtrecht thuishoren op een andere (meer geëigende) wijze worden afgehandeld. Sinds 2019 is weliswaar een daling in de instroom van klachten ingezet, maar zowel het percentage waarop na een zitting wordt beslist als het aandeel gegrond verklaarde klachten zijn gelijk gebleven. Die aantallen zijn dus niet omhooggegaan en, afgezet tegen het totaal aantal ingediende klachten, relatief laag te noemen. Voorts geven de aan de tuchtcolleges verbonden respondenten aan geen verandering te zien in de verhouding tussen ‘lichte en ‘zware’ klachten. Voor een andere wijziging in dit verband – de proceskostenvergoeding – rijst de vraag of die daarop überhaupt enige invloed heeft gehad.

Een ander belangrijk doel van de wetswijziging uit 2019 was om de lerende functie van het tuchtrecht steviger in de wet en vervolgens in de tuchtrecht-praktijk te verankeren. Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat het tuchtrecht als geheel te veel in de sleutel is blijven staan van correctie van hulpverleners en te weinig in die van lering en verdere normontwikkeling, waardoor het in de ogen van beroepsbeoefenaars te weinig aan kwaliteitsverbetering bijdraagt. De wetswijziging heeft in de visie van velen tot te weinig resultaat geleid op dit punt. Dit ondanks het feit dat de tuchtcolleges en beroepsorganisaties nadrukkelijker aandacht zijn gaan besteden aan wat geleerd kan worden van zaken waarin het tot een uitspraak komt.

Na de wetswijziging zijn overigens wel nog aanvullende stappen gezet om het lerend effect te verbeteren. Zo is een aantal aanbevelingen (van het in 2022 verschenen onderzoeksrapport Toekomstbestendig tuchtrecht van de Rijksuniversiteit Groningen) overgenomen om de lerende werking van het tuchtrecht te versterken. Leren heeft hierbij niet alleen betrekking op het niveau van de individueel aangeklaagde beroepsbeoefenaar, maar ook op het collectieve niveau van de beroepsgroep. Bij leren op individueel niveau gaat het primair om de vraag

hoe in casu gehandeld had moeten worden; leren op collectief niveau richt zich op de ontwikkeling van normen voor een goede beroepsuitoefening. Uit het door ons uitgevoerde empirische onderzoek is echter naar voren gekomen dat van deze 2 vormen van leren in de praktijk weinig terecht komt.

Neveneffecten en impact van het tuchtrecht

Eventuele neveneffecten van de geïntroduceerde aanpassingen blijken moeilijk vast te stellen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de mogelijke negatieve effecten van het griffierecht. Duidelijk is dat de doorlooptijden daardoor zijn verlengd, maar niet kon worden bepaald of klagers met een reële klacht door de introductie van het griffierecht van het indienen van een tuchtklacht werden afgehouden. Het griffierecht lijkt weliswaar een dempend effect te hebben op het indienen van klachten als geheel, maar lijkt niet of nauwelijks van invloed op het terugbrengen van het aantal 'lichte klachten' in de tuchtrechtprocedure.

Een ander punt is de impact van het tuchtrecht op de beroepsbeoefenaren die eraan zijn onderworpen. Volgens de reacties uit het veld zouden tuchtprocedures nog te veel een bestraffende uitstraling hebben en mede daardoor te weinig kunnen bijdragen aan het leren van gemaakte fouten. Tuchtklachten kunnen gemakkelijk door klagers worden ingediend, maar het zich moeten verdedigen in een tuchtprocedure door beroepsbeoefenaars is belastend en roept spanning en onzekerheid op. Het risico op een tuchtklacht zou tot risicomijdend of defensief handelen kunnen leiden. Het beeld dat beroepsbeoefenaren en hun organisaties van het tuchtrecht hebben, is inmiddels vaak negatief gekleurd. Dit alles zegt iets over het draagvlak voor het tuchtrecht in het veld.

Relatie met andere wetgeving

Bij het uitgevoerde evaluatieonderzoek zijn geen problemen naar voren gekomen rond de samenloop van de tuchtrechtbepalingen van de Wet BIG met andere wettelijke regelingen. Uiteraard zijn er wel raakpunten met andere wetten. Met name de Wet kwaliteit klachten en geschillen zorg (Wkkgz) is in relatie tot het tuchtrecht van groot belang. Allereerst in verband met de daarin opgenomen verplichting voor elke zorgaanbieder om in een regeling voor de behandeling van klachten te voorzien, een voorziening die voor veel klachten in principe als de meest aangewezen vorm van klachtafhandeling kan worden beschouwd. Vandaar ook dat in de literatuur en in het empirische onderzoek nog steeds de wens naar voren komt om de klachtenstroom meer in die richting te sturen. Een ander punt is dat de Wkkgz – voor zowel particuliere klagers als voor de IGJ – de mogelijkheid

biedt om (ook) organisatorische verbanden aan te spreken op de door hen geleverde (tekortschietende) kwaliteit van zorg. Deze weg biedt in dat opzicht een belangrijke aanvulling op de individuele gerichtheid van het tuchtrecht, die volgens velen niet meer goed zou passen bij de huidige organisatie van de zorg waarin doorgaans intensief in netwerken of zorgketens wordt samengewerkt.

Toekomstbestendigheid

De bevindingen van het evaluatieonderzoek roepen ook de vraag op of de huidige tuchtrechtbepalingen op de langere termijn een passend wettelijk kader bieden voor een goede doelbereiking van het tuchtrecht. De wetswijziging van 2019 is weliswaar in veel opzichten positief ontvangen, maar de aanpassingen van 2019 hebben onvoldoende effect gesorteerd. De doelbereiking van het tuchtrecht is niet wezenlijk verbeterd. Dat geldt in het bijzonder voor de sturing op de klachtenstroom (dat lukt niet echt), de lerende functie van het tuchtrecht (die lijkt zich nog weinig af te tekenen), en het draagvlak voor het tuchtrecht in de praktijk (dat neemt eerder af dan toe).

Vaststellen van wat er dan precies moet veranderen, is echter niet eenvoudig. De problematiek rond het tuchtrecht is complex en kent veel verschillende aspecten en invalshoeken. Over de vraag welke kant het met het tuchtrecht op moet gaan en aan welke knoppen daarbij het best gedraaid kan worden, is de afgelopen jaren veel geschreven, maar die literatuur is daarover niet eenduidig en ook het veld is over veel zaken verdeeld. Er zijn op sommige, minder cruciale punten eenvoudige bijstellingen van de regeling van het tuchtrecht denkbaar, die nuttig en tegelijk weinig controversieel zijn. Op andere punten zijn evenwel lastige en soms meer principiële afwegingen nodig, zoals ten aanzien van de toegankelijkheid van het tuchtrecht.

Bij een wetsevaluatie is het gebruikelijk dat uitgegaan wordt van de doelstellingen van een wet zoals de wetgever zoals de wetgever die voor ogen heeft staan. In dit geval is dat het versterken van de (bij wetswijziging van 2019 geformuleerde) ‘lerende functie’ van het tuchtrecht in een setting die minder juridisch is en niet bestraffend op beroepsbeoefenaren overkomt. Daarop was de evaluatie dan ook gericht. Echter, naar aanleiding van de bevindingen van deze wetsevaluatie dringt zich de vraag op, of via de wijzigingen van 2019 wel te realiseren is wat men daarmee beoogt, en of het niet beter zou zijn te kiezen voor een andere – weliswaar meer beperkte, maar tegelijkertijd wellicht meer reële – visie op wat overheid en veld met het tuchtrecht in de Wet BIG kunnen bereiken. Dat leidt tot 2 verschillende scenario’s.

Twee scenario's

In het eerste scenario wordt voortgebouwd op de voor de wetswijziging van 2019 uitgezette beleidslijn, dat wil zeggen: inzetten op verbetering van het tuchtrecht, zowel voor wat betreft de corrigerende als de lerende functie van het tuchtrecht, waarbij vooral aan die laatste functie meer inhoud wordt gegeven. Dit moet dan wel gepaard te gaan met verdere maatregelen om te voorkomen dat de tuchtrechtspraak te zeer belast wordt met (te) lichte klachten, die beter via de Wkkgz-klacht- en geschillenprocedures kunnen worden opgelost. Dit kan worden bereikt door procedurele voorwaarden te stellen aan de toegang van klagers tot de tuchtrechtprocedure, bijvoorbeeld door in dat verband te verlangen dat zij eerst contact hebben gehad met de tuchtklachtfunctionaris (zonder overigens hun vrijheid aan te tasten een tuchtklacht in te dienen).

Bij het meer voorop stellen van de functie van het tuchtrecht als instrument voor lering en normontwikkeling is met name de inrichting van de eerste fase van de tuchtrechtprocedure (het mondelinge vooronderzoek) van belang. Overigens kunnen het veld en de IGJ ook een rol spelen bij verbetering van de lerende functie. De IGJ kan die rol vervullen door meer kwesties aan de tuchtrechter voor te leggen; en de beroepsverenigingen door (meer) systematisch te volgen welke lessen uit de tuchtrechtelijke jurisprudentie getrokken kunnen worden en die goed naar hun leden toe te communiceren. Ten slotte is het bij dit alles belangrijk om onnodige formalisering of een punitieve uitstraling van de tuchtrechtprocedure te voorkomen en ervoor te zorgen dat deze zo snel en informeel mogelijk kan worden afgerond.

Grondgedachte in het tweede scenario is dat het tuchtrecht weliswaar aan leren door de sector kan bijdragen, maar dat het daarvoor niet het meest geschikte instrument is. Leren en corrigeren (met oplegging van maatregelen) gaan doorgaans niet goed samen, in elk geval voor wat betreft het niveau van de individuele beroepsbeoefenaar. Het zwaartepunt daarvan kan beter elders liggen, namelijk (behalve bij de betreffende beroepsgroepen) bij de zorginstellingen die het laatste decennium – mede ten gevolge van de in 2016 ingevoerde Wkkgz – hebben toegewerkt naar (meer) openheid over fouten en incidenten, en zich als lerende zorgorganisaties ervoor inzetten om de kwaliteit van de zorgverlening binnen hun instelling of praktijk te verbeteren. Ook als het gaat om normontwikkeling, heeft het primaat trouwens steeds bij het veld gelegen. Uiteraard draagt de tuchtrechtspraak bij aan normontwikkeling, maar het is niet realistisch daarbij een hoofdrol van het tuchtrecht te verwachten, al was het maar vanwege een relatief gering aantal klachten dat aan de tuchtrechter wordt voorgelegd.

In deze gedachtegang zou het tuchtrecht zich (weer) moeten concentreren op ernstige klachten of herhaalde tekortkomingen, en wel doordat de toegestane klachtgronden wettelijk worden beperkt, zodanig dat alleen nog substantiële klachten over het handelen of nalaten van BIG-geregistreerde beroepsbeoefenaren door de tuchtrechter in behandeling worden genomen. Voorts zou van de klager kunnen worden verlangd dat deze contact moet hebben gehad met een instantie of functionaris (bijvoorbeeld de tuchtklachtfunctionaris), die nagaat of zijn klacht voor behandeling in aanmerking komt. Als de klager, ondanks dat hem dat wordt ontraden, een tuchtklacht indient, zou hij in zijn klaagschrift moeten motiveren waarom hij meent dat een tuchtprocedure toch aangewezen is. Het is vervolgens aan het tuchtcollege om over de ontvankelijkheid van de klacht te beslissen.

In dit scenario komt ook de discussie over het al dan niet uitbreiden van de reikwijdte van het tuchtrecht tot collectiviteiten/samenwerkingsverbanden in een ander licht te staan: daar is dan eigenlijk geen reden meer voor. Niet alleen is individuele gerichtheid van het tuchtrecht juist geboden waar het de corrigerende functie van het tuchtrecht betreft, ook hoeft het tuchtrecht in het tweede scenario niet meer benut te worden om organisatorische verbanden aan te spreken of het leren daarbinnen te waarborgen. Voor dat laatste zijn immers in het kader van de Wkkgz andere en betere mogelijkheden beschikbaar.

Aanbevelingen

De juridische en empirische bevindingen die uit de evaluatie naar voren komen, en de analyse daarvan en de reflectie daarop, leiden tot 29 aanbevelingen, waarvan er 25 betrekking hebben op het tuchtrecht. Bij die 25 aanbevelingen wordt een onderscheid gemaakt tussen 18 aanbevelingen met een algemeen karakter die voor beide scenario's relevant zijn, 4 aanbevelingen die specifiek verbonden zijn aan scenario 1 en 3 aanbevelingen specifiek voor scenario 2. Een volledig overzicht van de aanbevelingen is te vinden in par. 10.5 van het evaluatierapport; aldaar is ook ten aanzien van iedere aanbeveling een toelichting opgenomen.

De 18 algemene aanbevelingen betreffen uiteenlopende aspecten van de regeling van het tuchtrecht. Voor wat betreft de toegang tot het tuchtrecht wordt onder meer in overweging gegeven het griffierecht af te schaffen en de verjaringstermijn te verkorten. Ten aanzien van de tuchtrechtprocedure wordt aanbevolen de doorlooptijd te beperken en het proces van digitalisering met kracht voor te zetten. Voorgesteld wordt de maatregel van geldboete te schrappen. Enkele

aanbevelingen hebben betrekking op de positie van de IGJ. Bepleit wordt om de informatiepositie van de IGJ te versterken, en om haar niet alleen in staat te stellen bij de tuchtrechter te klagen, maar ook de mogelijkheid te bieden de tuchtrechter een vraag voor te leggen over de uitleg van de professionele standaard. Voorbeelden van aanbevelingen die andere aspecten betreffen zijn het vergroten van de diversiteit van de samenstelling van tuchtcolleges en beperking van het aantal herbenoemingen.

De 4 aanbevelingen specifiek voor het eerste scenario hebben onder meer betrekking op verplicht voorafgaand contact van klagers met de tuchtklachtfunctionaris en op versterking van de lerende functie van het vooronderzoek. De 3 aanbevelingen betreffende het tweede scenario zien met name op de beperking van de wettelijke klachtgronden tot zaken waarin het om ernstige gedragingen gaat en – daarop aansluitend – op de taak van de tuchtklachtfunctionaris te toetsen of een klacht aan dat criterium voldoet en zo niet, van de klager te verlangen dat deze in zijn klaagschrift motiveert waarom hij toch een klacht indient.

Met het oog op de toekomst

In de slotparagraaf van hoofdstuk 10 wordt ingegaan op de vraag welk van de 2 scenario's het meest passend lijkt om het tuchtrecht in de Wet BIG in de toekomst het best te kunnen laten functioneren. Het gaat hier niet zozeer om een keuze tussen een ingrijpende of een minder ingrijpende wetswijziging, maar om een principiële keuze ten aanzien van de rol die het tuchtrecht binnen het systeem van kwaliteitswetgeving heeft te vervullen.

Het volgen van het eerste scenario is op zich verdedigbaar. Het past bij de koers die met de wetswijziging van 2019 is ingezet en sluit ook aan bij de vervolgstappen die in het rapport Toekomstbestendig tuchtrecht zijn aanbevolen. Op grond van het empirische onderzoek kan bovendien worden vastgesteld dat ook voor dit scenario steun te vinden is. Vraag is wel of er nog veel voortgang kan worden geboekt op de in 2019 ingeslagen route, bijvoorbeeld als het gaat om sturing op de klachtenstroom. Los hiervan kan men zich afvragen of niet te veel van het tuchtrecht wordt verwacht waar het gaat om doelen als leren (individueel en collectief) en normontwikkeling.

Mede in het licht van dit laatste lijkt het tweede scenario meer toekomstbestendig. Het is weliswaar meer ingrijpend omdat het de toegang tot de tucht-

rechtprocedure beperkt (alleen ernstige klachten worden dan nog behandeld) en omdat het afscheid neemt van de gedachte dat het tuchtproces meer op leren moet worden ingericht. De kracht van dit scenario is echter dat het tuchtrecht zich richt op waar het oorspronkelijk voor bedoeld was en waarvoor het ook het meest geschikt lijkt: het ter verantwoording roepen van beroepsbeoefenaren als door hun handelen of nalaten de kwaliteit van de zorg zodanig in het geding is, dat een serieus persoonlijk verwijt en corrigerend optreden gerechtvaardigd zijn. Verder sluit het beter aan bij de bredere ontwikkelingen ten aanzien van kwaliteitsbewaking en bevordering door en binnen zorginstellingen. En ten slotte: bij het volgen van dit scenario wordt ook de discussie beslecht of het tuchtrecht moet voorzien in klachtbehandeling naar aanleiding van mogelijk tekortschieten door collectieve zorgverbanden. Daarvoor biedt de Wkkgz immers een meer geëigend kader.

Ten slotte is van belang dat de wetgever, als zij tot nieuwe aanpassingen in wetgeving en/of beleid overgaat, de vinger aan de pols houdt en, ongeacht het gevolgde scenario, blijft monitoren wat daarvan de (neven)effecten zijn. Aan dat laatste heeft het na de wetswijziging van 2019 te veel ontbroken.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding tot de evaluatie van het tuchtrecht

De Wet op de individuele beroepen in de gezondheidszorg (Wet BIG) trad in 1997 in werking. Hoofddoelen van de Wet BIG zijn: 1. Bewaking en bevordering van de individuele beroepsuitoefening en zorgverlening; en 2. Bescherming van de patiënt tegen ondeskundig en onzorgvuldig handelen door beroepsbeoefenaren. Het systeem van de wet is zodanig opgezet dat het in beginsel aan iedereen vrijstaat de individuele gezondheidszorg te beoefenen, waarbij burgers zelf kunnen beslissen tot welke zorgverlener zij zich wenden. Binnen dat relatief brede speelveld gelden echter wel duidelijke kaders om de kwaliteit van de individuele beroepsuitoefening te bevorderen en te bewaken en om ondeskundig en onzorgvuldig handelen tegen te gaan, zoals dat bepaalde risicovolle handelingen zijn voorbehouden aan bepaalde categorieën (in het BIG-register geregistreerde) beroepsbeoefenaren.

De Wet BIG is sinds haar inwerkingtreding tweemaal geëvalueerd. De eerste evaluatie¹ was terug te voeren op art. 95 Wet BIG ('Onze Minister zendt binnen 5 jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de beide Kamers der Staten-Generaal een verslag over de wijze waarop zij is toegepast'). Vervolgevaluaties vinden hun grondslag niet in de evaluatiebepaling, maar in besluitvorming door het kabinet om zich via vervolgevaluaties te laten informeren over de stand van zaken rond de doeltreffendheid en (neven)effecten van de wet. In de eerste 2 evaluaties van de wet luidde de centrale vraag of de Wet BIG een goed evenwicht biedt tussen keuzevrijheid van burgers die zich op het terrein van de individuele gezondheidszorg begeven aan de ene kant, en bescherming van patiënten tegen onvoldoende kwaliteit of risico's van onzorgvuldige individuele beroepsbeoefening aan de andere kant. Die vraag werd in beide evaluaties in algemene zin positief beantwoord. Er werden door de evaluatoren echter ook tekortkomingen in de doelbereiking van de wet geconstateerd. Een van de belangrijkste conclusies

1 J.M. Cuperus-Bosma, H.D.C. Roscam Abbing, J.K.M. Gevers, J.H. Hubben, G. van der Wal, V.L. Derckx, et al., Evaluatie Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg, Den Haag: ZonMw 2002.

van de tweede evaluatie² was, dat de normontwikkende en corrigerende werking van het tuchtrecht onvoldoende tot haar recht kwam en dat op dit punt een grondige herziening van de wet gewenst was. Die evaluatie leidde, net als de eerste evaluatie die resulteerde in 72 aanbevelingen, tot een groot aantal voorstellen voor verbetering van het instrumentarium van de wet, inclusief de regeling van het tuchtrecht.

In het verlengde van de tweede evaluatie heeft in 2019 een wijziging van de Wet BIG plaatsgevonden waarbij (in hoofdstuk VII tot en met VIIIA van de Wet BIG) met name de regeling van het tuchtrecht op veel punten is aangepast.

In 2020 is onder voorzitterschap van het ministerie van VWS een stuurgroep ‘Toekomstbestendigheid Wet BIG’ in het leven geroepen die een verkenning heeft uitgevoerd. Doel daarvan was om te bezien of aanpassing van de Wet BIG nodig was om de wet meer toekomstbestendig te maken en zo ja, welke aanpassingen dan noodzakelijk waren. In 2021 en 2022 is onderzoek uitgevoerd op de volgende 2 thema’s: voorbehouden handelingen en toelating van beroepen in de Wet BIG (door Ecorys); en een meer lerende werking van het tuchtrecht en team- en netwerkverantwoordelijkheid in het tuchtrecht (door Rijksuniversiteit Groningen). Daarnaast is in de stuurgroep over een derde thema gesproken: deskundigheidsbevordering in het kader van herregistratie.

Naar aanleiding van het rapport van Ecorys is op 14 juni 2023 aan de Gezondheidsraad gevraagd om advies uit te brengen over een toekomstbestendig toetsingskader voor voorbehouden handelingen en nieuwe beroepen. Onderdeel van de adviesvraag betrof ook het beleggen van de adviestaak over nieuwe aanvragen voor voorbehouden handelingen en regulering van beroepen bij een onafhankelijke raad. Deze onderwerpen zijn expliciet van de evaluatie uitgesloten.³

De aanbevelingen van het rapport van de RUG worden thans uitgewerkt in afstemming met beroepsorganisaties en de overheid (ESTT, IGJ en JenV). Deze uitwerking vindt plaats binnen projecten met financiële steun vanuit VWS, en is enerzijds gericht op het ontwikkelen van voorlichtingsmateriaal over het tuchtrecht voor (aankomende) zorgverleners, anderzijds op een analyse van de tuchtrechtelijke jurisprudentie.

2 J.G. Sijmons, N.O.M. Woestenburger, J.H.H.M. Dorscheidt, L.T. Schudde, F.W. Visser, L.F. de Jager, C.P.M. Akerboom, H.B. Winter, J.H. Hubben, Tweede evaluatie Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg, Den Haag: ZonMw 2013 (hierna: Tweede evaluatie Wet BIG (Sijmons e.a. 2013)).

3 Gezondheidsraad, De Wet BIG: toetsingskaders voor beroepen en voorbehouden handelingen herzien, Den Haag: Gezondheidsraad 2025; publicatienr. 2025/10.

Doel van deze derde evaluatie is niet, zoals bij de 2 eerdere evaluaties, om het functioneren van de Wet BIG integraal tegen het licht te houden, maar om met name de doelbereiking van het tuchtrecht sinds de wetswijziging van 2019 te onderzoeken.⁴ Het tuchtrecht is dan ook het hoofdonderwerp van deze evaluatie. Zijdelings komen in de evaluatie ook enkele andere onderdelen van de Wet BIG aan de orde als daarover vanuit het empirisch onderzoek signalen naar voren zijn gekomen, voor zover deze geen deel uitmaken van het hierboven genoemde adviseringstraject van de Gezondheidsraad. Het voornaamste onderwerp in dit verband is het strafrecht. Tevens gaat de evaluatie in op enkele onderdelen van de Wet BIG die samenhangen met het stelsel van titelbescherming, opleidingseisen en deskundigheid (zie verder de inleiding van hoofdstuk 9).

1.2 Doel, vraagstelling en deelthema's van de evaluatie

Het hoofddoel van deze derde evaluatie is te onderzoeken hoe het tuchtrecht in de Wet BIG sinds de wetswijziging van 2019 functioneert. Die wetswijziging had grotendeels betrekking op het tuchtrecht, al werden hierdoor ook andere aanpassingen gerealiseerd, zoals bijvoorbeeld de verplichting van zorgverleners hun BIG registratie kenbaarder te maken, of de mogelijkheid voor de strafrechter om een beroepsbeoefenaar te ontzetten van het recht zijn beroep uit te oefenen. De wijzigingen in de sfeer van het tuchtrecht houden onder meer in dat de tuchtrechter de mogelijkheid heeft om de beroepsbeoefenaar een breed beroepsverbod op te leggen, dat de inspectie aan een beroepsbeoefenaar een last tot onthouding van beroepsactiviteiten kan opleggen, dat er voor de klager na indiening van de klacht nog de mogelijkheid is die te wijzigen, dat het tuchtcollege een tuchtklacht gegrond kan verklaren zonder een maatregel op te leggen en dat er een griffierecht is ingevoerd. Hierbij aansluitend zij nog vermeld het in september 2020 ingediende wetsvoorstel 35547, waarin is voorgesteld het aantal regionale tuchtcolleges van 5 terug te brengen tot 3, en wel door 2 regionale tuchtcolleges (Groningen en Den Haag) op te heffen en het regionale tuchtcollege van Eindhoven naar 's-Hertogenbosch te verplaatsen. Het voorstel – dat ook betrekking heeft op enkele andere aspecten van het functioneren van de tuchtcolleges – is eind 2021 door de Eerste Kamer aanvaard en in april 2022 grotendeels in werking getreden.

4 *Kamerstukken II 2016/17, 34 629, nr. 3*

De vragen van deze evaluatie luiden:

- Hoe functioneert het tuchtrecht in de Wet BIG na de wetswijziging van 2019? In hoeverre worden de doelen van deze wetswijziging bereikt? Komen er knelpunten of onvoorziene neveneffecten naar voren die samenhangen met de wetswijziging of de samenloop met andere wetgeving?
- Welke aanbevelingen vloeien er – mede met het oog op de toekomstbestendigheid van het tuchtrecht – voort uit de bevindingen over het functioneren en de doelbereiking van het tuchtrecht?

De evaluatie bestaat uit de volgende deelthema's:

- Tuchtrecht algemeen
- De tuchtnormen
- Toegang tot de tuchtprocedure
- De tuchtprocedure
- De tuchtmaatregelen
- Taakuitvoering door de Inspectie voor Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ)
- Overige onderwerpen rond het tuchtrecht
- Strafrecht en andere onderdelen Wet BIG

Bij de toegang tot de tuchtrechtelijke procedure (in dit rapport: tuchtprocedure) is aandacht besteed aan het betrekken van het patiënten-/klagerperspectief, in het bijzonder waar het gaat om patiënten met een verminderde 'legal capability'⁵ ('juridisch doen-vermogen'). Daarbij gaat het met name om de toegankelijkheid van het tuchtrecht voor (potentiële) klagers en bijzondere groepen daarbinnen. We hebben niet gekozen voor de term gezondheidsvaardigheden, omdat dit onderzoek niet gaat over de toegang en het gebruik van zorg, maar over patiënten, hun vertegenwoordiger(s) of de nabestaanden die de weg naar een tuchtklachtprocedure niet kunnen vinden of die niet op effectieve wijze gebruik (kunnen) maken van juridische procedures om hun onvrede over de geboden zorg c.q. de zorgverlener aan de orde te stellen. Het gaat hierbij meer concreet om mensen die een hoge drempel ervaren om succesvol een tuchtklachtprocedure te initiëren. Aan dit aspect is binnen vrijwel alle onderzoeksmethoden aandacht besteed, zoals in de schriftelijke uitvraag onder (patiënten)organisaties, de

5 Zie in dit verband ook de term 'legal capability', zoals gehanteerd door de Adviescommissie Zelfredzaamheid rechtshulp en rechtsbijstand (*Kamerstukken II* 31753, 2023-2024, nr. 286, *Zelfredzaamheid in theorie en praktijk. Evaluatie Regeling adviestoevoeging zelfredzaamheid*), die wordt gehanteerd om patiënten/rechtszoekenden met verminderde/beperkte legal capability (in het Nederlands juridisch doen-vermogen) aan te duiden. Deze legal capability is niet gelijkelijk over de bevolking verdeeld. De mate waarin mensen hierover beschikken blijkt samen te hangen met verschillende achtergrondkenmerken (o.a. beheersing van de Nederlandse taal; opleidingsniveau; sociaal netwerk; cultuur; digitale vaardigheden; leeftijd).

interviews met tuchtcolleges en tuchtklachtfunctionarissen en in de interviews met de patiëntenorganisatie, met klagers en met advocaten (zie hierna).

1.3 Aanpak van het onderzoek en onderzoeksmethoden

Bij de uitvoering van het onderzoek is gebruik gemaakt van een combinatie van juridische en empirische onderzoeksmethoden, die na een verkennende fase in nauwe samenhang zijn uitgevoerd. Het onderzoek bestaat uit de volgende onderzoeksmethoden:

- Oriënterende groepsbijeenkomsten
- Documentstudie
- Juridisch onderzoek
- Schriftelijke uitvraag organisaties
- Interviews
- Vragenlijstonderzoek
- Expertmeeting

Oriënterende groepsbijeenkomsten

Het onderzoek is gestart met 2 oriënterende groepsbijeenkomsten. Het doel van de bijeenkomsten was om zicht te krijgen op ontwikkelingen die sinds de vorige evaluatie in 2013 hebben plaatsgevonden en (nog) bestaande knelpunten in de praktijk.

Bij de eerste groepsbijeenkomst was een afvaardiging van de regionale tuchtcolleges en het centrale tuchtcollege aanwezig, een afvaardiging vanuit de tuchtklachtfunctionarissen, een afvaardiging van de IGJ en een vertegenwoordiger van de directie ESTT van het ministerie van VWS. Tijdens deze bijeenkomst werd ingegaan op de ontwikkelingen in het tuchtrecht sinds de vorige evaluatie van de Wet BIG in 2013; ontwikkelingen in de maatschappij en zorg waarop de Wet BIG en het tuchtrecht een antwoord moet bieden; het functioneren van het tuchtrecht ten opzichte van 2013 op het gebied van toegang tot het tuchtrecht en op (nieuwe) knelpunten.

Bij de tweede groepsbijeenkomst waren de artikel 3-beroepsorganisaties uitgenodigd, een afvaardiging van de artikel 34-beroepsorganisaties, brancheorganisaties en patiëntenorganisaties. De beroepsorganisaties waren bijna allemaal vertegenwoordigd. Tijdens deze bijeenkomst werd ingegaan op vergelijkbare

wijzigingen, ontwikkelingen en knelpunten in het tuchtrecht en werd ruimte geboden om over andere onderwerpen uit de Wet BIG knelpunten aan te dragen.

Documentstudie

We hebben de openbare jaarverslagen en jaarcijfers van de regionale en centrale tuchtcolleges en van de tuchtklachtfunctionarissen bestudeerd om een algemeen en ten dele cijfermatig beeld te krijgen over de ontwikkelingen binnen het tuchtrecht sinds 2019, zowel over de inzet van de maatregelen als over hun beoogde effecten. Daarnaast heeft de IGJ cijfers aangeleverd over de door de IGJ ingediende klachten en afhandeling daarvan.

Juridisch onderzoek

In het kader van het evaluatieonderzoek naar het functioneren van het tuchtrecht heeft een literatuur- en documentstudie plaatsgevonden en is relevante jurisprudentie bestudeerd. Per onderwerp is onder andere beschreven welke wijzigingen sinds de tweede wetsevaluatie van de Wet BIG hebben plaatsgevonden en welke andere ontwikkelingen hebben plaatsgevonden.

Schriftelijke uitvraag

Beroepsorganisaties, brancheorganisaties en koepelorganisaties zijn per brief in de gelegenheid gesteld om input te leveren voor de evaluatie. We hebben de organisaties gevraagd te reflecteren op de tuchtnormen, de toegang tot de tuchtprocedure, de tuchtprocedure, maatregel en het toezicht door de IGJ. Daarnaast is hen de mogelijkheid geboden om ook op andere onderwerpen te reflecteren, waaronder het strafrecht, de titelbescherming, herregistratie, opleidingseisen en deskundigheidsgebieden. De brieven zijn verstuurd naar beroepsorganisaties van artikel 3 beroepen, beroepsorganisaties van artikel 34 beroepen en de brancheorganisaties Actiz, Jeugdzorg Nederland, de Nederlandse GGZ, VGN, NFU, NVZ en ZKN. Dit leverde 27 reacties op, waaronder naast de beroepsorganisaties ook een GGZ-instelling, 2 UMC's en 2 jeugdzorgorganisaties.

Patiëntenorganisaties hebben een aangepaste brief ontvangen. Alle leden bij de Patiëntenfederatie Nederland en de Stichting patiëntenvertrouwenspersonen zijn aangeschreven. Omdat dit slechts 3 reacties opleverde, is na overleg met Patiëntenfederatie Nederland een herinnering naar de lid-organisaties verstuurd met 3 concrete vragen. Gevraagd is of de organisaties überhaupt vragen over het tuchtrecht binnenkrijgen, of patiënten de weg weten te vinden naar het tucht-

recht en of er voldoende ondersteuning is. Hierop zijn 31 reacties binnengekomen. Het merendeel antwoordde dat zij niet konden reageren op onze oproep, omdat ze te weinig met het onderwerp te maken hadden. Daarbij was de meest genoemde reden (> 70%) dat er nooit vragen binnenkomen over het tuchtrecht, maar de andere antwoorden (zoals 'niet van toepassing') houden waarschijnlijk hetzelfde in.

Interviews

Met de volgende respondenten hebben interviews plaatsgevonden:

- Voorzitters, secretarissen en leden tuchtcolleges
- Tuchtklachtfunctionarissen
- IGJ
- Landelijk Meldpunt Zorg
- (Advocaten van) klagers/beklaagden
- Expertisecentrum Medische Zaken / Openbaar Ministerie
- Patiëntenorganisatie

Tuchtcolleges

We hebben gesproken met voorzitters, secretarissen en leden van de tuchtcolleges van het Centraal Tuchtcollege en de 3 regionale tuchtcolleges. Per tuchtcollege zijn 1 of 2 groepsgesprekken gevoerd; in totaal zijn 5 gesprekken gevoerd. In de gesprekken is ingegaan op de inzet en meerwaarde van de maatregelen; de ontwikkeling van het aantal en soorten klachten en nieuwe relevante ontwikkelingen. Daarnaast is het functioneren van het tuchtrecht in algemene zin aan de orde gekomen, met name in hoeverre dit instrument bijdraagt aan de bewaking en de bevordering (leerfunctie), de toegankelijkheid van het tuchtrecht en de kwaliteit van de beroepsuitoefening.

Tuchtklachtfunctionarissen

Met de tuchtklachtfunctionarissen heeft een groepsgesprek plaatsgevonden. Met de tuchtklachtfunctionarissen is gesproken over de invulling van en de toegevoegde waarde van deze functie en over hun ervaringen met het huidige functioneren van het tuchtrecht. Het gesprek vond plaats na afloop van het vragenlijstonderzoek (zie hierna), zodat op de uitkomsten van dat vragenlijstonderzoek kon worden gereflecteerd.

IGJ

In een groepsgesprek met de IGJ is gesproken over hun rol als klager in de tuchtprocedure. Hoe vullen zij deze rol – mede in het licht van de in de vorige evaluatie geuite kritiek – thans in? En hoe kijken zij aan tegen de wijzigingen die zijn ingevoerd? Hebben zij bijgedragen aan het doeltreffender functioneren van het tuchtrecht?

LMZ

Het Landelijk Meldpunt Zorg is onderdeel van de IGJ en geeft burgers informatie en advies over wat zij kunnen doen met hun klacht. Met hen is ingegaan op de vragen en signalen die zij van burgers krijgen over het tuchtrecht en het bewaken van de kwaliteit van de beroepsuitoefening.

Klagers, beklaagden en advocaten

We hebben met 2 klagers gesproken, waarvan 1 als moedertaal Engels heeft. De gesprekken zijn bedoeld om een inkleuring te geven van hoe de procedure (ondersteuning door de tuchtklachtfunctionaris en verloop van de procedure bij een tuchtcollege) kan worden beleefd. Er heeft 1 gesprek met een beklagde plaatsgevonden.

Er is gesproken met 7 advocaten in 4 gesprekken. In die gesprekken is met name ingegaan op het functioneren van het medisch tuchtrecht in het algemeen, (toegang tot) de tuchtprocedure, de maatregelen, de tuchtnormen en overige knelpunten. We hebben advocaten benaderd van wie we wisten dat zij veel zaken in het medisch tuchtrecht behandelen. Daarnaast zijn we door advocaten doorverwezen naar andere advocaten die we hebben benaderd.

Patiëntenorganisaties

Met 2 patiëntenorganisaties heeft een gesprek plaatsgevonden. Het gaat om de Patiëntenfederatie Nederland en om een patiëntenorganisatie Geboortebeweging, waarvan de laatste jaarlijks meerdere patiënten begeleid bij de gang naar de tuchtrechter. In die gesprekken is onder andere ingegaan op de maatregelen om de toegang tot het tuchtrecht te verbeteren (onder andere de tuchtklachtfunctionaris) en de invoering van het griffierecht in het tuchtrecht.

Vragenlijstonderzoek

(Potentiële) klagers kunnen zich tot de tuchtklachtfunctionaris wenden voor advies over en ondersteuning bij het indienen van een tuchtklacht. Om hun ervaringen in beeld te krijgen, is een (digitaal) vragenlijstonderzoek uitgezet onder mensen die gebruik hebben gemaakt van de dienstverlening van de tuchtklachtfunctionaris. De vragenlijst is gedurende 3 maanden (10 maart tot en met 9 juni 2025) verspreid door de tuchtklachtfunctionarissen. Dit is gebeurd via 2 wegen: telefonisch bij mensen die de tuchtklachtfunctionaris telefonisch benaderden met een informatieverzoek; per e-mail bij mensen die via dat medium in contact traden met de tuchtklachtfunctionaris. Voor de benadering van respondenten zijn een belscript en een tekst voor het e-mailbericht aangeleverd bij de tuchtklachtfunctionarissen. Enkel betrokkenen bij wie het informatie- of ondersteuningsverzoek tot een afronding was gekomen zijn gevraagd om de vragenlijst in te vullen.

Deze aanpak heeft ertoe geleid dat de tuchtklachtfunctionarissen in de genoemde periode 259 keer hebben verzocht om de vragenlijst in te vullen. 117 keer gebeurde dit in reactie op een mail of het contactformulier en 121 keer tijdens een telefoongesprek. Dit betroffen contacten, waarin de tuchtklachtfunctionaris benaderd werd om informatie te verstrekken. Daarnaast is 21 betrokkenen gevraagd om de vragenlijst in te vullen, nadat zij door de tuchtklachtfunctionaris zijn ondersteund bij het opstellen van een klaag- of beroepschrift.

In totaal is de vragenlijst 51 keer ingevuld, waarmee het responspercentage uitkomt op bijna 20 procent.⁶ 47 respondenten gaven aan dat zij contact zochten met de tuchtklachtfunctionaris om informatie over het indienen van een tuchtklacht te krijgen. 15 van hen wilden ook ondersteuning bij het schrijven van een tuchtklacht of beroepschrift. 4 respondenten wilden enkel voor dit laatste ondersteuning en zochten geen nadere informatie. In totaal hadden dus 19 respondenten ervaring met de wijze waarop tuchtklachtfunctionarissen ondersteuning bieden bij het indienen van tuchtklachten of beroepschriften.

30 respondenten hebben aangegeven dat zij enkel telefonisch contact hebben gehad met de tuchtklachtfunctionaris en hebben via die weg de uitnodiging voor

6 De respons van 5 respondenten is buiten beschouwing gelaten, omdat zij enkel de achtergrondvragen hebben ingevuld. Daarnaast is de respons van 1 respondent buiten beschouwing gelaten, omdat uit de beantwoording van de (open) vragen nadrukkelijk bleek dat hij/zij de werkwijze van het regionaal tuchtcollege beoordeelde en niet die van de tuchtklachtfunctionaris. Daarmee waren deze antwoorden niet bruikbaar.

het invullen van de vragenlijst gekregen. 22 respondenten onderhielden per mail contact met de tuchtklachtfunctionaris en hebben (ook) via die weg de link naar de vragenlijst ontvangen. In onderstaande tabel is weergegeven hoe vaak respondenten contact hadden met de tuchtklachtfunctionaris:

Tabel 1.1 — Aantal contactmomenten met tuchtklachtfunctionaris

	Aantal respondenten (n=50)	Contact (tevens) in het kader van het opstellen van een klacht of beroepschrift
1 keer	32	6
2 keer	9	5
3 keer	1	1
Vaker dan 3 keer	5	4
Vaker dan 10 keer	3	3

Uit de tabel is af te leiden dat het merendeel van de respondenten slechts éénmalig contact had met de tuchtklachtfunctionaris. Als ondersteuning wordt gezocht bij het opstellen van een klacht of beroepschrift, dan vindt veelvuldiger contact plaats dan bij informatieverzoeken.

Bij de interpretatie van de resultaten van het vragenlijstonderzoek zijn de volgende aandachtspunten van belang om in ogenschouw te houden:

- Hoewel de respons over de ondersteuning bij het opstellen van klaag- en beroepschriften in absolute zin laag ligt, is het responspercentage (19 van de 21, 90 procent) voor die subdoelgroep hoog te noemen. Daarmee leveren deze resultaten een goed beeld op hoe betrokkenen deze dienstverlening ervaren.
- Voor de respons over het afdoen van informatieverzoeken, geldt het omgekeerde. 33 respondenten – degenen die ook ondersteund zijn bij het opstellen van een klaag- en beroepschriften zijn buiten beschouwing gelaten – hebben hierover hun ervaringen gedeeld. Het responspercentage komt uit op ongeveer 14 procent. Binnen deze respondentengroep is de groep die telefonisch te woord is gestaan (licht) oververtegenwoordigd.
- De verwachting is bovendien dat betrokkenen met verminderd juridisch doen-vermogen minder in staat/geneigd zijn om de vragenlijst in te vullen.
- De aanpak kent de beperking dat de onderzoekers de vragenlijst niet rechtstreeks onder de doelgroep konden uitzetten en dat deze via tussenkomst van de tuchtklachtfunctionarissen benaderd kon worden. Daarbij is gebruik gemaakt van een open link, die mogelijk ook op andere wijze kon worden gevonden. Ook is niet uit te sluiten dat betrokkenen meermaals de vragenlijst

hebben ingevuld. Het is niet na te gaan in hoeverre hiervan sprake is geweest. De verwachting is dat dit niet/nauwelijks is gebeurd.

Expertmeeting

Ten slotte zijn 2 groepsbijeenkomsten georganiseerd waarin werd ingegaan op de belangrijkste (voorlopige) bevindingen van de evaluatie en over de concept-conclusies en aanbevelingen. De eerste groepsbijeenkomst heeft plaatsgevonden met een afvaardiging van het regionaal en centraal tuchtcollege, een afvaardiging vanuit de tuchtklachtfunctionarissen, een afvaardiging van de IGJ, een advocaat, een hoogleraar met expertise op het vlak van het tuchtrecht, de voorzitter van het tuchtcollege voor banken, een vertegenwoordiging van patiënten, etc. en wordt bijgewoond door het ministerie van VWS en de IGJ.

Bij de tweede groepsbijeenkomst zijn de artikel 3-beroepsorganisaties uitgenodigd en brancheorganisaties.

1.4 Opzet van het evaluatierapport

Ter introductie van de (6) hoofdstukken waarin deelthema's rond het tuchtrecht worden besproken, wordt in hoofdstuk 2 eerst in algemene zin op het functioneren van het tuchtrecht ingegaan.

In de hoofdstukken 3 t/m 8 over de deelthema's wordt steeds dezelfde opzet gevolgd. In de eerste paragraaf van die hoofdstukken wordt ingegaan op de achtergronden van de wetswijziging van 2019. Daarbij wordt uiteraard de nodige aandacht besteed aan de tweede evaluatie van de Wet BIG (2013). De aanbevelingen die in het betreffende evaluatierapport zijn gedaan, hebben immers een belangrijke rol gespeeld bij die wetswijziging, ook al zijn daarbij niet alle aanbevelingen overgenomen en hebben sommige uit 2019 daterende aanpassingen een andere achtergrond. De tweede paragraaf beschrijft de voor het betreffende thematische hoofdstuk relevante wijziging(en) van de regeling van het tuchtrecht zoals die in 2019 zijn ingevoerd, alsmede de ontwikkelingen sindsdien. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan discussies over de betreffende aanpassingen en aan jurisprudentie die in dat kader van belang is.

In de derde paragraaf wordt vervolgens verslag gedaan van de bevindingen van het uitgevoerde empirisch onderzoek. In deze paragraaf wordt geschetst of, respectievelijk in welke mate de betreffende wijziging in de praktijk is gebracht,

wat de ervaringen waren in dat kader en of de wijziging in het oog van de betrokkenen heeft bijgedragen aan het beter functioneren van het tuchtrecht of kortweg meerwaarde heeft opgeleverd.

De slotparagraaf van elk hoofdstuk bevat een analyse waarin de bevindingen van het juridisch en die van het empirisch onderzoek met betrekking tot het betreffende thema met elkaar in verband worden gebracht. Belangrijke invalshoeken daarbij zijn doelbereiking, neveneffecten en toekomstbestendigheid. Daarbij is de aandacht vooral gericht op onderwerpen die van belang kunnen zijn om de werking van het tuchtrecht verder te verbeteren.

In hoofdstuk 9 worden het strafrecht en enkele andere onderdelen van de Wet BIG behandeld. In beide paragrafen staan we eerst stil bij de bevindingen van de tweede evaluatie, vervolgens bij belangrijke ontwikkelingen nadien en eventueel in de literatuur gevoerde discussies, en daarna bij de bevindingen van het empirisch onderzoek. De slotparagraaf bevat wederom een analyse waarin de bevindingen van het juridisch en het empirisch onderzoek met elkaar in verband worden gebracht.

Hoofdstuk 10, het slothoofdstuk, bevat de conclusies en aanbevelingen van het evaluatieonderzoek. Hierin wordt ook antwoord gegeven op de vraagstelling van de derde evaluatie. Naar aanleiding van de bevindingen wordt de vraag opgeworpen of de wetgever met het blijven inzetten op de – met de wetswijziging van 2019 beoogde specifieke – doelen van het tuchtrecht voldoende tegemoet kan komen aan een aantal structurele problemen die samenhangen met de huidige regeling van het tuchtrecht. Vervolgens worden 2 verschillende scenario's onderscheiden ten aanzien van de vraag welke aanpassingen in het tuchtrecht wenselijk zijn. In het verlengde daarvan worden zowel meer algemene aanbevelingen geformuleerd die passen bij beide scenario's, als aanbevelingen die specifiek het ene dan wel het andere scenario betreffen.

2. Tuchtrect algemeen

2.1 Inleiding

Ter introductie op de 6 navolgende thematische hoofdstukken (gericht op verschillende aspecten van de regeling van het tuchtrect in de Wet BIG) wordt in dit hoofdstuk eerst in algemene zin op het tuchtrect ingegaan. In par. 2.2 wordt een beknopt beeld geschetst van aard en doel van het tuchtrect en van de wijze waarop dat nu geregeld is. Daarop volgt in par. 2.3 een cijfermatig overzicht van het tuchtrect in de huidige praktijk, met daarbij een aantal kanttekeningen. Ten slotte biedt par. 2.4 een overzicht van de opvattingen die in het empirisch onderzoek naar voren kwamen over het functioneren van het tuchtrect in het algemeen.

2.2 Het tuchtrect in hoofdlijnen

Het wettelijk tuchtrect in de gezondheidszorg dateert van 1928 toen de Medische Tuchtrect werd ingevoerd. Doel was vanaf het allereerste begin het bewaken en bevorderen van de kwaliteit van de beroepsuitoefening in de gezondheidszorg. Om dat te bereiken werd een vijftal regionale tuchtcolleges ingesteld, met een centraal college als beroepsinstantie. Zij waren bevoegd om op basis van een ingediende klacht te oordelen over het handelen van bepaalde categorieën beroepsbeoefenaren (artsen, tandartsen, verloskundigen en apothekers) en – als op basis van die toetsing een verwijtbare tekortkoming werd geconstateerd – een tuchtrectelijke maatregel op te leggen.

Bij de totstandkoming van de Wet BIG is de regeling van het tuchtrect overgeheveld naar hoofdstuk VII van die wet. Ook is toen een aantal belangrijke wijzigingen doorgevoerd, bijvoorbeeld ten aanzien van de grondnormen waaraan het handelen of nalaten van beroepsbeoefenaren getoetst moest worden, de onder het tuchtrect vallende beroepen, de positie van de klager, en de op te leggen maatregelen. Nadat de aldus gewijzigde regeling in 1997 in werking was getreden, bleek deze al snel op meerdere punten voor verbetering vatbaar. Zo werden in het in 2002 verschenen rapport van de eerste evaluatie van de Wet BIG een groot aantal voorstellen voor aanpassing gedaan, overigens zonder dat dat direct tot

wetswijziging leidde.⁷ Dat proces herhaalde zich bij de tweede evaluatie in 2013. Ditmaal werd echter vrij snel daarna (in 2016) – mede op grond van die evaluatie – een wetsvoorstel tot wijziging van de Wet BIG werd ingediend. Dat wetsvoorstel, dat in hoofdzaak op het tuchtrecht gericht was, resulteerde in de regeling van het tuchtrecht zoals deze (met slechts enkele wijzigingen sindsdien) sinds 2019 geldt.

Volgens de parlementaire stukken betreffende dat wetsvoorstel heeft het tuchtrecht tot doel de kwaliteit van de beroepsuitoefening op peil te houden, waarbij 2 functies te onderscheiden zijn: het bevorderen van het leren van de betreffende beroepsgroep door de normen van het professionele handelen te verduidelijken en aan te scherpen, en daarnaast het corrigeren van disfunctionerende beroepsbeoefenaren, met in het uiterste geval de mogelijkheid hen (geheel of gedeeltelijk) van de beroepsbeoefening uit te sluiten.⁸ Het tuchtrecht ziet dus niet op de belangen van de individuele patiënt maar op het algemene patiëntenbelang; het is met andere woorden niet gericht op individuele geschillenbeslechting of genoegdoening.

Bij dit alles zij opgemerkt dat het tuchtrecht van de Wet BIG al enige tijd niet meer het enige wettelijk instrument is dat de kwaliteit van de beroepsuitoefening moet waarborgen. Daarvoor is ook van belang de (bestuursrechtelijke) Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg (2016), te meer nu deze zich – anders dan de eerdere Kwaliteitswet zorginstellingen – ook over het handelen van solistisch werkzame beroepsbeoefenaren uitstrekt.

De regionale tuchtcolleges (het zijn er inmiddels 3) zijn – evenals het Centraal Tuchtcollege – samengesteld uit juristen en beroepsbeoefenaren (die laatste van dezelfde categorie als de beklaagde). Zij toetsen het handelen van beoefenaars van de (inmiddels 11) aan het wettelijk tuchtrecht onderworpen beroepen aan 2 tuchtnormen. De tuchtnormen gaan over het tekort schieten in de zorg die men behoort te betrachten jegens de patiënt of diens naasten, of enig ander handelen of nalaten in strijd met hetgeen een goed beroepsbeoefenaar betaamt. Bij het beoordelen of de ingediende klacht gegrond is, maakt de tuchtrechter gebruik van meer specifieke normen van vakmatige, beroepsethische of juridische aard. Wordt de klacht (of een of meer onderdelen daarvan) gegrond bevonden, dan wordt een maatregel opgelegd (daar kan alleen in bepaalde gevallen van worden afgezien). Maatregelen variëren van lichter (waarschuwing of berisping) tot zwaar,

7 J.M. Cuperus-Bosma e.a., *Evaluatie van de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg*, Den Haag: ZonMw 2002, p. 210-213.

8 *Kamerstukken II 2016-2017*, 34629, nr. 3, p. 4.

met als zwaarste maatregel doorhaling in het BIG-register en eventueel zelfs het verbod om bepaalde beroepsactiviteiten überhaupt nog uit te oefenen.

Een tuchtprocedure begint met een klacht van een rechtstreeks belanghebbende (onder wie uiteraard allereerst de patiënt/diens naasten), de IGJ of een opdracht- of werkgever van de beroepsbeoefenaar. Er is dus sprake van een ruime klachtbevoegdheid; terwijl meerdere partijen als klager kunnen optreden, zijn het in de praktijk overigens vooral de patiënt (en soms diens naasten of nabestaanden) die van het klachtrecht gebruik maken.

De zitting van het tuchtcollege waar de zaak inhoudelijk behandeld wordt is in beginsel openbaar. Zowel de klager als de beklaagde beroepsbeoefenaar kunnen door het tuchtcollege verplicht worden ter zitting te verschijnen. Alvorens de zitting plaatsvindt wordt een vooronderzoek verricht naar de klacht; dat kan zich overigens ook uitstrekken over andere dan in het klaagschrift vermelde omstandigheden. Sinds de wetswijziging kan de vooronderzoeker (dat kan een lid van het tuchtcollege zijn of de secretaris zijn) ook getuigen en deskundigen oproepen en nadere informatie opvragen. Dat de procedure is gericht op het algemeen belang komt ook tot uitdrukking in de regeling over intrekking van de klacht. Als de klacht door de klager wordt ingetrokken voordat het tot een uitspraak is gekomen, kan de behandeling worden voortgezet als de beklaagde dat wil of als het tuchtcollege vindt dat voortzetting in het algemeen belang geboden is. De inspecteur treedt dan verder als klager op.

Een belangrijk motief voor de wijziging van het tuchtrecht was ervoor te zorgen dat minder klachten van geringe betekenis aan de tuchtrechter zouden worden voorgelegd, zodat deze zich vooral met de zwaardere klachten zou kunnen bezighouden.⁹ In dat verband was een belangrijk onderdeel van de wetswijziging de introductie van de tuchtklachtfunctionaris. Potentiële klagers kunnen zich tot hem of haar wenden als zij advies wensen bij de vraag of/waar zij hun klacht willen indienen, of als zij ondersteuning behoeven bij het indienen van hun klacht bij het tuchtcollege. De tuchtklachtfunctionaris moet ertoe bijdragen de stroom van klachten in de juiste banen te leiden, niet om de toegang tot de tuchtrechter te beperken. Dat effect kan wel uitgaan van een andere maatregel om de toestroom van lichte klachten te begrenzen, te weten het bij de wetswijziging van 2019 ingevoerde griffierecht. Tegenover deze mogelijke drempel (althans voor een aantal klagers) staat weer de mogelijkheid van kostenveroordeling van de beklaagde bij gegrondverklaring van de klacht. Van belang om te zorgen dat de

9 Zie o.a. J. Legemaate, De toegang tot het medisch tuchtrecht, *Ars Aequi* 2019, afl. 4, p. 317-322.

tuchtrechter vooral zaken te behandelen krijgt die er gelet op het doel van het tuchtrecht toe doen, is verder de mogelijkheid dat bijvoorbeeld klachten die kennelijk ongegrond zijn of kennelijk van onvoldoende gewicht zijn al door de voorzitter van het tuchtcollege kunnen worden afgedaan.

De IGJ heeft in het tuchtrecht belangrijke bevoegdheden. Niet alleen kan zij zoals al aangegeven een klacht indienen, of beroep instellen tegen een uitspraak van het RTG, zij heeft ook de mogelijkheid om in ernstige gevallen al voordat het tot een uitspraak komt de aangeklaagde beroepsbeoefenaar te bevelen zich onmiddellijk te onthouden van beroepsactiviteiten. Verder ontvangt zij van de tuchtcolleges een periodiek overzicht van de ingediende tuchtklachten en houdt zij toezicht op de naleving van voorwaarden bij een door een tuchtcollege opgelegde voorwaardelijke maatregel en de tenuitvoerlegging ervan. Als bij het tuchtcollege sprake is van een vermoeden van ongeschiktheid van de beklagde beroepsbeoefenaar, wordt de IGJ daarover geïnformeerd. Werden voorheen gevallen van vermoedelijke ongeschiktheid van een beroepsbeoefenaar (als gevolg van hun geestelijke of lichamelijke gesteldheid, drankmisbruik of misbruik van middelen) beoordeeld door een speciaal daartoe ingesteld College van Medisch Toezicht, inmiddels is die taak overgeheveld naar de tuchtcolleges. De voordracht voor de beoordeling van ongeschiktheid wordt onverminderd gedaan door de IGJ.

Hierboven is aangegeven dat de discussie over de inrichting van het tuchtrecht in belangrijke mate was ingegeven door de vraag hoe de juiste klacht op de juiste plaats te krijgen. Uiteraard zijn er in de loop der jaren ook andere vragen rond de regeling van het tuchtrecht gerezen. Al ouder is de constatering dat het tuchtrecht kampt met het spanningsveld tussen een herkenbare bestaansreden maar een onzekere en regelmatig betwiste effectiviteit.¹⁰ Een kwestie van meer recente aard betreft de wens (met name vanuit het beroepenveld) om – in tegenstelling tot het vaak als straffend ervaren karakter van de tuchtprocedure – te zorgen voor een meer lerend tuchtrecht.¹¹ Een heel andere vraag, die ook vaak in de literatuur is besproken, is of het tuchtrecht moet worden aangepast aan het feit dat zorg steeds minder wordt verleend door solistisch werkende beroepsbeoefenaren en steeds meer door samenwerkingsverbanden waarvan deze deel uitmaken en/of in het kader van ketenzorg. Ook dergelijke kwesties vragen aandacht, ook op het niveau van beleid en wetgeving. Voor wat betreft de laatstgenoemde kwesties

10 R.W.M. Giard, Medisch tuchtrecht: duidelijke bestaansreden, onzeker nut, *Ned Tijdschr Geneesk.* 2006, p. 2830-2832.

11 Zie hierover o.a. A.C. Hendriks, Tuchtrecht – meer tucht dan recht, *TvGR* 2015, afl. 5, p. 322-330; R.D. Friele e.a., Het tuchtrecht in de gezondheidszorg: wegen de voordelen tegen de nadelen op? *Tijdschrift voor Vergoeding Personenschade* 2018, afl. 1, p. 20-22.

(lerende werking van tuchtrecht; zorgverlening in samenwerkingsverbanden) is na de wetswijziging van 2019 nog een belangrijk rapport uitgebracht waarin bijna 20 aanbevelingen worden gedaan om ten aanzien van beide onderwerpen op de wetswijziging voortbouwende verbeteringen te realiseren.¹²

2.3 Tuchtrecht in cijfers

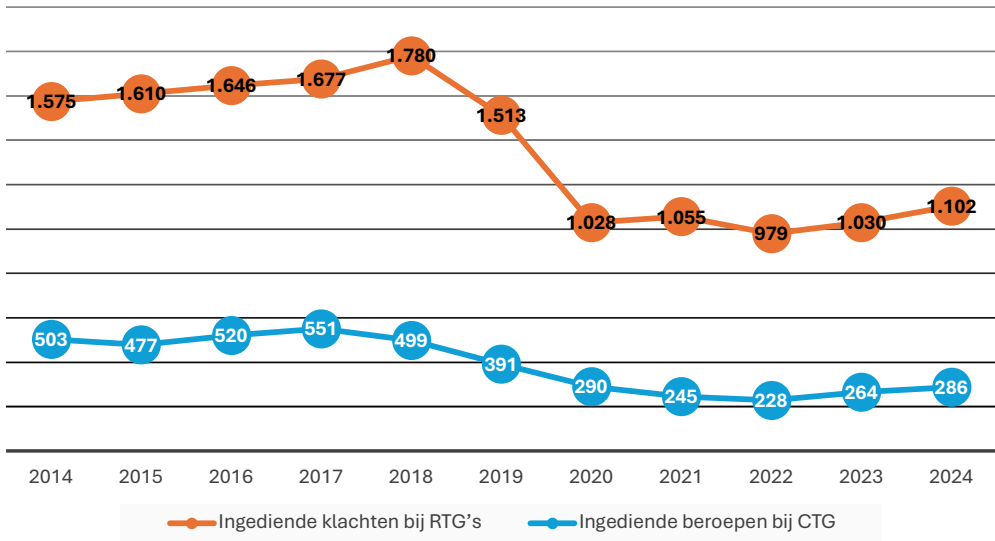
Ter achtergrond voor de bespreking van de empirische bevindingen in de thematische hoofdstukken schetsen we in deze paragraaf de belangrijkste cijfermatige ontwikkelingen in het aantal ingediende klachten en beroepen bij de tuchtcolleges. Daarbij wordt waar relevant een onderscheid gemaakt tussen de cijfers van de regionale tuchtcolleges (RTG's) en het Centraal Tuchtcollege (CTG). De gepresenteerde cijfers zijn overgenomen uit de jaarverslagen van de RTG's en het CTG.

Aantal klachten

In de periode 2020-2024 werden jaarlijks gemiddeld 1.039 klachten bij de RTG's ingediend. Dit is een aanzienlijke afname ten opzichte van de jaren 2014-2018. In die periode werden namelijk gemiddeld 1.658 klachten bij de RTG's ingediend. Bij het CTG is eenzelfde trend waarneembaar bij het aantal ingediende beroepen, zie figuur 2.1. Waar in de jaren 2020-2024 gemiddeld 263 beroepen per jaar bij het CTG aanhangig werden gemaakt, bedroeg het jaargemiddelde in de periode 2014-2018 nog 510 ingediende beroepen. In deze vergelijking is het jaar 2019 buiten beschouwing gelaten, omdat de wetswijziging die diverse aanpassingen doorvoert ten aanzien van de toegang tot het tuchtrecht op 1 april van dat jaar in werking trad. In hoofdstuk 4 worden (mogelijke) verklaringen voor deze daling in het aantal klachten verkend. Op deze plaats moet al worden opgemerkt dat het lagere aantal klachten in de periode 2021-2023 volgens gesprekspartners bij onder meer de tuchtcolleges mogelijk samenhangt met de ontwikkelingen rondom het coronavirus, waardoor minder zorg is verleend en daardoor wellicht ook minder klachten zijn ingediend.

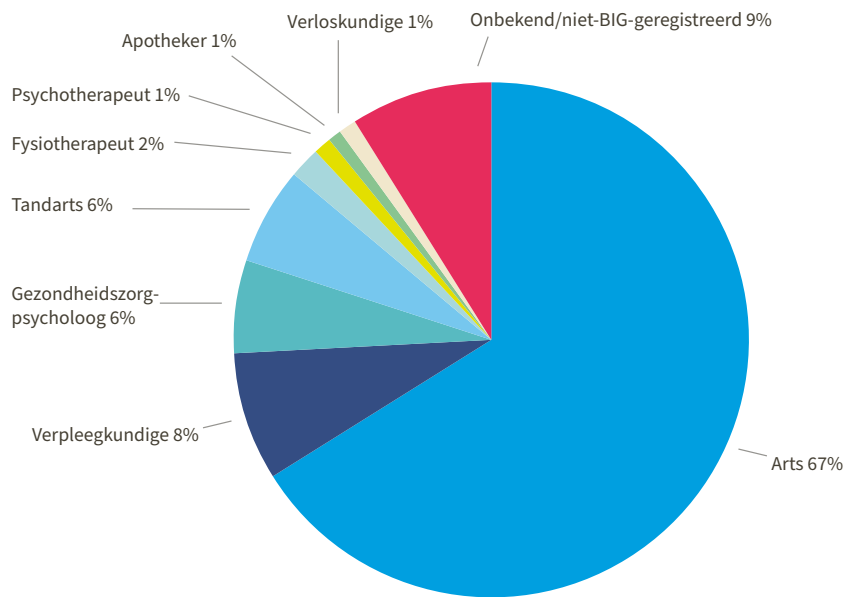
12 R.L. Herregodts e.a., Toekomstbestendig tuchtrecht; de lerende werking van het tuchtrecht en team- en netwerkverantwoordelijkheid in het tuchtrecht op grond van de Wet BIG, Groningen: RU 2022. Zie daarover ook *Kamerstukken II* 2021/22, 29282, nr. 461, p. 8-9.

Figuur 2.1 — Aantal ingediende klachten/beroepen bij tuchtcolleges

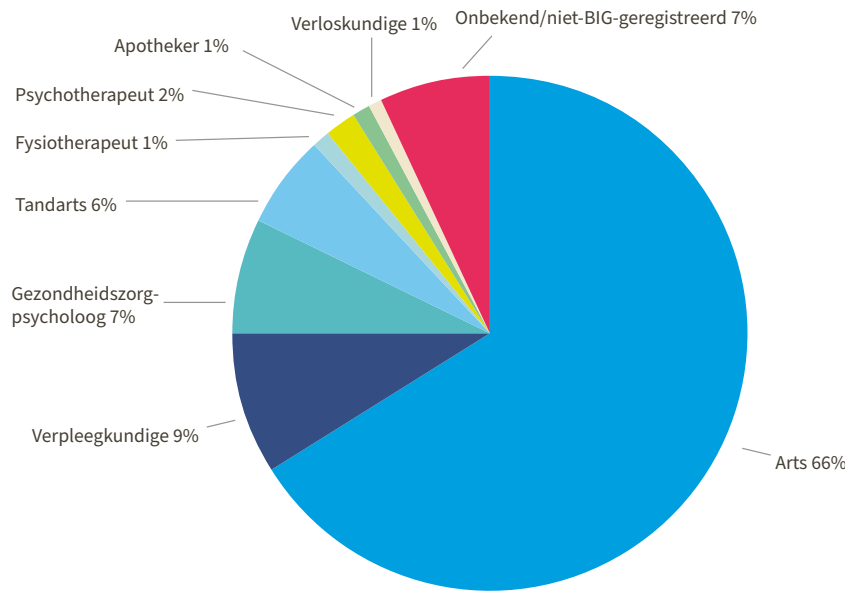


Over de beroepsgroep artsen worden de meeste klachten bij de RTG's ingediend. Hun aandeel in het totaal aantal klachten is min of meer hetzelfde gebleven over de jaren. Dat geldt ook voor de andere beroepsgroepen (zie figuren 2.2 en 2.3).

Figuur 2.2 — Afgehandelde klachten door RTG's per beroepsgroep (gemiddelde in de jaren 2014-2018)



Figuur 2.3 — Afgehandelde klachten door RTG's per beroepsgroep (gemiddelde in de jaren 2020-2024)



Er zijn in genoemde periodes geen klachten ingediend tegen de klinisch technoloog en Bachelor Medisch Hulpverlener. Tegen de geregistreerd mondhygiënist is 1 klacht ingediend in 2024.

Het aantal klachten dat wordt ingediend bij de regionale tuchtcolleges verschilt aanzienlijk per beroepsgroep. Ter illustratie zijn in onderstaande tabel het aantal klachten per 1.000 BIG-geregistreeerde beroepsbeoefenaren per beroepsgroep in de jaren 2018 – het laatste volledige jaar voor inwerkingtreding van de wetswijzigingen – en 2024 inzichtelijk gemaakt en met elkaar vergeleken.¹³

Tabel 2.1 — Aantal klachten per 1.000 BIG-geregistreeerde beroepsbeoefenaren (2018 en 2024)

	2018		2024	
	Aantal BIG-geregistreeerde beroepsbeoefenaren	Aantal klachten per 1.000 beroepsbeoefenaren	Aantal BIG-geregistreeerde beroepsbeoefenaren	Aantal klachten per 1.000 beroepsbeoefenaren
Arts	69.503	15,8	78.777	8,7
Gezondheidszorg-psycholoog	14.709	7,6	18.909	3,8
Tandarts	10.964	6,9	11.737	5,9
Psychotherapeut	4.554	4,4	5.101	3,7
Apotheker	5.380	3,9	5.972	0,7
Verloskundige	4.457	3,1	4.903	2,7
Verpleegkundige	204.062	0,6	206.671	0,4
Fysiotherapeut	37.166	0,7	35.438	0,4
Orthopedagoog-generalist		n.v.t.	2.458	1,6
Physician assistant		n.v.t.	2.117	0,9
Geregistreerd mondhygiënist		n.v.t.	1.210	0,83
Totaal	350.795	4,3	373.796	2,6

Het aantal klachten per 1.000 beroepsbeoefenaren is afgenomen van 4,3 in 2018 naar 2,6 in 2024. Artsen blijven de grootste kanshebber om met een tuchtklacht in aanraking te komen. In 2024 ging het om 8,7 klacht per 1.000 BIG-geregistreeerde

13 De cijfers over het aantal beroepsbeoefenaren zijn afkomstig uit het BIG-register: CIBG, *Verloop BIG-registraties over 5 jaar*. <https://www.bigregister.nl/over-het-big-register/cijfers/verloop-over-5-jaar> en CIBG, *Herregistratie 2018*. Heerlen: 2019. In 2024 was 1 februari het peilmoment; in 2018 was dit 15 januari.

artsen. Gezondheidszorgpsychologen, tandartsen en apothekers worden in vergelijking met andere beroepsgroepen ook relatief vaak met een tuchtklacht geconfronteerd. Bij apothekers is die kans wel duidelijk afgenomen. Verpleegkundigen, fysiotherapeuten en physician assistants komen het minst vaak in aanraking met het tuchtrecht.

Bij de beroepsgroep artsen worden in absolute zin de meeste klachten ingediend over het specialisme huisartsgeneeskunde. In 2024 ging het om 30% van het totaal afgehandelde klachten van de beroepsgroep artsen; 13 op de 1.000 huisartsen kreeg te maken met een tuchtklacht. Op de tweede plaats staan in absolute zin de psychiaters (in 2024: 17%; 28 op de 1.000 psychiaters). Andere specialismen, zoals bedrijfsgeneeskunde, heelkunde, neurologie, volgen op aanzienlijke afstand (elk 4% van het totaal in 2024). Neurochirurgen, plastisch chirurgen, psychiaters, urologen en neurologen maken de grootste kans om in een tuchtprocedure te geraken (52, 34, 28, 26 resp. 21 klachten op 1.000 beroepsbeoefenaren).¹⁴

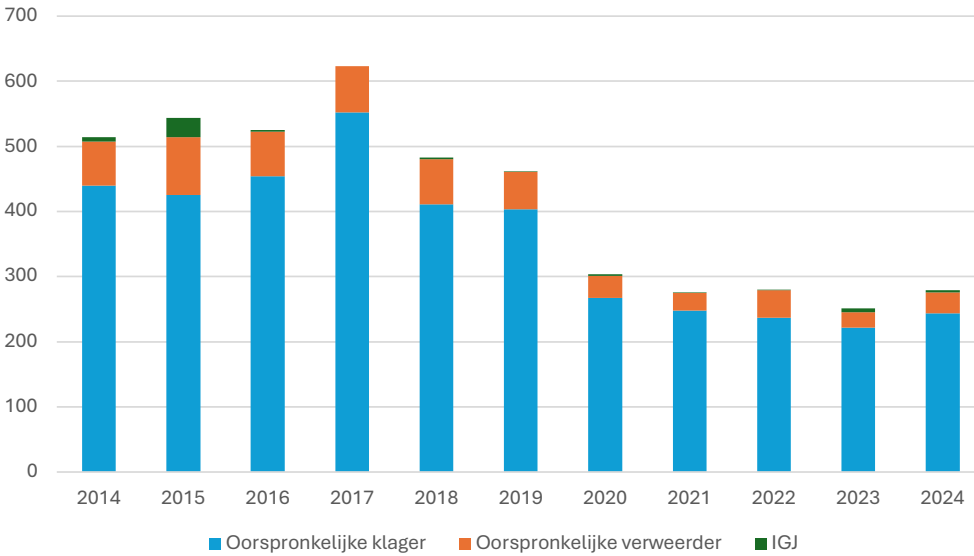
De jaarverslagen van de regionale tuchtcolleges geven geen inzicht in de achtergrond/hoedanigheid van de klagers. Uit de gesprekken met onder meer de regionale tuchtcolleges is wel naar voren gekomen dat het overgrote deel van de klachten wordt ingediend door de patiënt of diens naaste(n) of nabestaande(n). Verder is bekend dat de IGJ beperkt gebruik maakt van haar bevoegdheid om klachten in te dienen. Dit aantal is over de jaren vrij constant en schommelt tussen de 15 à 20 klachten op jaarbasis. In hoofdstuk 7 wordt nader ingegaan op de rol van de IGJ als klager in de tuchtprocedure.

De indieners van het beroep bij het CTG zijn in hoofdzaak de oorspronkelijke klagers (dus degene die de klacht indiende bij het RTG). In ongeveer 1 op de 10 gevallen dient de beklaagde beroepsoefenaar, dus de oorspronkelijke verweerder, het beroep in. In een beperkt gevallen is de IGJ de indiener van het beroep.¹⁵ In onderstaande figuur is dit grafisch weergegeven.

14 Cijfers over het aantal geregistreerde specialisten/profielartsen zijn afkomstig van het door de KNMG bijgehouden register, zie: <https://www.knmg.nl/ik-ben-arts/rgs/registers>.

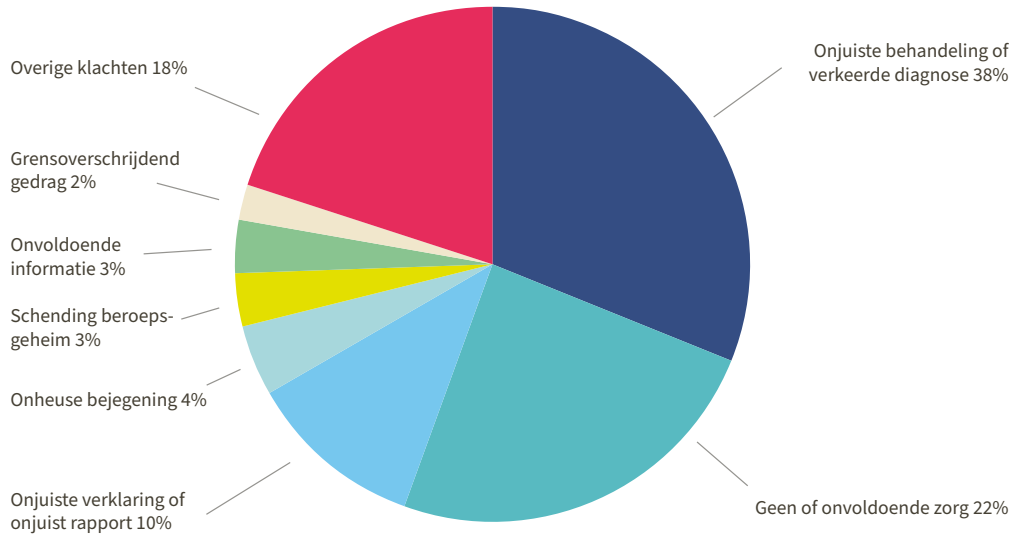
15 Hieronder vallen niet de zaken waarin de IGJ als oorspronkelijke klager beroep indiende.

Figuur 2.4 — Achtergrond indieners van beroepschrift bij CTG

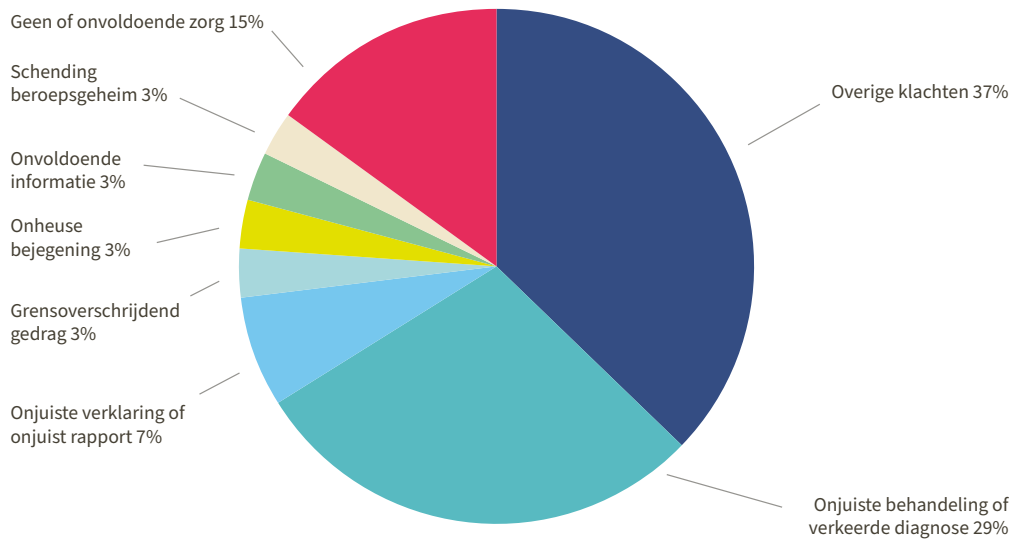


In onderstaande figuren is weergegeven wat de aard was van de door de RTG's afgehandelde klachten. Het vaakst wordt geklaagd over een onjuiste behandeling of verkeerde diagnose. Ook komen de onderwerpen 'geen of onvoldoende zorg' en 'onjuiste verklaring of onjuist rapport' relatief vaak aan bod. Al deze klachtonderwerpen laten relatief gezien een afname zien in de periode 2020-2024 ten opzichte van de periode 2014-2018, ten gunste van de categorie 'Overige klachten'. Gelet op de geringe aantallen (minder dan 5 per jaar) zijn klachten over alcoholmisbruik; geestelijke toestand; lichamelijke toestand; Opiummiddelwet-misbruik; niet integer zijn en niet of te laat komen opgenomen onder de categorie Overige klachten.

Figuur 2.5 — Klachtonderwerpen 2014-2018 (jaargemiddelde)



Figuur 2.6 — Klachtonderwerpen 2020-2024 (jaargemiddelde)



De aard van de klachten bij door het CTG behandelde beroepen vertoont een soortgelijk beeld als bij de RTG's. In 2024 gingen beroepen het vaakst over een onjuiste behandeling of verkeerde diagnose (27%), gevolgd door het onderwerp

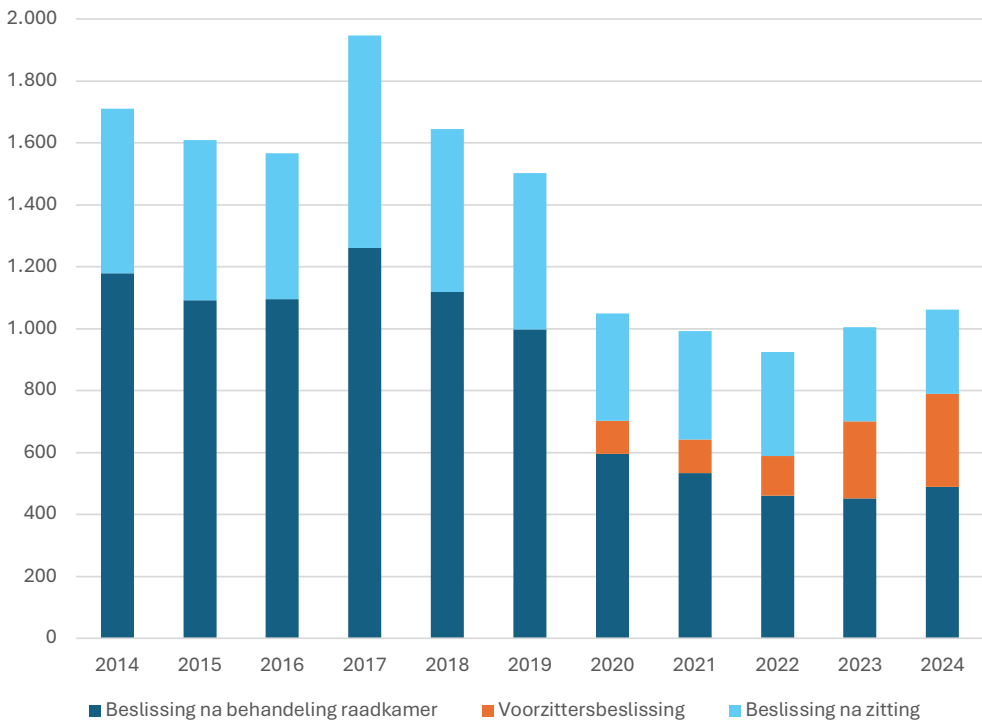
‘Geen of onvoldoende zorg’ (16%). Overige klachten vormen ruim een kwart van het totaal aantal afgeronde beroepszaken.

Tuchtprocedure

In onderstaande figuren is weergegeven hoe ingekomen tuchtklachten door de RTG's en het CTG zijn behandeld en afgedaan. Uit deze cijfers valt op dat de tuchtcolleges sinds 2019 steeds vaker gebruik maken van het nieuwe afdoenings-instrument voorzittersbeslissing. Voor de RTG's geldt dat het aantal voorzittersbeslissingen inmiddels ongeveer een kwart uitmaakt van het totaal aantal afdoeningen. Dit is met name ten koste gegaan van het aantal beslissingen die door het college in de raadkamer wordt gegeven. Het aantal beslissingen dat na zitting is gegeven is licht afgenomen.

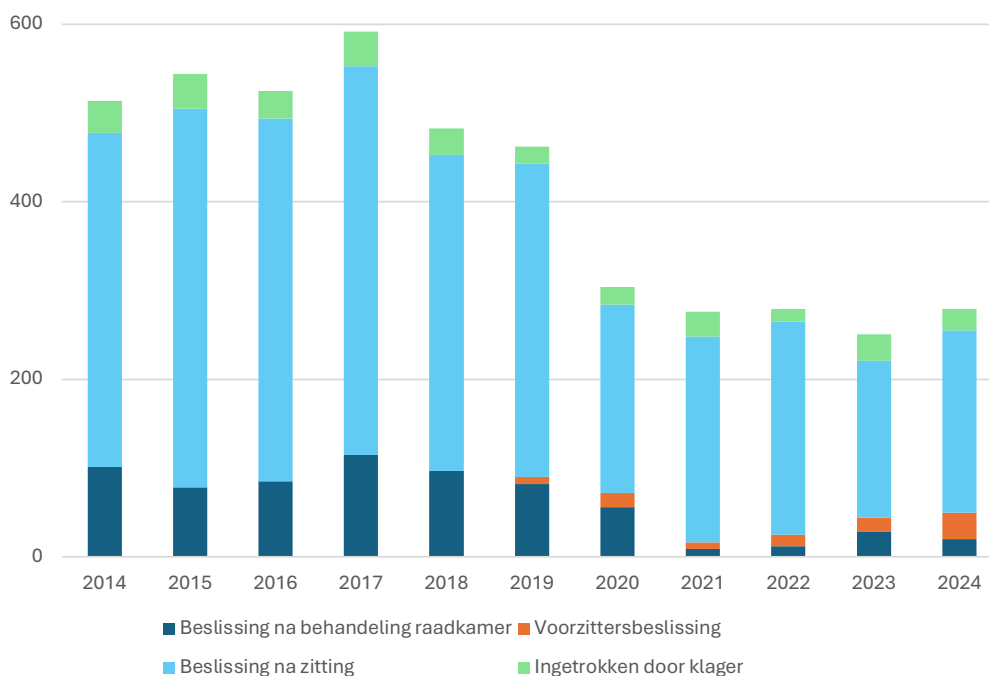
Bij het CTG wordt ongeveer 5 à 10% van de beroepszaken afgedaan met een voorzittersbeslissing. Het aantal beslissingen dat door de voorzitter of door het CTG in raadkamer wordt gegeven, is opgeteld min of meer gelijk gebleven. Het CTG doet – in vergelijking met de RTG's – veel meer zaken af na een zitting.

Figuur 2.7 — Afhandeling van klachten RTG's¹⁶



16 Het instrument voorzittersbeslissing is sinds 1 april 2019 beschikbaar. Over het jaar 2019 zijn geen gegevens bekend.

Figuur 2.8 — Afhandeling van beroepen CTG



In hoofdstuk 5 wordt nader ingegaan op de afdoeningswijzen, in het bijzonder de voorzittersbeslissing.

Uitskomsten van de tuchtprocedure

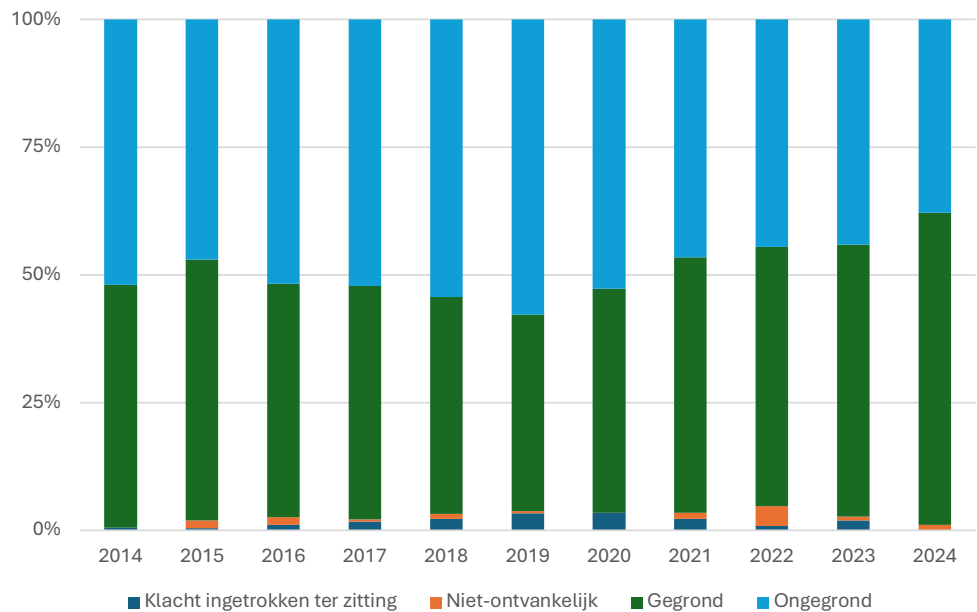
Met een voorzittersbeslissing of een raadkamerbeslissing kan het college – zonder zitting – besluiten dat het kennelijk onbevoegd is, de klager kennelijk niet-ontvankelijk is of de klacht kennelijk ongegrond of van onvoldoende gewicht is, zie hierover meer in hoofdstuk 5.

In onderstaande figuren is te zien hoe vaak een klacht na een zitting niet-ontvankelijk, gegrond of ongegrond is verklaard door de RTG's en het CTG. Uit deze cijfers volgt dat het RTG na een zitting sinds 2021 minimaal de helft van de klachten gegrond verklaart; in 2024 lag dit aantal met 61% licht hoger. Voor 2020 werd, met uitzondering van 2015, jaarlijks iets minder dan de helft van de klachten gegrond verklaard. In de periode 2014-2018 werd ongeveer 15% van het totaal afgehandelde klachten gegrond verklaard. In de periode 2020-2024 kwam dit gemiddelde uit op ongeveer 16%, waarmee sprake is van een zeer geringe stijging.

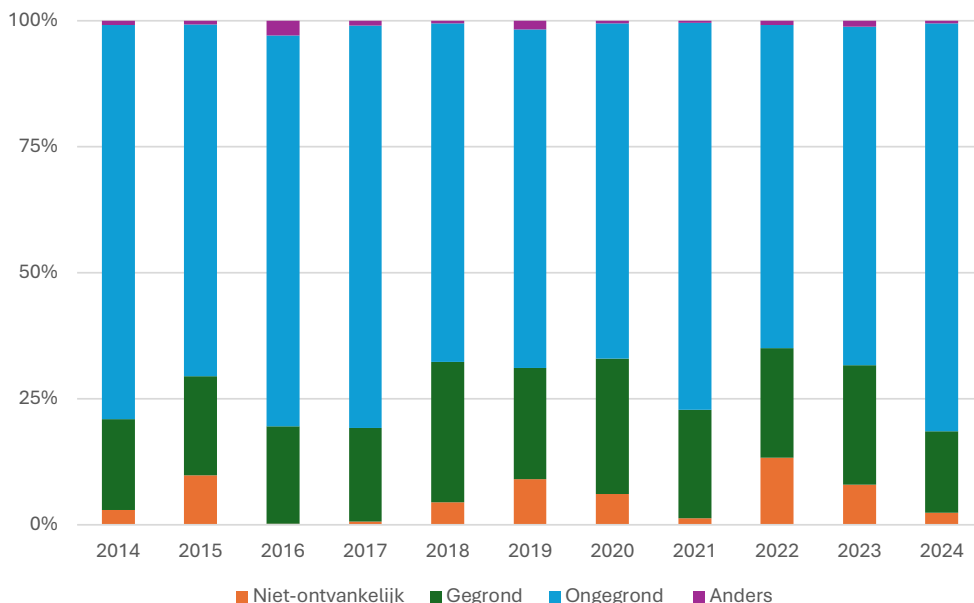
Het aantal ongegrond verklaarde klachten vertoont een tegenovergesteld beeld. In de periode 2014-2019 werd ruim de helft (51%) van de klachten na een zitting ongegrond verklaard. Na 2020 kwam dit percentage uit op gemiddeld 46%. Het aantal klachten dat niet-ontvankelijk wordt verklaard na zitting neemt een klein aandeel in. Er lijkt sprake te zijn van een trendmatige ontwikkeling dat meer klachten na een zitting gegrond worden verklaard.

Het CTG verklaart na zitting gemiddeld genomen 70 procent van de beroepen ongegrond en bevestigt daarmee de aangevochten beslissing van het RTG. In ongeveer 20 procent van de gevallen komt het CTG tot een andere beslissing dan het RTG en verklaart het de klacht gegrond. Als de uitkomsten over de jaren 2014-2018 en de jaren 2019-2024 worden vergeleken, dan is het aantal ongegrondverklaringen gemiddeld genomen licht gedaald. Daar staat tegenover dat het jaar 2024 het hoogste percentage ongegrondverklaringen liet zien sinds 2014. Daarom kan niet over een trend worden gesproken.

Figuur 2.9 — Inhoud beslissing RTG's na zitting



Figuur 2.10 – Inhoud beslissing CTG na zitting¹⁷



Als een klacht gegrond wordt verklaard, dan kan een maatregel worden opgelegd. Hoofdstuk 6 bevat een overzicht van opgelegde maatregelen.

2.4 Opvattingen over functioneren van het tuchtrecht in algemene zin

In deze paragraaf gaan we in op een aantal thema-overstijgende onderwerpen die betrekking hebben op het huidige functioneren van het tuchtrecht. Wij staan achtereenvolgens stil bij de lerende en corrigerende werking van het tuchtrecht en de focus op individuele beroepsbeoefenaren.

2.4.1 Lerende en corrigerende functie van het tuchtrecht

Het tuchtrecht beoogt een lerende werking – door beroepsnormen te verduidelijken en aan te scherpen – en een corrigerende werking – doordat tekortschietende beroepsbeoefenaren aangesproken kunnen worden – te hebben. Via die mechanismen zou kunnen worden bijgedragen aan het bevorderen en het bewaken van de kwaliteit van de beroepsuitoefening.

¹⁷ Onder *Anders* wordt verstaan: behandeling gestaakt; terugverwezen naar RTG en intrekking ter zitting.

Beroepsorganisaties, zorgaanbieders en beklaagden geven aan dat de tuchtprocedure door zorgverleners als (zeer) belastend wordt ervaren en dat de nadruk te veel ligt op het corrigerende – in de ogen van verschillende respondenten zelfs punitieve/bestrafende – karakter van het tuchtrecht. Dit gaat ten koste van de beoogde lerende werking van het tuchtrecht.

Opgemerkt moet worden dat mede naar aanleiding van het rapport ‘Toekomstbestendig tuchtrecht’ met aanbevelingen om de lerende werking te verbeteren (zie noot 12) initiatieven zijn ondernomen om zorgverleners beter voor te bereiden op een tuchtprocedure en om (meer) te leren van tuchtrechtspraken. Daartoe hebben de KNMG en V&VN, met subsidie van VWS, nieuw voorlichtings- en informatiemateriaal ontwikkeld, en is bestaande informatie beter ontsloten. Met de Gids Tuchtrecht in de zorg is uitgelegd hoe het tuchtrecht werkt.¹⁸ Ook is voorlichting gegeven via een website (www.openovertuchtrecht.nl), een klachtwijzer, een video en door middel van schriftelijke informatie teneinde tuchtzaken met collega’s te bespreken. Deze initiatieven zijn begin 2025 van start gegaan.

Zorgverleners ervaren veel spanning en onzekerheid rond het tuchtrecht; deze negatieve gevoelens worden vergroot door de in hun visie lange doorlooptijd en doordat sommige uitspraken van de tuchtcolleges niet goed zijn gevallen binnen de beroepsgroepen en niet in lijn liggen met wat in de beroepsgroepen als normen wordt herkend. In dit kader wordt door verschillende organisaties verwezen naar de uitkomsten in december 2024 gehouden enquête onder artsen, waarover het tijdschrift Medisch Contact op 30 januari 2025 berichtte,¹⁹ en die bij hen op herkenning kunnen rekenen. Dit geldt ook voor de geïnterviewde advocaten. De tuchtcolleges herkennen de geschetste negatieve sentimenten onder artsen; zij twijfelen of dit evenzeer geldt voor de andere beroepsgroepen.

Een zorgaanbieder legt uit dat een tuchtprocedure een grote impact op medewerkers heeft. In de procedure gaat veel tijd en energie zitten, terwijl het vaak gaat om uitleggen dat sprake is geweest van een complicatie bij een behandeling en niet om medisch onzorgvuldig handelen. Een geïnterviewde advocaat geeft aan dat beklagde zorgverleners een tuchtprocedure ervaren als een ‘life event’, ongeacht de aard en de inhoud van de klacht. Een andere advocaat geeft

18 L. van Eersel & T. Kelder, Gids Tuchtrecht in de zorg, 2024. Zie <https://www.zowerktdezorg.nl/wp-content/uploads/2025/01/Gids-Tuchtrecht-in-de-zorg-7-januari-2025.pdf>.

19 Zie S. Niemansburg & S. Paauw, Medisch Contact, *‘Ik ben niet meer de spontane arts die ik vroeger was’*, 30 januari 2025. Zie <https://www.medischcontact.nl/actueel/laatste-nieuws/artikel/ik-ben-niet-meer-de-spontane-arts-die-ik-vroeger-was-1>.

aan dat de impact wisselt per beklagde. Sommige zorgverleners kunnen de klacht relativeren en zich verplaatsen in de reden waarom een patiënt of nabestaande een klacht indient. Andere kunnen minder begrip opbrengen en ervaren grote impact op hun leven en/of het uitoefenen van hun beroep.

Een beroepsorganisatie merkt op dat klagers onbelemmerd klachten kunnen indienen. Ook al is het totaal aantal tuchtrechtsklachten gering in verhouding tot het aantal beroepsbeoefenaren, de consequenties (in potentie) zijn volgens deze organisatie groot. De angst voor mogelijk op te leggen (zware) maatregelen drukt volgens een andere beroepsorganisatie zwaar op de zorgverlener en de beroep-suitoefening. Dit beeld komt ook naar voren tijdens de interviews met beklagden en met advocaten.

Organisaties wijzen op de negatieve neveneffecten van de tuchtprocedure naast de negatieve impact op de (mentale) gezondheid van zorgverleners en hun omgeving, zoals uitval van zorgverleners en een defensieve houding bij het verlenen van zorg, waardoor bijvoorbeeld eerder doorverwijzingen plaatsvinden of medicatie wordt voorgeschreven uit angst voor een tuchtprocedure. Verschillende beroepsorganisaties hebben erop gewezen dat patiënten of hun familie met enige regelmaat dreigen met het indienen van een tuchtklacht om de door hen gewenste zorg af te dwingen. Een zorgaanbieder wijst ook op de algehele verharding in de maatschappij, die maakt dat patiënten die geen nee kunnen accepteren sneller de gang naar de tuchtrechter maken.

Het tuchtrecht wordt door verschillende beroepsorganisaties en ook door beklagden als bestraffend ervaren en in mindere mate of in het geheel niet gezien als lerend voor de beroepsbeoefenaar en de beroepsgroep als geheel. Dit hangt samen met de bovenstaande gevoelens over het tuchtrecht. Meerdere organisaties wijzen erop dat leren en normhandhaving op gespannen voet met elkaar staan. De mogelijkheid van sanctionering zorgt voor een defensieve houding.

Het ervaren punitieve karakter hangt voor beroepsbeoefenaren primair samen met de mogelijkheid dat maatregelen worden opgelegd. De aandacht gaat vaak vooral uit naar het (al dan niet) opleggen van de maatregel en minder naar de inhoud van de uitspraak. Bovendien kunnen – bijvoorbeeld in tijdschriften en kranten – met name beslissingen tot gegrondverklaringen op de meeste aandacht rekenen, waarbij bovendien soms geen recht wordt gedaan aan de nuances in de uitspraak.

De tuchtcolleges hebben tijdens de interviews aangegeven dat zij uitdrukkelijk aandacht besteden aan het lerend effect van uitspraken. Zij besteden – meer dan voorheen – aandacht aan het voorzien in een duidelijke, begrijpelijk motivering. Een tuchtcollege legde uit dat op het voorblad van de uitspraak een korte samenvatting wordt gegeven. Er wordt bovendien standaard overwogen of een uitspraak ter publicatie moet worden aangeboden aan tijdschriften, nadrukkelijk ook bij ongegrondverklaringen. Daarnaast worden vanuit de tuchtcolleges ook lezingen aan beroepsbeoefenaren gegeven.

Een lid van een tuchtcollege heeft opgemerkt dat meer voorlichting tijdens de opleiding en vanuit beroepsgroepen nodig is over het tuchtrecht. Ook de IGJ brengt naar voren dat de beroepsorganisaties meer rode draden uit de uitspraken kunnen halen en deze inzichten binnen de beroepsgroep onder de aandacht kunnen brengen. Dit zou de lerende werking kunnen versterken. Een geïnterviewde advocaat stelt dat de tuchtcolleges meer expliciete aandacht zouden kunnen besteden aan wat van de uitspraak kan worden geleerd. Een andere advocaat ziet verschillen tussen tuchtcolleges. Bij sommige zijn duidelijke verbeteringen te zien in de uitspraken; bij andere is nog veel verbetering mogelijk.

Ook andere aspecten van de tuchtprocedure geven aanleiding om het tuchtrecht als bestraffend te ervaren. Meermaals is genoemd dat het feit dat de tuchtcolleges zittingen houden in een rechtbank sterk negatieve gevoelens oproept bij beklaagden en dat van deze setting een intimiderend effect uitgaat. Daarnaast draagt de omvang van het tuchtcollege (in de regel 5 leden) en het feit dat het specialisme van de beklaagde arts en in sommige gevallen de specifieke setting waarin hij/zij werkzaam is – denk aan forensische zorg – niet altijd vertegenwoordigd zijn in de collegesamenstelling, bij aan negatieve gevoelens bij de beklaagde aldus sommige respondenten. Dat geldt ook voor de openbaarheid van de zitting, waarbij soms (lokale) pers aanwezig is en voor de houding van en de vraagstelling door sommige collegeleden, waarbij niet altijd open vragen worden gesteld. Dat de post van het tuchtcollege soms in het weekend wordt ontvangen op het privéadres van de zorgverlener, wordt door sommige van hen ook als vervelend ervaren. De timing van het informeren over de klacht is daarnaast van belang (zie ook hoofdstuk 4 over het griffierecht). Een geïnterviewde advocaat meent hierbij dat transparantie voorop moet staan, omdat beroepsbeoefenaren soms nog een zorgrelatie met de klager hebben, wat betekent dat beklaagden onverwijld geïnformeerd moeten worden over de ontvangst van een klacht. Tuchtcolleges zouden niet moeten wachten totdat het griffierecht is voldaan.

Daarnaast is er in de reacties en tijdens interviews ook op gewezen dat de tuchtcolleges in hun uitspraken over het algemeen niet aangeven welk handelen wel van de beroepsbeoefenaar wordt verwacht. Tegelijkertijd hebben enkele beroepsgroepen wel positieve ervaringen met de lerende werking van het tuchtrecht. Een beroepsorganisatie wijst erop dat het ongegrond verklaren van een klacht niet per definitie maakt dat geen les kan worden getrokken.

Een patiëntenorganisatie heeft er begrip voor dat zorgverleners de tuchtprocedure als vervelend ervaren, maar vindt ook dat dit de toetsbaarheid van zorgverleners niet in de weg mag staan. Er zijn volgens deze organisatie bovendien geen tekenen dat zorgverleners ten onrechte worden veroordeeld in het tuchtrecht.

2.4.2 Focus op individuele beroepsbeoefenaren

Beroepsorganisaties, de Patiëntenfederatie Nederland en een beklagde vragen aandacht voor het feit dat het tuchtrecht met zijn focus op individuele beroepsbeoefenaren niet meer aansluit op de huidige inrichting van de zorg, waarin steeds vaker in teams en netwerken wordt gewerkt. De Patiëntenfederatie geeft aan dat voor patiënten door netwerkzorg, digitalisering en inzet andere digitale tools (zoals AI tools) meer onduidelijkheid bestaat over wie zij kunnen aanspreken en over welke handeling. Hoewel voor patiënten altijd duidelijk zou moeten zijn wie de eindverantwoordelijke voor hun behandeling is, is dat voor veel patiënten niet duidelijk, waardoor zij – als zij een tuchtklacht willen indienen – niet weten welke zorgverlener ze moeten aanspreken. De Patiëntenfederatie vraagt hierbij ook meer aandacht voor patiënten met beperkte gezondheidsvaardigheden; het tuchtrecht komt voor hen door al deze ontwikkelingen nog meer op afstand te staan.

Beroepsorganisaties en zorgaanbieders geven aan dat het tuchtrecht als doel heeft om de kwaliteit van zorg te bevorderen en te bewaken, maar dat juist samenwerking binnen teams bepalend is voor de kwaliteit van zorg en deze niet wordt beoordeeld in de huidige procedures. Wanneer een tuchtklacht ingediend kan worden tegen een groep van zorgverleners, zou (tijdens het vooronderzoek) de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling binnen een team in kaart gebracht kunnen worden, waardoor structurele verbeterpunten binnen teams geïdentificeerd kunnen worden en daarmee meer wordt gefocust op systeem- en teamfouten in plaats van op individuele fouten. Sommige organisaties wijzen erop dat wanneer de ‘verkeerde’ zorgverlener is aangesproken, minder goed

geleerd kan worden van de procedure, terwijl dat wel het doel is van het tuchtrecht, en dat leereffect zou er wel zijn wanneer een team wordt aangesproken.

De tuchtcolleges herkennen deze discussie. Zij benadrukken dat het uitgangspunt van het tuchtrecht is dat deze zich richt op de individuele zorgverlener. Een geïnterviewde vertelt dat het tuchtcollege terughoudend is in het aanspreken van het team/de zorgaanbieder, maar dat dit weleens gebeurt in een overweging ten overvloede. Een ander lid signaleert daarnaast dat binnen de GGZ steeds vaker zorg wordt geboden door behandelteams, met zorgverleners die niet BIG-geregistreerd zijn. Zij zijn niet tuchtrechtelijk aansprakelijk te stellen, dit ziet de geïnterviewde als serieus probleem, gelet op de wens om de kwaliteit van de zorg te bewaken.

Een aantal organisaties wijst erop dat de tuchtcolleges onvoldoende rekening houden met capaciteitsproblemen in de zorg. Als voorbeeld wordt genoemd dat in een onderbezette situatie een zorgverlener soms genoodzaakt is om af te wijken van protocollen en richtlijnen om de best mogelijke zorg te bieden onder de omstandigheden. Er is volgens deze organisatie onvoldoende begrip voor de uitdagingen waarmee zorgverleners in de praktijk worden geconfronteerd.

3. De tuchtnormen

3.1 Achtergronden van de wetswijziging van 2019

In een tuchtprocedure wordt het handelen of nalaten van een zorgverlener getoetst aan de 2 grond- of tuchtnormen, neergelegd in artikel 47 lid 1 Wet BIG. Die geven aan voor welk handelen of nalaten men als beoefenaar van een van de in art. 3 van de wet genoemde beroepen aan het tuchtrecht onderworpen is. De eerste, onder a genoemde norm, betreft handelen en nalaten in strijd met de zorg die men als beroepsbeoefenaar behoort te betrachten ten opzichte van de patiënt, diens naaste betrekkingen, of iemand die in nood verkerend hulp behoeft. Zo luidde die norm ook voor de wetswijziging van 2019 al. De tweede tuchtnorm, onder b, luidde voor 2019 anders. Tot de wetswijziging had die tweede norm betrekking op 'enig ander dan onder a bedoeld handelen of nalaten in die hoedanigheid in strijd met het belang van een goede uitoefening van individuele gezondheidszorg'.

De interpretatie en toepassing van de eerste tuchtnorm leverde op zich geen bijzondere vragen op. Wel is (met name in relatie tot de als te ruim beschouwde toegankelijkheid van het tuchtrecht) de vraag opgekomen of wel elk handelen of nalaten van de beroepsbeoefenaar klachtwaardig moest zijn, en of niet bepaalde lichtere gedragingen daarvan bij wet moesten worden uitgezonderd. Zie daarover verder hoofdstuk 4.

De (reikwijdte van de) tweede tuchtnorm heeft vanaf het begin tot veel discussie geleid. Konden daaronder ook andere handelingen dan zorgverlening vallen die men als beroepsbeoefenaar verrichtte, bijvoorbeeld in een bestuurlijke of organisatorische functie? Of zelfs handelingen in de privésfeer van een zodanig aard dat daarmee het vertrouwen in de beroepsgroep zou kunnen worden geschaad? Een daarmee samenhangende vraag was tot wie de tuchtnormen zich richten, en met name of dat ook een collectiviteit zou kunnen zijn, zoals een team of instelling. Zou gelet op de veranderingen in de gezondheidszorg ook een tuchtklacht tegen samenwerkingsverband of ander collectief mogelijk moeten worden?

Op die laatste vraag is in de literatuur door meerdere auteurs afwijzend gereageerd: het introduceren van tuchtrechtelijke aansprakelijkheid voor een collecti-

viteit zou te zeer afdoen aan het uitgangspunt van individuele tuchtrechtelijke verantwoordelijkheid.²⁰ Bij de wetswijziging is dit pad dan ook niet ingeslagen. Dat neemt niet weg dat de kwestie daarmee van tafel is (zie ook de reacties vanuit het veld in par. 2.4).

Ten aanzien van de tweede tuchtnorm zij vermeld dat al in de eerste evaluatie van de wet was geconcludeerd dat een verduidelijking daarvan gewenst was.²¹ Dat geluid heeft sindsdien regelmatig geklonken.²² De wetgever had bij het voorstel van wet ter introductie van de Wet BIG te kennen gegeven dat de tweede tuchtnorm van toepassing kon zijn als sprake was van ‘een weerslag op het belang van de individuele gezondheidszorg’.²³ Terwijl dat ruimte bood om ook ander handelen dan dat in het kader van de directe zorgverlening te toetsen, leek het vereiste in de tweede tuchtnorm dat het moest gaan om handelen ‘in de hoedanigheid van’ een art. 3 beroep, daarvoor een obstakel te blijven. De tuchtcolleges zijn dat vereiste in de loop der jaren echter ruimer gaan interpreteren, zo blijkt uit een onderzoek van Bol en Dute.²⁴ Aanvankelijk hield het in – ook volgens de rechtspraak van het CTG – dat een BIG-geregistreerde zorgverlener als bestuurder niet handelde in de hoedanigheid van BIG-geregistreerde en dus tuchtrechtelijk geen verantwoordelijkheid hoefde af te leggen over zijn handelen en nalaten als bestuurder. Maar in 2011 heeft het CTG die lijn losgelaten en in een zaak die betrekking had op een directeur patiëntenzorg geoordeeld, dat als een gedraging ‘voldoende weerslag’ had op het belang van de individuele gezondheidszorg een tuchtrechtelijke beoordeling op grond van de tweede tuchtnorm mogelijk was.²⁵ Hoewel die zaak alleen handelen in een bestuurlijke functie betrof, was daarmee in beginsel ook ruimte geschapen voor toetsing van gedragingen van BIG-geregistreerden in een nevenfunctie of zelfs in de privésfeer.

De evaluatoren van de tweede evaluatie waren van mening dat voor het door het CTG gehanteerde criterium ‘voldoende weerslag’ onvoldoende basis in de wetgeving bestond. En nu de wetgever ook blijkens het CTG voor ogen had dat de tweede tuchtnorm een ‘vangnetfunctie’ moest vervullen ten opzichte van de

20 Zie in deze zin bijvoorbeeld A.C. de Die, De toekomst van de Wet BIG; gewaarborgde kwaliteit, Preadvies Vereniging voor Gezondheidsrecht, SDU 2008, p. 161; Tweede evaluatie Wet BIG (Sijmons e.a. 2013), p. 202.

21 Cuperus-Bosma e.a., Evaluatie Wet beroepen in de individuele gezondheidszorg, Den Haag: ZonMw 2002, paragrafen 4.6.5 en 5.6.3.

22 Zie behalve De Die 2008, p. 143 e.v. bijvoorbeeld ook W.R. Kastelein, De onbegrijpelijke interpretatie van de artikelen 1 en 47 Wet BIG: herbezinning noodzakelijk, *TvGR* 2005, afl. 3, p. 227-229.

23 *Kamerstukken II*, 1985/86, 19522, nr. 3, p. 76.

24 C.A. Bol, J.C.J. Dute, ‘Het tuchtrecht voor de beroepen in de individuele gezondheidszorg: de betekenis van de tweede tuchtnorm voor de ontvankelijkheid’, *TvGR* 2016, afl. 5, p. 288-329.

25 CTG 19 april 2011, LJN YG1057, *GJ* 2011/87.

eerste tuchtnorm, zou aanpassing van de formulering van die norm buiten twijfel moeten stellen dat bij gerede twijfel over gebrek aan professionele kwaliteit en zorgvuldigheid ook zonder directe patiëntenzorg klachten aan de tuchtrechter konden worden voorgelegd. Verder zou de uitspraak ook andere vragen nog onbeantwoord laten. Uit de wet zou duidelijk moeten blijken dat de tweede tuchtnorm ook betrekking kon hebben op organisatorische samenwerking van en afstemming door BIG-geregistreeerde beroepsbeoefenaren. Zoals hierboven al aangegeven is in de tweede evaluatie overigens niet aanbevolen de tuchtnorm zo te wijzigen, dat een collectieve tuchtrechtelijke verantwoordelijkheid zou worden geïntroduceerd.²⁶ Alles bijeengenomen kwamen de evaluatoren tot de aanbeveling om voor de herziening van de tweede tuchtnorm aan te sluiten bij art. 46 van de Advocatenwet en deze aldus te formuleren: ‘enig handelen of nalaten dat niet betaamt in een behoorlijke uitoefening van het beroep’.

In de kabinetsreactie op de tweede evaluatie gaf de minister te kennen dat zij – anders dan de evaluatoren - het aanpassen van de formulering van de tweede tuchtnorm niet nodig achtte voor handelen van BIG-geregistreeerden in een bestuurlijke of organisatorische functie of voor situaties van organisatorische samenwerking of afstemming. De jurisprudentie die voor die situatie was ontwikkeld, zou voldoende duidelijk zijn.²⁷ Daarentegen vond zij aanpassing wel wenselijk om te verduidelijken dat het tuchtrecht van toepassing kon zijn op handelingen die iemand niet in de hoedanigheid van geregistreeerde verricht. ‘Dit voor zover het handelen of nalaten betreft dat een beroepsbeoefenaar niet betaamt en waarbij een relatie gelegd kan worden met de beroepsuitoefening dan wel de beroepsnormen. Gedacht kan worden aan zedendelicten die buiten de hoedanigheid van beroepsbeoefenaar worden verricht’.²⁸

3.2 De wetswijziging en de ontwikkelingen sindsdien

Voorafgaand aan de indiening van het wetsvoorstel dat uiteindelijk tot de wetswijziging van 2019 leidde, is in het kader van een internetconsultatie een conceptwetsvoorstel modernisering tuchtrecht openbaar gemaakt, met daarin een nieuwe tweede tuchtnorm, luidende: ‘enig ander (...) handelen of nalaten in strijd met hetgeen een behoorlijk beroepsbeoefenaar betaamt’. In de Memorie van toelichting bij het conceptvoorstel wordt gesteld dat daarmee ook gedragingen die niet zijn begaan in de hoedanigheid van geregistreeerde, onder het

26 Tweede evaluatie Wet BIG (Sijmons e.a. 2013), p. 201-203.

27 *Kamerstukken II* 2014/15, 29282, nr. 211, p. 8.

28 *Kamerstukken II* 2014/15, 29282, nr. 211, p. 24.

tuchtrecht kunnen vallen. Dute heeft hierbij opgemerkt dat het tuchtrecht zich daarmee gaat uitstrekken tot al het handelen van een BIG geregistreerde beroeps-beoefenaar, maar dat anderzijds in de MvT te lezen valt dat met de wijziging slechts beoogd wordt de jurisprudentie van het CTG ten aanzien van het weerslagcriterium te codificeren. Als men dat laatste beoogt, kan wetswijziging beter achterwege blijven, aldus de auteur. Het nieuwe criterium zou zo ruim geformuleerd zijn dat het uitnodigt tot ‘avontuurlijke jurisprudentie’.²⁹

In het in 2016 ingediende wetsvoorstel keert de nieuwe formulering niettemin terug, en zij is tijdens de parlementaire behandeling ook niet verder aangepast. De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel laat echter enige twijfel bestaan over het karakter van de nieuwe norm. Enerzijds wordt in die toelichting aangegeven dat de bestaande tweede tuchtnorm wordt verruimd, terwijl de wijziging anderzijds wordt gepresenteerd als een verduidelijking van de bestaande norm.³⁰ De parlementaire stukken zijn ook enigszins ambivalent over de vraag of daarmee het lot van het weerslagcriterium bezegeld is. In de memorie van toelichting wordt eerst de verwachting uitgesproken dat met de gewijzigde tekst van de tuchtnorm dit door het CTG gehanteerde criterium zou komen te vervallen, maar in de artikelsgewijze toelichting wordt gesteld dat met de wijziging van de tweede tuchtnorm het weerslagcriterium ‘wordt onderschreven’.³¹

3.3 Bevindingen van het empirisch onderzoek

In deze paragraaf bespreken we de bevindingen uit het empirisch onderzoek naar de tuchtnormen. We gaan eerst in op de ervaringen van betrokkenen met de wijziging van de tweede tuchtnorm en vervolgens op suggesties van betrokkenen voor het aanpassen van de tuchtnormen.

3.3.1 Aanpassing tweede tuchtnorm

Advocaten die beklaagden bijstaan zijn positief over de aanpassing van de tweede tuchtnorm; volgens hen is het nu duidelijker wat onder de tweede tuchtnorm valt. Over de verduidelijking/uitbreiding van de tweede tuchtnorm wordt door de tuchtcolleges wisselend gedacht. 2 tuchtcolleges geven aan dat zij goed uit de voeten kunnen met de formulering van de tweede tuchtnorm en dat de bestaande

29 J.C.J. Dute, Het conceptwetsvoorstel modernisering tuchtrecht, *TvGR* 2015, afl. 8, p. 606-616.

30 *Kamerstukken II* 2016/17, 34629, nr. 3, p. 21-22. In de Nota n.a.v. het verslag (*Kamerstukken II* 2017/18, 34629, nr. 6, p. 8) is de nadruk gelegd op de wijziging als codificatie.

31 *Kamerstukken II* 2016/17, 34629, nr. 3, p. 21-22.

rechtspraak met de wijziging van de tweede tuchtnorm is gecodificeerd. 2 andere tuchtcolleges (waaronder het CTG) geven aan dat er nog steeds discussies bestaan over wat wel of niet onder de tweede tuchtnorm valt; er is in die zin onvoldoende sprake van verduidelijking. Er is volgens een van de tuchtcolleges daarom weinig veranderd ten opzichte van vóór de wetswijziging. De IGJ ziet de aanpassing van de tweede tuchtnorm als een codificatie van bestaande jurisprudentie, maar ziet wel een uitbreiding waar het gaat om seksueel grensoverschrijdend gedrag binnen een hiërarchische verhouding. De IGJ heeft hierover inmiddels ook een eerste tuchtklacht ingediend.³² Deze verruiming sluit volgens de IGJ aan bij maatschappelijke ontwikkelingen.

De reacties van beroepsorganisaties ten aanzien van de wijziging van de tweede tuchtnorm zijn beperkt. Een van de beroepsorganisaties geeft aan dat met de uitbreiding van de tweede tuchtnorm de mogelijkheid is ontstaan om handelen te beoordelen waarbij de zorgverlener zijn beroep niet uitoefent. Het gaat daarbij volgens de beroepsorganisatie om zaken als aanranding, smaad/laster, diefstal, aangaan relaties, aannemen erfenis en misbruik van beroepstitel, die niet gerelateerd zijn aan een zorgrelatie met een patiënt. Dit zijn volgens de beroepsorganisatie in principe ernstige zaken, maar ook zaken die voor een groot deel ook strafrechtelijk te behandelen zijn door een instantie die wel een onderzoeksbevoegdheid heeft. Volgens de beroepsorganisatie is het lastig te bepalen in hoeverre deze zaken bijdragen aan de doelen van het tuchtrecht.

3.3.2 Suggesties ter verbetering van de tuchtnormen

Een beroepsorganisatie doet de suggestie om de wettelijke klachtgronden aan te scherpen, zodat het tuchtrecht zich kan richten op ernstigere en (meer) beroepsinhoudelijke klachten (zie ook hoofdstuk 4). Dit draagt volgens de beroepsorganisatie bij aan een effectiever gebruik van het tuchtrecht en zorgt ervoor dat het tuchtrecht gereserveerd blijft voor zwaardere en beroepsinhoudelijke klachten, hetgeen bijdraagt aan het hoofddoel van het tuchtrecht: het bevorderen en bewaken van de kwaliteit van de gezondheidszorg. De beroepsorganisatie geeft niet aan op welke wijze de wettelijke klachtgronden dan zouden moeten worden aangescherpt.

32 Zie ter illustratie: ECLI:NL:TGZRAMS:2025:55

3.4 Analyse

3.4.1 Aanpassing tweede tuchtnorm

In de nieuwe tweede tuchtnorm komt tot uitdrukking dat gedragingen in de privésfeer of gedragingen in een andere professionele hoedanigheid dan het beroep waarop de registratie in het BIG-register betrekking heeft, onder de reikwijdte van het tuchtrecht kunnen vallen. Voor wat betreft gedragingen in de privésfeer moet men dan denken aan de situatie dat een beroepsbeoefenaar zich schuldig maakt aan misdragingen van dien aard en ernst dat hij daarmee een gevaar voor patiënten vormt of het vertrouwen in de beroepsbeoefening ernstig schaadt. Daarbij kan worden gedacht aan zeden- en geweldsdelicten begaan door een BIG-geregistreerde in de privésfeer, of tijdens de uitoefening van een ander beroep dan waarvoor hij is geregistreerd. Ten aanzien van gedragingen in een andere professionele hoedanigheid dan het beroep waarop de BIG-registratie betrekking heeft, kan het bijvoorbeeld gaan om handelen in de hoedanigheid van een organisatorische of managementfunctie.³³ Een ander voorbeeld genoemd in de memorie van toelichting is de verpleegkundige die het beroep van perfusionist uitoefent.³⁴

Afgezien van een enkele reactie lijken de respondenten in het empirisch onderzoek deze aanpassing van de tweede tuchtnorm overwegend als een positieve zaak te zien, los van de vraag of die aanpassing nu vooral als een codificatie dan wel als verruiming moet worden gekenmerkt. Wel wordt terecht opgemerkt dat er bij de toepassing van de norm in een concreet geval nog allerlei vragen kunnen rijzen.³⁵ Dat is gelet op het open karakter van de nieuwe tweede tuchtnorm uiteraard niet te vermijden. In de literatuur is wel getracht de nieuwe norm verder conceptueel te verduidelijken, ook door vergelijking van de regeling van het tuchtrecht met andere sectoren dan de gezondheidszorg.³⁶ Hoe (ruim)

33 Aldus bijvoorbeeld ook O.L. Nunes e.a., Wijziging van het medisch tuchtrecht in de nieuwe Wet BIG, *Letsel & Schade* 2019, afl. 5, p.5-12.

34 *Kamerstukken II* 2016/17, 34629, nr. 3, p. 10.

35 Zie bijvoorbeeld de uitspraak van het RTG Amsterdam 18 januari 2022, ECLI:NL:TGZRAMS:2022:6, waarin een bedrijfsarts in een hemzelf betreffende echtscheidingsprocedure zijn standpunten vergezeld doet gaan met verwijzing naar zijn medische discipline. Gaat het om louter gedragingen in de privésfeer, of kunnen die niet los worden gezien van zijn hoedanigheid als BIG-geregistreerde? Het tuchtcollege vindt het eerste en wijst de klacht af (er is niet gebleken van een ernstige misdraging); in een annotatie bij de uitspraak wordt daarentegen de tweede opvatting verdedigd (zie ook de noot van C.A. Bol, *TvGR* 2022, afl. 3, p. 262-266).

36 L. Verweij, Wat ben ik, wat mag ik; als de beroepsbeoefenaar in een andere hoedanigheid optreedt, *Tijdschrift Tuchtrecht* 2022/36.

deze kan worden toegepast en waar de grenzen precies liggen, zal echter vooral in de tuchtrechtspraak zelf moeten worden aangegeven, zowel voor wat betreft gedragingen in de privésfeer, als voor handelen of nalaten in een andere professionele hoedanigheid dan die van iemands BIG-registratie. Ook in zijn gewijzigde vorm zal de tweede tuchtnorm daarom voor discussie blijven zorgen. Die nieuwe vorm doet echter wel recht aan de ruimere toepassing die deze basisnorm al geleidelijk in de tuchtrechtspraak had gekregen. Voor een hernieuwde aanpassing van de tweede tuchtnorm bestaat gelet op dit alles onvoldoende aanleiding.

3.4.2 Tuchtrechtelijke aansprakelijkheid van collectiviteiten?

De opvattingen van het veld over de vraag of nog wel volstaan kan worden met de individuele gerichtheid van het tuchtrecht in een tijd waarin zorgverlening veel meer een kwestie van samenwerking is, zijn eerder in par. 2.4 beschreven. Vrij algemeen wordt gevonden dat het huidige tuchtrecht te weinig recht doet aan de veranderingen in de zorg die maken dat bij de beroepsuitoefening steeds minder sprake is van louter individueel optreden.

In de literatuur is door verschillende auteurs aandacht besteed aan deze kwestie. Zoals al werd aangegeven in par. 3.1 is de overheersende gedachte dat de individuele insteek van het huidige tuchtrecht niet moet worden verlaten. Daarvoor zijn in essentie (in de literatuur) de volgende argumenten aangevoerd. In de eerste plaats blijft ook in samenwerkingsituaties de rol van de individuele beroepsbeoefenaar en daarmee diens verantwoordelijkheid voor het verlenen van goede zorg een cruciale rol spelen. Dat maakt de individuele tuchtrechtelijke aansprakelijkheid onverminderd van belang. In de tweede plaats kunnen collectiviteiten die kwalificeren als instelling in de zin van de Wkkgz³⁷ op grond van die wet worden aangesproken op de door hen geleverde (mogelijk gebrekkige) kwaliteit van zorg. Die wet biedt immers aan klagers en de IGJ ruime mogelijkheden om ook over bepaalde organisatorische verbanden te klagen respectievelijk die bestuursrechtelijk aan te spreken. Dat maakt tuchtrechtelijke aansprakelijkheid weliswaar niet overbodig, maar wel minder noodzakelijk.

Ten slotte is er ook het lastige probleem van de juridische omschrijving van de aansprakelijk te stellen collectiviteiten. Samenwerkingsverbanden kennen zeer uiteenlopende verschijningsvormen: binnen, tussen en buiten instellingen; teams van verschillende disciplinaire samenstelling en met soms niet alleen BIG-geregis-

37 De Wkkgz kent in art. 1 een ruime definitie van instelling: ‘een rechtspersoon die bedrijfsmatig zorg verleent of doet verlenen, een organisatorisch verband van natuurlijke personen die bedrijfsmatig zorg verlenen of doen verlenen, alsmede een natuurlijke persoon die bedrijfsmatig zorg doet verlenen.’

treerden; samenwerking in incidenteel of in vast verband; enzovoort. Dat maakt het heel moeilijk om aan collectieve tuchtrechtelijke aansprakelijkheid juridisch vorm te geven. Alles bijeengenomen rijst dan ook de vraag of het wel echt nodig en goed mogelijk is het karakter van het tuchtrecht radicaal te veranderen door daaraan een collectieve dimensie toe te voegen.

Daar komen 2 dingen bij. Behalve dat een klager uiteraard ook nu al tegen meerdere personen tuchtklachten kan indienen, is in de huidige tuchtrechtspraak al aanvaard dat leden van een samenwerkende groep hulpverleners medeaansprakelijk kunnen zijn als gemeenschappelijk vastgesteld beleid tot falende zorg leidt, ook zonder dat zij direct betrokken zijn bij de zorg aan de betreffende patiënt.³⁸ Ook uit de wetsgeschiedenis blijkt dat zowel de eerste als de tweede tuchtnorm van toepassing kan zijn op de organisatorische samenwerking en afstemming door BIG-geregistreerde beroepsbeoefenaren, ook als er geen sprake is van een directe hulpverleningsrelatie met de patiënt, aldus de kabinetsreactie op de tweede evaluatie.³⁹

Blijft het probleem dat het voor de klager heel moeilijk kan zijn om vooraf zelfstandig te bepalen tegen wie hij met recht een klacht zou kunnen indienen. Om dit probleem op te lossen zijn verschillende suggesties gedaan. In het rapport van de tweede evaluatie is voorgesteld dat de omvang van de klacht tot aan de behandeling daarvan ter zitting kan worden gewijzigd, hetzij op verzoek van de klager, hetzij ambtshalve door de vooronderzoeker van het tuchtcollege. Dit om ervoor te zorgen dat, als tijdens het vooronderzoek dan wel in de schriftelijke behandeling van de klacht blijkt van directe of indirecte betrokkenheid van andere professionals, die personen alsnog bij de behandeling van de klacht kunnen worden betrokken. Verder zou in zulke gevallen de inspectie bij voorkeur gebruik moeten maken van haar wettelijke bevoegdheid de klacht over te nemen.⁴⁰ Volgens de kabinetsreactie is het niet wenselijk dat een vooronderzoeker (die immers verbonden is aan het tuchtcollege) ambtshalve een klacht zou kunnen wijzigen; dat zou hem klagende partij maken in de procedure. Wel zou de klager de klacht nog naar aanleiding van het vooronderzoek moeten kunnen wijzigen. Die mogelijkheid is inmiddels ook in de wet opgenomen, zij het tot aan maximaal 2 weken voor de zitting (zie verder par. 5.2.1.).

Een andere suggestie is om – als bij het vooronderzoek blijkt dat de klacht niet alleen het handelen van de aangeklaagde(n) betreft maar ook dat van anderen – onder bepaalde voorwaarden mogelijk te maken dat de vooronderzoeker ambts-

38 Zie bijvoorbeeld CTG 27 januari 2004, *Stcrt.* 2004, 23.

39 *Kamerstukken II* 2014/15, 29282, nr. 211, p. 23.

40 Tweede evaluatie Wet BIG (Sijmons e.a. 2013), p. 201.

halve de inspecteur inschakelt. Die krijgt dan het verzoek onderzoek te doen naar de feitelijke toedracht van de ingediende klacht, inclusief het handelen van alle betrokken hulpverleners. Vervolgens kan de inspecteur, als het algemeen belang dat vordert, een aanvullende klacht indienen, dan wel aan het tuchtcollege en de klager laten weten waarom hij daarvan afziet.⁴¹ Ook in meer recente publicaties is wel een grotere rol voor de IGJ bepleit bij complexe zaken waarbij meerdere beroepsbeoefenaren zijn betrokken. Behalve de al genoemde tweede wetsevaluatie zij verwezen naar het rapport Toekomstbestendig tuchtrecht, waarin wordt aanbevolen om te onderzoeken of (niet de vooronderzoeker maar) de inmiddels ingestelde tuchtklachtfunctionaris de taak zou moeten krijgen om de inspectie in dergelijke zaken in te seinen zodat zij de klacht kan overnemen.⁴²

Een en ander kan inderdaad bijdragen aan oplossing van het probleem dat de klager soms moeilijk kan overzien wie hij in zijn klacht moet betrekken. De vraag bij dit alles is wel of deze oplossingen binnen het huidige systeem redelijkerwijs uitvoerbaar zijn, vooral waar het de rol van de IGJ betreft. Als deze voorstellen worden uitgevoerd zal de inspectie vermoedelijk in heel wat gevallen het verzoek krijgen tot nader onderzoek en het eventueel overnemen van de klacht. In hoeverre kan men verwachten dat zij bij de beperkte beschikbaarheid aan menskracht en middelen zo een taak daadwerkelijk op zich zal (kunnen) nemen, te meer omdat nu al vaak over de volgens velen te beperkte rol van de inspectie in het tuchtrecht wordt geklaagd?

De meeste hulp voor de klager lijkt in gevallen als deze in eerste instantie toch te moeten komen van de tuchtklachtfunctionaris. In het rapport Toekomstbestendig tuchtrecht wordt in dit verband allereerst aanbevolen ervoor te zorgen dat het medisch dossier duidelijkheid verschaft over wie bij de behandeling is betrokken, dat de patiënt op diens verzoek daarover wordt geïnformeerd, en dat hij ter zake een vast aanspreekpunt heeft als hij hierover vragen heeft. Daarnaast wordt aanbevolen te onderzoeken in hoeverre de tuchtklachtfunctionaris in de praktijk in staat is de klager te ondersteunen om de (juiste) klacht tegen de juiste beroepsbeoefenaar (of beroepsbeoefenaren) te richten.⁴³

In tweede instantie kan – zoals ook al aangegeven in de tweede evaluatie – het vooronderzoek de klager helpen om de klacht eventueel ook tegen andere BIG-geregistreerde betrokkenen te richten. Dat kan immers ‘(...) gebruikt worden om na te gaan hoe de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen groeps-

41 De Die 2008, p. 166-168.

42 Herregodts e.a. 2022, p. 108-109.

43 Idem, p. 121-122.

leden was en de patiënt kan zo nodig naar aanleiding daarvan op grond van artikel 65c Wet BIG zijn klachten wijzigen of aanvullen. Als dan duidelijk is tegen welke personen de klacht is geformuleerd kan de tuchtrechter deze klachten gevoegd behandelen en beoordelen hoe het staat met de persoonlijke verantwoordelijkheid van elk van de betrokken zorgverleners', aldus Legemaate.⁴⁴ Op die manier kan een klacht tegen een groep worden gerealiseerd zonder dat het systeem van de Wet BIG daarvoor moet worden aangepast.

44 J. Legemaate, De betekenis van het medisch tuchtrecht voor de kwaliteit van zorg, *NJB* 2021, afl. 1509, p. 11.

4. Toegang tot de tuchtprocedure

4.1 Achtergronden van de wetswijziging van 2019

Zoals aangegeven in hoofdstuk 2 berust de bevoegdheid een tuchtklacht in te dienen tegen een zorgverlener bij een viertal partijen (kort gezegd: de rechtstreeks belanghebbende, de opdrachtgever, de werkgever en de inspecteur; zie artikel 65 eerste lid). Onder de rechtstreeks belanghebbende vallen behalve de patiënt of, in geval van overlijden, diens nabestaanden; ook collega's van de betrokken zorgverlener kunnen rechtstreeks belanghebbenden zijn. Zodoende heeft een ruime kring personen toegang tot de tuchtrechter. De ruime klachtbevoegdheid en de stevige procespositie van klager in de tuchtprocedure zijn gebaseerd op de veronderstelling van de wetgever dat met een sterke positie van klager in 'de handhaving van een hoog peil van beroepsuitoefening kan worden bevorderd'.⁴⁵

Ondanks die ruime klachtmogelijkheid is in het rapport van de tweede evaluatie geconstateerd dat de tuchtcolleges voor de gezondheidszorg relatief weinig klachten ontvangen. Per 1000 beroepsbeoefenaars is het aantal klachten dat tegen zorgverleners wordt ingediend bijvoorbeeld een stuk lager dan het aantal klachten dat tegen advocaten wordt ingediend. De constatering van de evaluatoren dat het aantal ingediende klachten relatief beperkt is, was mede gebaseerd op een vergelijking met het veel hogere aantal potentiële, vermijdbare zorg gerelateerde schadegevallen.⁴⁶

De vraag of de juiste klachten bij de tuchtrechter terechtkomen, wordt in het rapport negatief beantwoord. Aangegeven is dat onder de klachten die worden ingediend een groot aantal relatief lichte klachten vallen, terwijl de zware klachten een minderheid vormen.⁴⁷ Veel klagers – veelal patiënten en hun naasten/nabestaanden – zijn met hun ongenoegen over de gang van zaken in de relatie met een hulpverlener bij het tuchtcollege aan het verkeerde adres. Klachten zijn inhoudelijk te licht, te weinig gefundeerd en/of voldoen niet aan basale vereisten zodat niet tot een mondelinge behandeling wordt gekomen. Dit

45 *Kamerstukken II* 1987/88, 19522, nr. 7, p. 77.

46 Tweede evaluatie Wet BIG (Sijmons e.a. 2013, p. 171-172.

47 Tweede evaluatie Wet BIG (Sijmons e.a. 2013), p. 174.

leidt tot frustratie en teleurstelling bij klagers, maar betekent ook een risico van ondermijning van het vertrouwen in de tuchtrechtspraak.⁴⁸

Die bevinding was niet nieuw. De Staatscommissie Medische Beroepsuitoefening had in haar rapport van 14 juni 1973 al geconcludeerd dat particuliere klagers er veelal niet in slaagden ‘de klacht naar behoren op te zetten’, dat de tuchtprocedure door de volledige procespositie van de particuliere klager ‘onnodig contradictoir’ is geworden en dat het leeuwendeel van de klachten wordt afgewezen.⁴⁹ De Staatscommissie heeft voorgesteld de klachtbevoegdheid bij een professionele klager te concentreren.⁵⁰ Hoewel de betrokken bewindspersoon hiervan voordelen zag, is de klachtbevoegdheid van particuliere klagers gehandhaafd. Het voorstel van de Staatscommissie zou bevoogdend zijn ten aanzien van de patiënt. Bovendien zou in dat geval in de mogelijkheid moeten worden voorzien om beroep in te stellen tegen de beslissing geen tuchtklacht in te dienen; dat zou leiden tot een aanzienlijke belasting van zowel de professionele klager als het tuchtcollege dat dit zou moeten beoordelen.⁵¹

Ook de evaluatoren van de tweede evaluatie hebben de oplossingen niet gezocht in het beperken van de klachtbevoegdheid van patiënten en andere niet-professionele klagers. In plaats daarvan zijn voorstellen gedaan om enerzijds lichte klachten op een andere (eenvoudiger, snellere) manier af te wikkelen en anderzijds het indienen van zware klachten te stimuleren.⁵² In aanbeveling 16 van het rapport is voorgesteld om klager te stimuleren eerst de ‘gewone klachtprocedure’ te volgen voordat een tuchtklacht wordt ingediend, tuchtcolleges de mogelijkheid te bieden lichtere zaken te verwijzen naar andere klachteninstanties, het vooronderzoek niet meer vrijblijvend te maken, de vooronderzoeker de mogelijkheid te bieden een klacht te wijzigen of uit te breiden, en tuchtcolleges de mogelijkheid te bieden klachten af te doen door middel van een voorzittersbeslissing. In aanbeveling 17 is daarop aansluitend voorgesteld de klager in de procedure te ondersteunen, een kostenvergoeding voor klager te introduceren, de rol van de IGJ in tuchtzaken te stimuleren en (daarmee samenhangend) de tuchtcolleges meer mogelijkheden te bieden de IGJ te informeren over tuchtzaken en haar om informatie en onderzoek te vragen.

Met het voorstel voor een betere ondersteuning van klager is aangesloten bij het in 2013 geuite voornemen van de minister van VWS om een ‘kwalitatief

48 Tweede evaluatie Wet BIG (Sijmons e.a. 2013), p. 174.

49 Staatscommissie Medische Beroepsuitoefening 1973, p. 102.

50 Staatscommissie Medische Beroepsuitoefening 1973, p. 103, uitgewerkt op p. 104-107.

51 *Kamerstukken II* 1985/86, 19522, nr. 3, p. 68.

52 Tweede evaluatie Wet BIG (Sijmons e.a. 2013), p. 176-191 en 273-277.

hoogwaardig zorgloket' in te richten 'dat materieel een zorgombudsfunctie vervult' voor patiënten.⁵³ Dit zorgloket zou worden gepositioneerd in een zelfstandige unit die verbonden is met het werkproces van de IGJ. Ook volgens de evaluatoren zou zo een zorgloket nuttig kunnen zijn bij het ondersteunen van (potentiële) klagers, mits deskundigen op medisch gebied beschikbaar zijn, omdat juist op dat vlak de kennis van klager vaak tekortschiet (hetgeen kan betekenen dat patiënten of nabestaanden afzien van het indienen van een klacht).

In de kabinetsreactie op de tweede evaluatie heeft de minister van VWS benadrukt dat het voor patiënten altijd mogelijk moet blijven een tuchtklacht in te dienen en door te zetten.⁵⁴ Daarbij past niet dat anderen dan de klager kunnen bepalen waar diens klacht ingediend moet worden. Haar verwachting was dat het ook mogelijk zou moeten zijn met andere maatregelen te stimuleren dat de 'juiste' klachten bij de tuchtrechter terechtkomen. In dat verband wees ze op het wetsvoorstel voor de Wet kwaliteit, klachten, en geschillen zorg (Wkkgz)⁵⁵ op grond waarvan klachten van patiënten zo laagdrempelig en informeel mogelijk zouden kunnen worden opgelost met behulp van een klachtfunctionaris, en de oprichting van het Landelijk Meldpunt Zorg (hierna: het LMZ, van start gegaan in 2014) waarmee invulling is gegeven aan het door de minister beoogde zorgloket waar ook in de tweede evaluatie naar was verwezen.

Een van de hoofdtaken van het LMZ is advies geven aan en begeleiding van burgers met (klacht gerelateerde) vragen en klachten over de zorg.⁵⁶ In haar beleidsreactie heeft de minister aangegeven dat de burger ook bij het meldpunt terecht kan voor 'algemene informatie over de tuchtprocedure en het doel hiervan'. Bij een ernstige gedraging die zich leent voor tuchtrechtelijke beoordeling, zou het LMZ deze klacht met instemming van de burger voorleggen aan de IGJ. De IGJ zou vervolgens beoordelen of nader onderzoek moet worden verricht, waarbij zij zich richt op structurele risico's voor de volksgezondheid. Het meldpunt kan mensen in deze gevallen wijzen op de mogelijkheid om zelf (ook) een tuchtklacht in te dienen.⁵⁷

53 *Kamerstukken II* 2012/13, 33149, nr. 17.

54 *Kamerstukken II* 2014/15, 29282, nr. 211, p. 6-7.

55 *Stb.* 2015, 407 (kamerstuk 32402); laatstelijk gewijzigd per 1 januari 2025, *Stb.* 2024, 300.

56 *Kamerstukken II* 2013/14, 32402, nr. 66.

57 *Kamerstukken II* 2014/15, 29282, nr. 211, p. 21.

4.2 De wetswijziging en ontwikkelingen sindsdien

Bij de wetswijziging van 1 april 2019 zijn diverse aanpassingen doorgevoerd die betrekking hebben op de toegang tot de tuchtrechter. In par. 4.6.6 van de memorie van toelichting worden de aanpassingen met betrekking tot de toegang besproken. Het gaat daarbij om de introductie van de tuchtklachtfunctionaris ter ondersteuning van klager, de mogelijkheid de klacht tot de zitting te wijzigen, het verbeteren van de informatiepositie van de IGJ teneinde te bevorderen dat zware klachten bij de tuchtcolleges worden ingediend, de aanpassing van de tweede tuchtnorm, de overheveling van ongeschiktheidszaken van het CMT naar de regionale tuchtcolleges, de codificatie van de gegrondverklaring van de klacht zonder oplegging van een maatregel, de introductie van de kostenveroordeling en de invoering van griffierecht. Een deel van deze aanpassingen wordt in andere hoofdstukken besproken.⁵⁸ In deze paragraaf wordt achtereenvolgens ingegaan op de introductie van de tuchtklachtfunctionaris, de kostenveroordeling en het griffierecht. Daarna worden de ontwikkelingen sinds de wetswijziging met betrekking tot toegang besproken.

4.2.1 Tuchtklachtfunctionaris

Artikel 55a, eerste lid legt bij de minister van VWS de zorg neer voor het in dienst nemen van ambtenaren die klagers kunnen adviseren bij het opstellen en wijzigen van hun klacht. Om de onpartijdigheid van het tuchtcollege te bewaken is deze taak niet bij een lid of secretaris van een tuchtcollege neergelegd.⁵⁹ Van de mogelijkheid hierover bij ministeriële regeling regels te stellen is vooralsnog geen gebruik gemaakt.

De bedoelde ambtenaren vervullen de functie van tuchtklachtfunctionaris. De tuchtklachtfunctionaris moet eraan bijdragen dat ‘goed geformuleerde klachten bij de tuchtrechter terecht komen, dus de klachten die daar thuishoren’.⁶⁰ In de memorie van toelichting is onder verwijzing naar de tweede evaluatie aangegeven dat het voor patiënten vaak moeilijk is de medische problematiek voldoende te doorgronden om een klacht goed te kunnen onderbouwen. Ook kan het lastig zijn voor patiënten om in een samenwerkingsverband van zorgverleners

58 De tweede tuchtnorm is aan de orde gekomen in hoofdstuk 3; in hoofdstuk 5 (tuchtprocedure) wordt aandacht besteed aan de mogelijkheid om de tuchtklacht te wijzigen. In hoofdstuk 6 (tuchtmaatregelen) wordt de gegrondverklaring zonder oplegging van een maatregel besproken, terwijl in hoofdstuk 7 (IGJ) ook de informatiepositie van IGJ aan de orde komt. De ongeschiktheidsprocedure komt aan bod in hoofdstuk 8.

59 *Kamerstukken II* 2016/17, 34629, nr. 3, p. 20 en p. 46-47.

60 *Handelingen II* 2017/18, 76, 10, p. 1.

te bepalen wie tuchtrechtelijk moet worden aangesproken (zie daarover ook par. 3.4.2).⁶¹ De tuchtklachtfunctionaris kan hen daarbij ondersteunen. Dit vormt het verschil met het LMZ: dat geeft algemene informatie, ook over het tuchtrecht, terwijl de tuchtklachtfunctionaris ook specifiek over een klaagschrift kan adviseren.⁶²

Verder kan de tuchtklachtfunctionaris klager informeren over alternatieve procedurele mogelijkheden en adviseren om gebruik te maken van het klachtrecht in plaats van een tuchtklacht in te dienen.⁶³ Daarom zou de inzet van de tuchtklachtfunctionaris (ook) kunnen leiden tot een minder zware klacht, geen klacht of een andere route van afhandeling van de klacht.⁶⁴ Anders dan een advocaat begeleidt de tuchtklachtfunctionaris de klager niet tijdens het vooronderzoek of ter zitting.

De introductie van de tuchtklachtfunctionaris is niet gepaard gegaan met een beperking van de klachtbevoegdheid van klager. Het staat een klager vrij om af te zien van contact met de tuchtklachtfunctionaris voorafgaand aan indiening van de klacht of om adviezen van de tuchtklachtfunctionaris naast zich neer te leggen, bijvoorbeeld door de klacht ondanks andersluidend advies in ongewijzigde vorm bij het tuchtcollege in te dienen.⁶⁵

In de literatuur is aanvankelijk afwachtend⁶⁶ of sceptisch⁶⁷ gereageerd op de inzet van de tuchtklachtfunctionaris. Inmiddels is in verschillende publicaties voorgesteld de rol van de tuchtklachtfunctionaris uit te breiden, bijvoorbeeld door contact met de tuchtklachtfunctionaris voorafgaand aan het indienen van een klacht verplicht te maken⁶⁸ of daarmee in het kader van een pilot te experimenteren.⁶⁹ Op de in de literatuur gedane voorstellen voor uiteenlopende toegangsmodaliteiten wordt hieronder bij ‘Ontwikkelingen’ nader ingegaan.

61 *Kamerstukken II* 2016/17, 34629, nr. 3, p. 46.

62 *Kamerstukken II* 2017/18, 34629, nr. 6, p. 28.

63 *Kamerstukken II* 2016/17, 34629, nr. 3, p. 19-20.

64 *Kamerstukken II* 2017/18, 34629, nr. 6, p. 29.

65 *Kamerstukken II* 2016/17, 34629, nr. 3, p. 19.

66 Legemaate 2019.

67 Bol & Dute 2019, par. 6: ‘Het is de zoveelste, naar ons oordeel tot mislukken gedoemde, poging van de wetgever om via versterking van de positie van de individuele klager de problemen van het tuchtrecht op te lossen.’

68 Nunes & Van Baarsel 2021, par. 4, suggestie 3. Zie ook: Van der Mersch & Velink 2021.

69 Herregodts e.a. 2022, p. 95-96.

4.2.2 Griffierecht

Sinds de wetswijziging van 2019 is een klager, behalve de inspecteur, voor de behandeling van een klacht griffierecht verschuldigd. Blijkens de memorie van toelichting is aannemelijk dat dit 'een belangrijke bijdrage levert om te voorkomen dat er klachten worden ingediend die zich niet lenen voor het medisch tuchtrecht', verderop in de memorie aangeduid als 'bagatelklachten'.⁷⁰ De heffing van het griffierecht, gesteld op een bedrag van € 50, zou klagers stimuleren te overwegen 'of de zaak zich in redelijkheid wel leent voor een tuchtrechtelijke procedure'. Het zou klagers kunnen stimuleren om 'serieus met de beroepsbeoefenaar rond de tafel te gaan zitten om tot elkaar te komen'.⁷¹ Het idee voor de introductie van griffierecht is niet afkomstig uit de tweede evaluatie, maar uit het rapport 'Beleidsuitgangspunten wettelijk geregeld tuchtrecht'.⁷² Als sprake is van klachten tegen 2 of meer beroepsbeoefenaren en die klachten gaan over hetzelfde feitencomplex of samenhangende feitencomplexen, is de klager maar een keer griffierecht verschuldigd. Bij gehele of gedeeltelijke grondverklaring van de klacht wordt het griffierecht aan hem terugbetaald, aldus artikel 65a, vijfde lid Wet BIG. Aangezien artikel 73, derde lid artikel 65a in beroep van overeenkomstige toepassing verklaart, is ook voor de behandeling van het beroepschrift griffierecht verschuldigd.⁷³ Omdat de tuchtprocedure niet is gericht op het bieden van individuele rechtsbescherming is geen hardheidsclausule opgenomen voor klagers die het griffierecht niet kunnen betalen.⁷⁴ Volgens de nota naar aanleiding van het verslag kan een klager die een 'relevante' klacht heeft maar het griffierecht niet kan betalen een melding doen bij IGJ, al dan niet via het LMZ.⁷⁵

De Raad van State heeft kritisch geadviseerd over de beoogde werking van het griffierecht, onder meer omdat een deugdelijke weerlegging zou missen van de kritiek dat het heffen van griffierecht niet past bij het karakter en het doel van het tuchtrecht: een procedure die gericht is op kwaliteitsbewaking en die daarmee een algemeen belang dient.⁷⁶ In haar reactie heeft de minister van VWS aangegeven dat, omdat het griffierecht klagers stimuleert om met de beroepsbeoef-

70 *Kamerstukken II* 2016/17, 34629, nr. 3, p. 24 en 49. Zie ook: *Kamerstukken II* 2014/15, 29282, nr. 211, p. 7-8.

71 *Kamerstukken II* 2016/17, 34629, nr. 3, p. 24. Zie ook: p. 40-41.

72 Huls 2006, p. 39-40, 46 en 50.

73 Art. 73, derde lid Wet BIG.

74 *Kamerstukken I* 2017/18, 34629, nr. C, p. 6.

75 *Kamerstukken II* 2017/18, 34629, nr. 6, p. 35.

76 *Kamerstukken II* 2016/17, 34629, nr. 4, p. 8-9.

fenaar contact op te nemen, het griffierecht juist het uitgangspunt ondersteunt dat het tuchtrecht ‘naar zijn aard niet primair dient ter persoonlijke genoegdoening van klagers’.⁷⁷ Het griffierecht zou dus juist bevorderen dat klachten die niet bij de tuchtrechter thuishoren, daar ook niet terechtkomen.⁷⁸ Ook in literatuur is kritisch gereageerd op de introductie van het griffierecht. Betoogd is dat het griffierecht principieel onverenigbaar is met het tuchtrecht als procedure in het algemeen belang.⁷⁹ Als een klager een procedure overweegt te voeren in het algemeen belang, zou dat moeten worden bevorderd in plaats van dat daarvoor een financiële drempel wordt ingevoerd. Daarnaast is aangegeven dat onduidelijk is in hoeverre het griffierecht potentiële klagers zal afhouden van het indienen van een klacht en in hoeverre dat dan juist zal gebeuren bij klachten met weinig tuchtrechtelijke relevantie.⁸⁰ Volgens Hersbach hebben geïnterviewde voorzitters en secretarissen van tuchtcolleges ingeschat dat vermindering zal optreden ten aanzien van het totale aantal klachten, waaronder ook klachten die gaan over tuchtrechtelijk verwijtbaar handelen.⁸¹

De praktische gang van zaken met betrekking tot het griffierecht is geregeld in artikel 3 van het Reglement van orde van de Regionale Tuchtcolleges voor de Gezondheidszorg en artikel 2 van het Reglement van orde van het Centraal Tuchtcollege voor de Gezondheidszorg.⁸² Een opvallend verschil tussen beide reglementen is dat volgens dat van het CTG een hersteltermijn van 2 weken wordt geboden als appellant niet na de gegeven periode van 4 weken het griffierecht heeft betaald. Die mogelijkheid voor herstel ontbreekt in het reglement van de RTG’s. Het CTG heeft met het bieden van de herstelmogelijkheid aansluiting gezocht bij het tuchtrecht voor accountants en het tuchtrecht voor notarissen.⁸³

Omdat in beroep voor de behandeling van het beroepschrift griffierecht is verschuldigd, geldt de verplichting griffierecht te betalen ook voor de beklaagde zorgverlener die beroep instelt tegen de uitspraak in eerste aanleg. Rube heeft dit opmerkelijk genoemd en heeft gewezen op de doelstelling van de introductie van

77 *Kamerstukken II* 2016/17, 34629, nr. 4, p. 9.

78 *Kamerstukken II* 2017/18, 34629, nr. 6, p. 36. Zie tevens *Handelingen II* 2017/18, 76, 10, p. 2: ‘Zo kan worden voorkomen dat tuchtcolleges onnodig worden belast met lichte klachten die sneller en beter elders kunnen worden afgehandeld, bijvoorbeeld via het klachtrecht.’

79 Legemaate 2019, p. 321; Dute 2015, p. 609; Gevers 2007, p. 521.

80 Legemaate 2019, p. 321.

81 Hersbach 2018, p. 48.

82 Versies van 1 april 2023 resp. 1 april 2024.

83 CTG 25 juli 2019, ECLI:NL:TGZCTG:2019:207, r.o. 2.4. Zie bijvoorbeeld over de procedure bij de Accountantskamer artikel 11, derde lid Procesreglement 2024.

het griffierecht klagers te stimuleren af te wegen of de zaak zich wel leent voor een tuchtprocedure.⁸⁴ Als de klacht in eerste aanleg of alsnog in beroep geheel of gedeeltelijk gegrond wordt verklaard, wordt het griffierecht aan klager terugbetaald.⁸⁵ Dit is een verschil met de advocatuur, waar bij een gehele of gedeeltelijke gegrondverklaring de beklaagde het griffierecht aan de klager moet vergoeden.⁸⁶

Ook in het tuchtrecht voor advocaten, gerechtsdeurwaarders en notarissen wordt griffierecht geheven. In alle gevallen is de hoogte ervan € 50 en wordt die zowel in eerste aanleg als in beroep geheven.⁸⁷ In de evaluatie van de Wet doorberekening kosten toezicht en tuchtrecht juridische beroepen is geconstateerd dat sinds de introductie van het griffierecht het aantal klachten in alle 3 stelsels is gedaald. De sterkste daling, namelijk ongeveer een halvering, deed zich voor bij de gerechtsdeurwaarders. Een verklaring volgens de evaluatoren kan zijn dat voor klagers in het tuchtrecht voor gerechtsdeurwaarders, vaak schuldenaren, € 50 vaker een ‘voelbaar bedrag’ is dan datzelfde bedrag is voor cliënten van advocaten en notarissen.⁸⁸ Net als in het tuchtrecht voor zorgverleners, is met de introductie van het griffierecht in de tuchtstelsels voor de juridische beroepen beoogd ‘potentiële klagers ertoe te bewegen een afweging te maken tussen de kosten van de indiening van een klacht en de waarde die de zaak voor betrokkene heeft. Hiermee wordt de kans vergroot dat klachten die naar hun aard niet thuishoren bij de tuchtrechter, maar eerder bij een geschilleninstantie, de tuchtrechter ook niet bereiken.’⁸⁹ De onderzoekers hebben echter geconstateerd dat de klachten die niet zouden thuishoren in de tuchtprocedure toch in alle 3 stelsels nog worden ingediend, terwijl onduidelijk is in hoeverre het griffierecht ook voor ‘serieuze klachten’ een drempel is geweest. Dit zou mogelijk ongewenste effecten hebben op de werking van het tuchtrecht.⁹⁰

84 Rube 2020.

85 Art. 3, vierde lid Reglement van orde van de Regionale Tuchtcolleges voor de Gezondheidszorg; art. 2, vierde lid Reglement van orde van het Centraal Tuchtcollege voor de Gezondheidszorg.

86 Art. 46e, vijfde lid Advocatenwet en art. 2.8.6 Procesreglement raad van discipline (versie van 1 juni 2024).

87 Art. 46e en 57 Advocatenwet, art. 37 en 47 Gerechtsdeurwaarderswet en 99 en 107 Wet op het notarisambt. Zie Kamerstukken 34047 voor de parlementaire totstandkoming van de Wet doorberekening kosten toezicht en tuchtrecht juridische beroepen.

88 Van Dantzig e.a. 2023, p. 92.

89 *Kamerstukken II* 2014/15, 34145, nr. 3, p. 15.

90 Van Dantzig e.a. 2023, p. 95. Zie tevens Cazemier e.a. 2022, p. 64-65.

4.2.3 Kostenveroordeling

In navolging van de regeling in de Advocatenwet is in de Wet BIG de mogelijkheid opgenomen de beklaagde beroepsbeoefenaar te veroordelen in de proceskosten van klager.⁹¹ De introductie van de kostenveroordeling zou aansluiten bij de ambitie van de wetgever om het indienen van goed gefundeerde klachten te stimuleren. De minister: ‘Ten aanzien van de kostenveroordeling kan worden opgemerkt dat juist bij ernstige klachten het kan voorkomen dat een klager kosten moet maken om een goed gefundeerde klacht in te kunnen dienen. Dat kan een drempel vormen. Door de mogelijkheid van de kostenveroordeling wordt die drempel verlaagd.’⁹² In de memorie is toegelicht dat het tuchtcollege de kostenveroordeling kan uitspreken en dat de proportionaliteit de hoogte helpt bepalen. Volgens de memorie kan de tuchtrechter daarbij letten op de ernst van de gedraging, de draagkracht van de beroepsbeoefenaar en of klager verzekerd is voor rechtsbijstand.⁹³

Volgens artikel 69, vijfde lid Wet BIG gaat het om kosten die de klager in verband met de behandeling van de klacht redelijkerwijs heeft moeten maken, of een deel daarvan, en kan de kostenveroordeling alleen worden uitgesproken indien de klacht geheel of gedeeltelijk gegrond wordt verklaard en een maatregel wordt opgelegd. De tenuitvoerlegging van de kostenveroordeling is geregeld in artikel 49b jo. 49a Wet BIG.⁹⁴ De onherroepelijke eindbeslissing van de tuchtrechter waarin de kostenveroordeling is toegewezen levert een executoriale titel op.

In de literatuur is kritisch gereageerd op de introductie van de kostenveroordeling. Rube heeft aangegeven het twijfelachtig te vinden of de kostenveroordeling het beoogde doel zal bereiken. Zij wijst erop dat met de kostenveroordeling het risico bij de klager blijft liggen. Die moet, zonder de kennis en ervaring van een professionele klager, inschatten of de klacht gegrond zal worden verklaard.⁹⁵ Ook Hersbach heeft op basis van interviews met voorzitters en secretarissen van tuchtcolleges vastgesteld dat onduidelijk is of de maatregel het indienen van zwaardere klachten zal stimuleren.⁹⁶

Er zijn tot nu toe bij AMvB geen nadere regels gesteld over toekenning van een kostenvergoeding. In plaats daarvan hebben de tuchtcolleges beleidsregels

91 *Kamerstukken II* 2016/17, 34629, nr. 3, p. 24.

92 *Kamerstukken II* 2016/17, 34629, nr. 3, p. 27. Zie ook: *Kamerstukken II* 2014/15, 29282, nr. 211, p. 7.

93 *Kamerstukken II* 2016/17, 34629, nr. 3, p. 55.

94 *Stb.* 2020, 67.

95 Rube 2017, p. 114.

96 Hersbach 2018, p. 43-44.

vastgesteld en gepubliceerd. In deze ‘Oriëntatiepunten kostenveroordeling tuchtcolleges voor de gezondheidszorg’ is een puntensysteem met forfaitaire bedragen vastgelegd.⁹⁷ De waarde per punt wordt bepaald aan de hand van het Besluit proceskosten bestuursrecht. Soms wordt in uitspraken ter onderbouwing van de toegewezen kosten rechtstreeks verwezen naar het Besluit proceskosten bestuursrecht.⁹⁸ De Oriëntatiepunten gaan ervan uit dat uitdrukkelijk om een kostenveroordeling moet worden verzocht. Volgens de jurisprudentie kan de klager dit verzoek ook ter zitting nog doen, zolang het onderzoek nog niet is gesloten.⁹⁹ Het moet wel gaan om een klacht die is ingediend na 1 april 2019, dus na introductie van de kostenveroordeling in het tuchtrecht.¹⁰⁰

Forfaitair berekende kostenposten die volgens de Oriëntatiepunten voor vergoeding in aanmerking komen zijn de kosten van door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand en reiskosten. Indien wordt geprocedeerd op basis van een toevoeging worden uitsluitend de werkelijk door klager gemaakte kosten (de eigen bijdrage) vergoed.¹⁰¹ Daarnaast kunnen kosten worden vergoed van meegebrachte of opgeroepen getuigen of deskundigen of tolken en kosten van een deskundige die een verslag aan klager heeft uitgebracht, voor zover die kosten redelijk wordt geacht en zijn uitgekeerd op basis van een factuur. Op grond van de Oriëntatiepunten wordt de kostenveroordeling gematigd als sprake is van samenhangende zaken.¹⁰²

In de Oriëntatiepunten is verduidelijkt dat van de daarin vastgelegde uitgangspunten ‘naar bevind van zaken en bij voorkeur gemotiveerd’ kan worden afgeweken. In de praktijk gebeurt dat ook. Zo wordt in sommige gevallen geen kostenveroordeling uitgesproken als ‘slechts een klein deel van de klacht gegrond wordt verklaard’¹⁰³ of als om een andere reden de vastgestelde tekortkomingen niet geacht worden een kostenveroordeling te rechtvaardigen.¹⁰⁴ In een enkel

97 Huidige versie: 2024, vindplaats: <https://www.tuchtcollege-gezondheidszorg.nl/documenten/publicaties/documentatie-procedures/reglementen/reglementen/orientatiepunten-kostenveroordeling-tuchtcolleges-voor-de-gezondheidszorg-2024>. Zie ook De Haan 2021.

98 Zie CTG 11 september 2024, ECLI:NL:TGZCTG:2024:146, r.o. 4.14; CTG 11 maart 2024, ECLI:NL:TGZCTG:2024:57, r.o. 4.17; CTG 14 augustus 2023, ECLI:NL:TGZCTG:2023:128, r.o. 4.12.

99 Zie: CTG 18 juni 2021, ECLI:NL:TGZCTG:2021:132, r.o. 4.9.

100 Zie: CTG 29 januari 2021, ECLI:NL:TGZCTG:2021:36, r.o. 4.25.

101 Oriëntatiepunten kostenveroordeling 2024 p. 2, onder 8. Zie: RTG Zwolle 12 februari 2021, ECLI:NL:TGZRZWO:2021:22, r.o. 5.6.

102 Zie: RTG Zwolle 13 mei 2022, ECLI:NL:TGZRZWO:2022:53, r.o. 5.7; RTG Amsterdam 7 januari 2021, ECLI:NL:TGZRAMS:2021:4, r.o. 5.16.

103 Zie: RTG Zwolle 13 januari 2023, ECLI:NL:TGZRZWO:2023:11, r.o. 5.3. Ook: Oriëntatiepunten kostenveroordeling 2024 p. 2, onder 7.

104 Zie: CTG 18 juni 2021, ECLI:NL:TGZCTG:2021:132, r.o. 4.9.

geval worden ook andere kosten dan die genoemd in de Oriëntatiepunten vergoed: in een zaak waarin de beklaagde zorgverlener had nagelaten het dossier in te zenden, is het verzoek om vergoeding van de kosten die klager voor het kopiëren en het verzenden van het dossier had moeten maken, toegekend.¹⁰⁵

Omdat uit artikel 65, vijfde lid blijkt dat het uitspreken van een kostenvergoeding mogelijk is als de klacht geheel of gedeeltelijk gegrond wordt verklaard en een maatregel wordt opgelegd, is een kostenveroordeling niet mogelijk als bij een gegrondverklaring geen maatregel wordt opgelegd.¹⁰⁶ In een enkel geval gebeurt dit toch.¹⁰⁷ Ook in beroep is voor af- of toewijzing van een verzoek om kostenveroordeling leidend of de klacht gegrond is en daarvoor een maatregel is opgelegd. Het betekent dat in het geval het beroep leidt tot een vernietiging van de uitspraak in eerste aanleg en terugverwijzing naar het bevoegde Regionaal Tuchtcollege, geen kostenveroordeling plaatsvindt: de klacht is immers in beroep niet gegrond en er wordt geen maatregel opgelegd.¹⁰⁸ Als alleen de beklaagde zorgverlener tegen een gegrondverklaring beroep instelt en het beroep leidt tot een lichtere maatregel dan in eerste aanleg, kan het CTG een kostenveroordeling uitspreken.¹⁰⁹ Als de klacht pas in beroep gegrond wordt verklaard en daarbij een maatregel wordt opgelegd, kan het CTG voor de kosten in beide instanties een kostenveroordeling uitspreken.¹¹⁰

De Oriëntatiepunten in het medisch tuchtrecht wijken op enkele punten af van de richtlijnen voor de proceskostenveroordeling in de tuchtstelsels voor de juridische beroepen. Een belangrijk verschil met de Oriëntatiepunten is dat in die tuchtstelsels het uitgangspunt wordt gehanteerd dat in geval van een gehele of gedeeltelijke gegrondverklaring van de klacht een proceskostenveroordeling wordt opgelegd, tenzij er redenen zijn om dat niet te doen, ook als daar door klager niet om wordt gevraagd.¹¹¹ Hoewel in alle stelsels forfaitaire bedragen worden gehanteerd, wijken die bedragen onderling sterk van elkaar af. De kosten

105 Zie: RTG Zwolle 9 november 2021, ECLI:NL:TGZRZWO:2021:99, r.o. 5.8.

106 Zie: CTG 7 juni 2023, ECLI:NL:TGZCTG:2023:101, r.o. 4.16.

107 Zie: RTG Zwolle 16 maart 2020, ECLI:NL:TGZRZWO:2020:33, r.o. 5.5 (reiskostenvergoeding mondeling vooronderzoek en zitting).

108 Zie: CTG 5 april 2023, ECLI:NL:TGZCTG:2023:65, r.o. 4.9.

109 Zie: CTG 11 september 2024, ECLI:NL:TGZCTG:2024:146, r.o. 4.14; CTG 24 juli 2024, ECLI:NL:TGZCTG:2024:143, r.o. 4.15.

110 Zie: CTG 20 november 2023, ECLI:NL:TGZCTG:2023:158, r.o. 4.14.

111 Van Dantzig e.a. 2023, p. 21.

die het tuchtcollege maakt voor de tuchtprocedure worden niet aan zorgverleners doorberekend.

In de evaluatie van de Wet doorberekening kosten toezicht en tuchtrecht juridische beroepen hebben de onderzoekers geconcludeerd dat de proceskostenveroordeling in de tuchtstelsels voor de juridische beroepen ongewenste neveneffecten heeft gehad. Het bedrag van een proceskostenveroordeling ‘wordt door de betrokken beroepsbeoefenaren als hoog ervaren, zeker als er ook nog eens hoger beroep wordt ingesteld.’ Ook hebben zij ‘calculerend gedrag’ waargenomen, in de vorm van het afkopen van een tuchtklacht in de fase voordat een klacht daadwerkelijk wordt ingediend of voor het instellen van hoger beroep. De onderzoekers: ‘Dit mijddgedrag is dan een onbedoeld, negatief neveneffect van de maatregel, aangezien voor een goede werking van het tuchtrecht de tuchtrechter zich ook over deze zaken zou moeten uitspreken.’¹¹² De onderzoekers wijzen in het bijzonder op het teruggelopen aantal klachten in eerste aanleg en in beroep in het tuchtrecht voor het notariaat (waar de proceskostenveroordeling het hoogst is): ‘Dit is een punt van zorg (...) omdat het leidt tot een afname van de lerende functie van het tuchtrecht.’ De onderzoekers raden nader onderzoek aan, omdat goed zicht op de overwegingen van beroepsbeoefenaren ontbreekt.¹¹³

4.2.4 Discussie in de literatuur

Al die jaren na het rapport van de Staatscommissie Medische Beroepsuitoefening is de uitdaging nog steeds om de klachten die niet of nauwelijks bijdragen aan het doel en de functies van het tuchtrecht, uit het tuchtrecht te weren en de klachten die daar wel aan bijdragen, daar juist wel bij de terecht te laten komen.

De urgentie van die uitdaging wordt onderstreept door recente publicaties waaruit blijkt welke impact het meemaken van een tuchtprocedure, of zelfs de mogelijkheid op enig moment een tuchtklacht te krijgen, op een zorgverlener kan hebben. Uit meerdere onderzoeken blijkt dat het tuchtrecht door zorgverleners als emotioneel belastend kan worden ervaren.¹¹⁴ Recente publicaties in Medisch Contact onderstrepen dit.¹¹⁵ De impact van de tuchtprocedure wordt niet minder op het moment dat de toegang tot deze procedure zou worden beperkt. Wel zou een betere filtering van tuchtklachten kunnen leiden tot een beter evenwicht tussen de impact die een tuchtprocedure op de betrokken zorgverlener heeft en het algemeen belang bij een goed functionerend tuchtrecht. Ook zou een hogere

112 Van Dantzig e.a. 2023, p. 93.

113 Van Dantzig e.a. 2023, p. 93.

114 Laarman e.a. 2019; Friele e.a. 2018; Verhoef e.a. 2015 en Alhafaji e.a. 2009.

115 Niemansburg & Paauw 2025.

drempel bij hulpverleners het gevoel kunnen verminderen dat een tuchtklacht continu op de loer licht.

In de periode sinds de tweede evaluatie en de wetswijziging zijn in de literatuur verschillende voorstellen gedaan voor andere, vaak verdergaande aanpassingen aan de toegang tot de tuchtprocedure dan waar de wetgever tot dusver voor heeft gekozen. In die voorstellen kunnen 4 categorieën worden onderscheiden, te weten: beperkingen ten aanzien van wie een tuchtklacht kan indienen, de introductie van een verplicht tuchtprocesrechtelijk voorportaal, inhoudelijke beperkingen ten aanzien van de klachtgronden, en de introductie van een ‘sorteerloket’.

De eerste categorie, de beperking van de klachtbevoegdheid, brengt een ingrijpende wijziging aan op het huidige tuchtprocesrecht. De wetgever heeft in 2019 gekozen voor het handhaven van een tuchtstelsel met een grote groep klachtbevoegde personen. Ook patiënten en andere belanghebbenden zonder medische expertise of degelijke kennis over het tuchtrecht kunnen een tuchtrechtelijke klacht indienen. Bij die keuze hoort ook een zekere aanvaarding van het gevolg dat die klagers klachten indienen die objectief bezien van onvoldoende gewicht zijn, onvoldoende aansluiten bij het tuchtrechtelijke toetsingskader, of onvoldoende feitelijk zijn onderbouwd.¹¹⁶ De eerste categorie voorstellen neemt hiervan afscheid door de bevoegdheid een tuchtklacht in te dienen te concentreren bij een professionele klager.

Onder andere Bol en Dute hebben hiervoor gepleit. Zij stellen een combinatie voor van een ‘vervolgingsmonopolie’ en het opportuniteitsbeginsel. Op basis daarvan zou een orgaan als de IGJ moeten beoordelen of het (algemeen) belang gelegen in het bewaken en het bevorderen van de kwaliteit van de beroepsuitoefening het aanbrengen van een zaak bij de tuchtrechter noodzakelijk maakt.¹¹⁷ De IGJ zou hiermee een zeeffunctie vervullen hetgeen zou leiden tot een stelsel waarin uitsluitend goed onderbouwde klachten aan de tuchtrechter worden voorgelegd. Patiënten zouden hiermee de toegang tot de tuchtprocedure verliezen. Hoewel Bol en Dute wel een beklagprocedure voorstellen voor een weigering van de IGJ om een tuchtklacht in te dienen, achten zij het missen van de toegang tot de procedure voor klager niet problematisch. Zij wijzen erop dat de tuchtprocedure niet is gericht op het bieden van genoegdoening aan klager en dat aan klagers een klachten- of geschillenregeling in de zin van de Wkkgz ter beschikking staat.¹¹⁸

116 Zie Herregodts e.a. 2022, p. 87; Bol & Dute 2019.

117 Bol & Dute 2019.

118 Bol & Dute 2019.

Het door Bol en Dute bepleite model is te zien in het tuchtrecht voor bankmedewerkers. Dat tuchstelsel zelf is privaatrechtelijk van aard, maar het tuchtrecht is door de sector ingesteld om te voldoen aan het vereiste van artikel 3:17c van de Wet op het financieel toezicht. In dit tuchstelsel is de bevoegdheid om te klagen geconcentreerd bij de Algemeen directeur van de Stichting Tuchtrecht Banken. In de recente evaluatie van dit tuchstelsel is geconcludeerd dat stakeholders in dat stelsel over het algemeen tevreden zijn over dit model. De zeeffunctie en onderzoekende rol van de Algemeen directeur leiden in de praktijk tot het efficiënt en effectief functioneren van het tuchtrecht.¹¹⁹ Uit de evaluatie blijken ook aandachtspunten voor de inrichting van een stelsel met een concentratie van de klachtbevoegdheid. Voor een goede werking van het tuchtrecht is het van belang dat die partij een goede informatiepositie heeft, dat een duidelijk beeld bestaat van de klachten die in het algemeen belang thuishoren in de tuchtprocedure en dat de instantie die het monopolie heeft, helder is over het onderzoeks- en klachtbeleid.

Bol en Dute noemen de IGJ het aangewezen orgaan om de rol van enige klager in het tuchtrecht te spelen, omdat deze als toezichthouder op de kwaliteit als geen ander zou kunnen beoordelen of een tuchtprocedure nuttig en noodzakelijk is.¹²⁰ Bovendien zien de auteurs meerwaarde in de rol van de inspectie vanwege diens bevoegdheden als toezichthouder.¹²¹ Zij onderkennen wel dat een klachtmonopolie een ingrijpende verandering zou zijn in het takenpakket van de IGJ en de wijze waarop de IGJ met het tuchtrecht omgaat.

De tweede categorie in de literatuur voorgestelde aanpassingen heeft betrekking op de procedurele eisen waaraan een klacht zou moeten voldoen. Deze aanpassingen komen erop neer dat een klager eerst een andere procedure moet doorlopen. Een klacht zou niet-ontvankelijk moeten worden verklaard, als de klager niet eerst de klachtregeling van de zorgaanbieder heeft doorlopen, ‘alternative dispute resolution’ een kans heeft gegeven, of de klacht en de keuze voor het tuchtrecht heeft besproken met de tuchtklachtfunctionaris.¹²² Zo wordt, voordat het relatief zware instrument van een tuchtprocedure wordt ingezet, verkend of de klacht op een andere manier af kan worden gedaan en of de tuchtprocedure wel de aangewezen weg is. De klager is daarna nog steeds bevoegd een klacht voor te leggen aan de tuchtrechter, maar de verwachting is dat de klager na die procedurele voorfase daaraan minder vaak behoefte heeft.

119 Herregodts e.a. 2024, p. 79-80 en 89.

120 Bol & Dute 2019.

121 Bol & Dute 2019.

122 Niemansburg & Paauw 2025; De Die 2024a; Herregodts e.a. 2022 en Van der Mersch & Velink 2021.

Mocht de klager nog wel steeds willen klagen, dan zou de procedurele voorfase als voordeel kunnen hebben dat hij daardoor een duidelijker beeld heeft gekregen van de eigen klacht en de onderbouwing daarvan.

Dit herinnert aan de redenen die in de parlementaire geschiedenis bij de Advocatenwet zijn aangevoerd om de rol van de deken als tuchtrechtelijk voorportaal te handhaven. Terwijl de bestuurlijke en tuchtrechtelijke taken zoveel mogelijk werden gescheiden en die laatste buiten de organen van de NOvA werden belegd, werd vastgehouden aan het systeem waarbij de tuchtklacht eerst bij de deken wordt ingediend. De minister van Justitie heeft toegelicht waarom: veel van de klachten die aan de deken worden voorgelegd, zouden niet voor afdoening door de tuchtrechter geschikt zijn. Die gaan volgens hem vooral om ‘wrijvingen en misverstanden’ in de relatie tussen de advocaat en de cliënt, of een gebrek aan wederzijds vertrouwen, ‘ook al is op het optreden van de advocaat naar normen van rechtskundige kwaliteit en van correcte bejegening weinig of niets aan te merken.’¹²³ Dankzij de deken worden veel klachten opgelost zonder dat ze bij de tuchtrechter terechtkomen. Volgens de minister zijn er geen aanwijzingen dat de zware zaken daaronder lijden, bijvoorbeeld omdat ook die in der minne zouden worden opgelost. De deken kan een goede behandeling van die zware zaken juist bevorderen door eventueel aanvullend onderzoek te doen en de verwijten in de vorm van een dekenbezwaar voor te leggen aan de tuchtcolleges.¹²⁴ De deken heeft niet de bevoegdheid een klacht af te wijzen: de klager houdt toegang tot de tuchtprocedure. Uit de jaarverslagen van de deken, die verenigd zijn in het dekenberaad, lijkt af te leiden dat de rol van de deken inderdaad effectief is. Veel klachten die wel bij de deken worden ingediend, bereiken de Raad van Discipline niet.¹²⁵

Een derde categorie oplossingen heeft betrekking op het beperken van de klachtgronden die in een tuchtprocedure naar voren kunnen worden gebracht. Zo heeft Loonen voorgesteld om de tuchtrechtelijke beoordeling te beperken tot een medisch-inhoudelijke toets¹²⁶ en is in andere publicaties voorgesteld om klachten

123 *Kamerstukken II* 1981/82, 16094, nr. 6, p. 9.

124 *Kamerstukken II* 1981/82, 16094, nr. 6, p. 9-10.

125 In 2023 zijn 2.181 klachten afgehandeld door de deken, waarvan 812 naar de Raad van Discipline zijn gegaan. In 2022 waren dit 411 van de 1.325 klachten en in 2021 zijn 416 van de 1.479 afgehandelde klachten. Grofweg een derde van de klachten van de deken leidt dus tot een klacht bij de tuchtrechter in eerste aanleg. Bronnen: Dekemberaad, Jaarverslagen 2023, 2022 en 2021, p. 35-36, 34 en 64 en 34-35.

126 Loonen 2020.

over bejegening niet-ontvankelijk te verklaren of te verwijzen naar een klachtprocedure.¹²⁷

De vierde en laatste categorie staat een aanpassing van de toegang voor die aangeduid kan worden als een 'sorteerloket'. Van der Mersch en Velink hebben deze rol bedacht voor de tuchtklachtfunctionaris.¹²⁸ Het model van een 'sorteerloket' komt in tuchtstelsels weinig voor. Een uitzondering is de toegang tot het tuchtrecht in de jeugdzorg. Het tuchtrecht voor bij de Stichting Kwaliteitsregister Jeugd (SKJ) geregistreeerde jeugdprofessionals is, net als dat voor bankmedewerkers, privaatrechtelijk van aard maar opgericht naar aanleiding van een wettelijke verplichting. Klachten worden ingediend bij het Voorportaalcollege, dat bepaalt hoe de klacht verder wordt behandeld.¹²⁹ Daarbij heeft het Voorportaalcollege de mogelijkheid de klacht te verwijzen naar de commissie van consultatie, de mediator of het college van toezicht.¹³⁰ Mediation geschiedt altijd op basis van vrijwilligheid. De commissie van consultatie voert een gesprek 'met beide partijen om hun visie te horen op wat er volgens hen is gebeurd, en beziet of er een leeropbrengst is voor de jeugdprofessional'. Dit leidt tot een advies aan het Voorportaalcollege, die beslist of de klacht hiermee is afgehandeld. Doorverwijzing naar het College van Toezicht is beperkt tot klachten die gaan over een mogelijk ernstige schending van de algemene tuchtnorm. Tegen de wijze waarop het Voorportaalcollege de klacht heeft behandeld, kunnen partijen geen rechtsmiddel aanwenden.¹³¹ Het grote verschil tussen het stelsel van de SKJ en de hiervoor besproken tweede categorie aanpassingen is dus, dat in het SKJ-stelsel de klager niet meer het laatste woord heeft over het voorleggen van een tuchtklacht aan een onafhankelijk en onpartijdig orgaan dat over de klacht oordeelt en maatregelen kan opleggen.

127 De Die 2008, p. 171; Huls 2006, p. 38-39. Kritisch hierover: Gevers 2007, p. 521.

128 Van der Mersch & Velink 2021: 'Het zou mooi zijn als de tuchtklachtfunctionaris klagers dwingend richting een gesprek met de arts en bemiddelaar of een klachtenprocedure kan bewegen, voordat een klager een formele tuchtklacht kan indienen.'

129 SKJ, Procesreglement Professioneel Toezicht 10 oktober 2022 (laatstelijk gewijzigd 4 december 2023), <https://tuchtrecht.skjeugd.nl/wp-content/uploads/2023/12/Procesreglement-professioneel-toezicht.pdf> en SKJ, Toelichtend voorblad bij het Reglement Professioneel Toezicht 1 november 2022, <https://skjeugd.nl/wp-content/uploads/Reglement-Professioneel-Toezicht-1-november-2022.pdf>.

130 Zie kritisch: Meij & Hellinga 2023.

131 SKJ, Procesreglement Professioneel Toezicht 10 oktober 2022 (laatstelijk gewijzigd 4 december 2023), <https://tuchtrecht.skjeugd.nl/wp-content/uploads/2023/12/Procesreglement-professioneel-toezicht.pdf> en SKJ, Toelichtend voorblad bij het Reglement Professioneel Toezicht 1 november 2022, <https://skjeugd.nl/wp-content/uploads/Reglement-Professioneel-Toezicht-1-november-2022.pdf>.

4.3 Bevindingen van het empirisch onderzoek

4.3.1 Algemeen

In 2019 zijn verschillende maatregelen ingevoerd met het doel om de toegang tot de tuchtprocedure te verbeteren en ervoor te zorgen dat de ‘juiste’ klachten bij de tuchtrechter terechtkomen. In het bijzonder diende dit doel bereikt te worden met de introductie van de tuchtklachtfunctionaris; het griffierecht en de kostenveroordeling. In de volgende paragrafen gaan we in op deze specifieke maatregelen en hun (afzonderlijke) bijdrage aan het verbeteren van de toegang tot de procedure. In deze paragraaf staan we eerst stil bij de algemene opvattingen over de toegang tot het tuchtrecht.

In algemene zin komt uit de interviews naar voren dat het tuchtrecht laagdrempelig voor klagers moet zijn. Dit is voor de verschillende gesprekspartners een groot goed. Een patiëntenorganisatie benadrukt in dat kader dat de tuchtprocedure zonder jurist kan worden gestart. Klagers kunnen volgens deze organisatie zelf of met enige hulp op het internet hun klacht indienen.

De tuchtcolleges herkennen dat het aantal ingediende klachten – en daarmee ook het aantal ingediende beroepen – sinds enkele jaren dalend is (zie par. 2.3). De gesprekspartners geven verder aan dat zij niet goed kunnen beoordelen of de maatregelen effect hebben gehad op de toegang tot de tuchtprocedure en op de aard en de aantallen klachten. De daling in ingediende klachten was volgens sommigen voor 2019 al ingezet. Bovendien heerste in de periode 2020 tot en met 2022 het coronavirus, wat de daling in het aantal klachten in die periode (mede) kan verklaren, omdat er toen minder zorg geboden kon worden. Ook noemen gesprekspartners de inwerkingtreding van de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg (Wkkgz) die in 2016 in werking trad en die (steeds meer) heeft geleid tot een verbeterde, laagdrempelige klachtbehandeling bij zorgaanbieders. Deze procedure kan gelden als alternatief voor het indienen van een tuchtklacht en daarmee een verklaring zijn voor de daling in het aantal klachten bij de tuchtrechter. Patiënten lijken volgens een geïnterviewde advocaat de geschillenregeling van de Wkkgz steeds beter te vinden.

De geïnterviewden bij de tuchtcolleges zien geen verandering in de verhouding tussen ‘lichte’ en ‘zware’ klachten dat bij de tuchtcolleges wordt ingediend. De tuchtcolleges behandelen niet vaker dan voor 2019 ‘serieuze’ klachten. Ook het aandeel gegrondverklaringen laat sinds 2019 geen trendbreuk zien. De gesprekspartners bij de tuchtcolleges merken dat nog steeds sprake is van veelklagers en

dat ook klachten worden ingediend die eigenlijk niet thuishoren in het tuchtrecht. De nieuwe maatregelen lijken nauwelijks sturing te geven aan de klachtenstroom. De geïnterviewde advocaten delen dit beeld; zij zien regelmatig klachten die beter op een andere wijze afgehandeld kunnen worden dan via de tuchtprocedure.

Ook vanuit de beroepsorganisaties wordt dit beeld bevestigd. Zij geven aan dat het tuchtrecht nog steeds niet vooral wordt ingeroepen voor zwaardere klachten en stellen dat meer sturing op de klachtenstroom nodig is, zodat lichtere klachten laagdrempelig kunnen worden afgehandeld. Dit doet hen vermoeden dat nog steeds veel tuchtklachten worden ingediend die niet thuishoren in het tuchtrecht.

Meerdere beroepsorganisaties en zorgaanbieders vragen aandacht voor de verschillende klachtwegen die beschikbaar zijn. Naast het tuchtrecht gaat het met name om het Wkkgz-klachtrecht. Het Wkkgz-klachtrecht wordt gezien als een meer passende route voor een groot deel van de klachten, bijvoorbeeld voor de ‘eenvoudige en lichtere klachten’ en voor klachten waar ‘een empathische reactie en ‘erkenning van de impact van gebeurtenissen op het leven van klagers’ nodig is. Het Wkkgz-klachtrecht wordt door een aantal organisaties als eerstelijnsvoorziening genoemd en het tuchtrecht als een tweedelijnsvoorziening. Een organisatie wijst op de algehele verharding in de samenleving; het blijft van belang dat zorgverlener en patiënt met elkaar in gesprek blijven. Meermaals is opgemerkt dat zorgverleners pas bij ontvangst van de klacht – soms na een geruime tijd – vernemen dat een patiënt ontevreden was over de geleverde zorg. In de tussentijd hebben zij hierover geen signalen van de patiënt gekregen. Het zou volgens de beroepsorganisatie zinvol kunnen zijn om een tuchtklacht pas ontvankelijk te verklaren, als er eerst een gesprek is geweest. Een patiëntenorganisatie blijkt het hiermee absoluut oneens te zijn: ‘in elk ander perspectief zou het onethisch zijn om in een situatie die volgens jou verwijtbaar was eerst verplicht in gesprek te moeten met de dader.’

Een beroepsorganisatie zegt dat duidelijke wettelijke criteria moeten worden opgesteld om klachten op de juiste plaats te krijgen. Enkele maatregelen hebben wellicht een financiële drempel opgeworpen, maar geen inhoudelijke drempel, wat volgens een andere beroepsorganisatie de stroom van lichtere klachten onvoldoende beperkt. Ook wordt aangegeven dat meer informatievoorziening over de verschillende klachtroutes en hun doelstellingen nodig is, zodat klagers een beter beredeneerde keuze kunnen maken. Ten aanzien van tuchtklachten in het forensische kader van verplichte zorg wordt het tuchtrecht beschouwd als een van de manieren voor de patiënt om zich te verzetten tegen de behandeling, waarbij de vraag is of deze ‘extra’ route noodzakelijk is, omdat de strafrechter bij

deze patiënten al heeft gemeend dat een behandeling nodig was. Deze bevinding wordt gedeeld door een geïnterviewde advocaat.

Tijdens het empirisch onderzoek is aandacht besteed aan de (algemene) toegankelijkheid voor bijzondere doelgroepen, zoals mensen met beperkt juridisch doen-vermogen. Een patiëntenorganisatie oordeelt hierover negatief. De informatie over het tuchtrecht en/of de tuchtprocedure is voor iedereen al vrij lastig te doorgronden en voor deze groepen geldt dat des te sterker. Dat komt doordat veel informatie digitaal wordt aangeboden, lastig te vinden is en ingewikkeld is opgeschreven. Ook vergt een tuchtklachtprocedure veel tijd, energie en kennis voor veel mensen, wat het overwegen van een tuchtklacht of het opstarten ervan belemmert.

Over de toegankelijkheid voor deze bijzondere doelgroepen is door beroepsorganisaties en zorgaanbieders weinig gezegd, maar de organisaties die hier iets over hebben gezegd, geven aan dat nog een behoorlijke verbetering te bewerkstelligen is. Een beroepsorganisatie noemt als voorbeeld een brochure en informatiemateriaal die voor klagers niet toegankelijk zijn. Zo ontbreekt een voorleesfunctie en is deze slechts beschikbaar in het Nederlands en niet in andere talen.

4.3.2 Introductie van tuchtklachtfunctionaris

In deze paragraaf staat de introductie van de tuchtklachtfunctionaris centraal. Hierna wordt eerst ingegaan op de werkzaamheden en de taken die de tuchtklachtfunctionaris uitvoert en wordt geschetst hoe de ondersteuning in de praktijk verloopt. Bovendien gaan we in op de organisatie van deze functie. Vervolgens wordt verslag gelegd hoe diverse stakeholders aankijken tegen de tuchtklachtfunctionaris.

Taakinvulling; visie op de functie van tuchtklachtfunctionaris

Artikel 55a, eerste lid van de Wet BIG geeft aan de minister de opdracht om ambtenaren in dienst te nemen die klagers kunnen adviseren bij het opstellen en wijzigen van hun klacht. Per 1 april 2019 kunnen klagers daarom een beroep doen op de dienstverlening van ambtenaren die bekend zijn geworden onder de naam ‘tuchtklachtfunctionaris’. De minister kan op grond van het tweede lid nadere regels stellen ter uitvoering en invulling van deze taak. Van die mogelijkheid is tot op heden geen gebruik gemaakt.

Uit het gesprek met de tuchtklachtfunctionarissen is naar voren gekomen dat zij mede vanwege de afwezigheid van nadere regels in de beginfase hebben nagedacht over hun taakopvatting en hieraan vanuit hun eigen professionaliteit

nadere invulling hebben gegeven. Nadere regels voor de uitvoering van hun werkzaamheden en de reikwijdte daarvan vinden sommige tuchtklachtfunctionarissen wenselijk, ook omdat zij daarmee duidelijker richting klagers kunnen communiceren waarom zij bepaalde gevraagde werkzaamheden wel en niet kunnen uitvoeren.

De tuchtklachtfunctionarissen vervullen in de praktijk richting (potentiële) klagers 2 hoofdtaken: informeren en adviseren, waaronder doorverwijzen naar andere instanties, en het ondersteunen bij het formuleren van de tekst in het beoogde klaag- en beroepschrift voor het tuchtcollege.

De tuchtklachtfunctionarissen hebben – indachtig de wetsgeschiedenis – de keuze gemaakt om enkel te adviseren over al door betrokkene zelf opgestelde schriftelijke teksten. Hierop geven de tuchtklachtfunctionarissen feedback. Zij adviseren niet over een door een advocaat of andere juridisch adviseur opgestelde teksten. Het doel van deze ondersteuning is dat het klaag- of beroepschrift goed leesbaar en begrijpelijk is voor alle partijen (zowel de beklaagde zorgverlener als het tuchtcollege).

Bij de advisering over klaag- en beroepschriften staat voorop dat uit de brief duidelijk naar voren komt wat de achtergrond van de klacht is, waarover en tegen wie wordt geklaagd en wat de motivatie is van klager om een klacht in te dienen. Het geven van feedback houdt onder andere in dat de tuchtklachtfunctionaris verhelderende en inhoudelijke vragen stelt aan klager. Daarnaast kan de tuchtklachtfunctionaris de tekst (chronologisch) herordenen en voorstellen doen voor tekstwijzigingen of -aanvullingen of bepaalde passages/zaken weglaten. De schrijfstijl en het woordgebruik van de klager worden zoveel mogelijk intact gelaten. De tuchtklachtfunctionaris controleert het BIG-nummer van de beklaagde zorgverlener en zoekt eventueel naar aanknopingspunten om dit nummer te achterhalen, als het niet bekend is bij de klager. Waar nodig en gewenst door klager vinden meerdere feedbackrondes plaats.

De tuchtklachtfunctionarissen zien het niet als hun taak om zelf – in afstemming met de klager – klaag- of beroepschriften op te stellen. In de gesprekken is opgemerkt dat zij – zeker in de beginfase – wel benaderd zijn door klagers met het verzoek om hun klacht op schrift te stellen. In hun communicatie, via onder andere een infographic op hun website, hebben zij richting het publiek aangegeven dat de tuchtklachtfunctionaris hierin geen rol kan vervullen.

Daarnaast vinden de tuchtklachtfunctionarissen het – gelet op de formulering van artikel 55a, eerste lid van de wet – niet tot hun taak behoren, om ondersteuning te bieden na de indiening van een klaag- of beroepschrift. Dit betekent dat zij klagers niet ondersteunen bij het (schriftelijk) reageren op stukken van de beklaagde of bij het voorbereiden van hun mondelinge toelichting tijdens de behandeling van de klacht. Zij kunnen klager wel informeren over de procedurele aspecten. De vraag is opgeworpen tijdens het interview of de tuchtklachtfunctionaris ook mag ondersteunen bij het indienen van verzet, maar dit verzoek heeft nog niet voorgelegen. Evenmin geeft de tuchtklachtfunctionaris uitleg over of toelichting op een uitspraak van een tuchtcollege. In sommige gevallen legt de tuchtklachtfunctionaris wel uit wat de beslissing inhoudt.

De tuchtklachtfunctionaris biedt wel ondersteuning aan klager, als het tuchtcollege vraagt om een aanvulling van de klacht en klager hiervoor de tuchtklachtfunctionaris benadert. Als dergelijke verzoeken binnenkomen, worden die gelet op de termijnen van het tuchtcollege met prioriteit opgepakt. Daarbij moet de klager zelf de tuchtklachtfunctionaris voorzien van relevante (schriftelijke) informatie.

Bij de uitvoering van hun werkzaamheden geldt dat de tuchtklachtfunctionarissen geen juridisch advies geven, en dus ook geen oordeel geven over de toelaatbaarheid van het gedrag van de zorgverlener of over de slagingskansen van een klacht. Enkel in gevallen, waarin overduidelijk is dat een klacht niet-ontvankelijk zal worden verklaard, bijvoorbeeld vanwege de verjaringstermijn, wijst de tuchtklachtfunctionaris hierop. De tuchtklachtfunctionarissen benadrukken in het gesprek dat zij niet als raadsman of -vrouw of belangenbehartiger van een klager optreden. Het is aan klager om te beoordelen of hij of zij een klacht wil indienen.

Naast het ondersteunen bij het opstellen van klaag- en beroepschriften geeft de tuchtklachtfunctionaris informatie over de tuchtklachtprocedure. De tuchtklachtfunctionaris bespreekt met betrokkene wat hij/zij met de indiening van een klacht wil bereiken en of het indienen van een tuchtklacht het juiste middel is om onvrede aan de orde te stellen. Als dit niet het geval is, adviseren zij over waar betrokkene eventueel wel met zijn/haar klacht terecht kan. In dit kader informeren zij bijvoorbeeld over de verjaringstermijn die geldt voor het indienen van tuchtklachten. Het doel van deze ondersteuning is dat de betrokkene goed geïnformeerd en weloverwogen kiest voor het indienen van een tuchtklacht of een andere klachtroute en weet wat de tuchtprocedure inhoudt en welke eisen in dat kader gelden.

Bereikbaar- en vindbaarheid

De tuchtklachtfunctionarissen zijn bereikbaar via telefoon (elke werkdag een dagdeel), per mail of via een contactformulier op de website en per post. Het streven is om in 90% van de gevallen bij mailcontact binnen 1 werkdag te reageren richting een betrokkene. De tuchtklachtfunctionarissen zijn niet op een fysieke locatie te benaderen. Dit heeft volgens hen ook geen meerwaarde, gelet op de aard van de werkzaamheden, en is onveilig gebleken voor de medewerkers vanwege ongewenst gedrag. In de praktijk zoeken nauwelijks mensen contact per post.

Op de website van de tuchtcolleges wordt verwezen naar de mogelijkheid om ondersteuning van de tuchtklachtfunctionaris te krijgen. Dit doen zij bijvoorbeeld in brieven aan klagers, waarin gevraagd wordt om de klacht aan te vullen.

De tuchtklachtfunctionarissen hebben aan verschillende stakeholders, onder andere de tuchtcolleges, de Vereniging Klachtenfunctionarissen Individuele Gezondheidszorg, het LMZ, patiëntenvertrouwenspersonen in de GGZ, het Juridisch Loket en beroepsorganisaties/-verenigingen, voorlichting gegeven over hun werkzaamheden, zodat zij weten wat de tuchtklachtfunctionaris doet en kunnen doorverwijzen. De infographic met een toelichting op de taken van de tuchtklachtfunctionaris is ook actief gedeeld met relevante stakeholders. Op deze wijze hebben de tuchtklachtfunctionarissen met name in de beginfase gewerkt aan hun naamsbekendheid en uitleg geboden over wat zij wel en niet doen.

De tuchtklachtfunctionarissen hebben opgemerkt dat zij waarschijnlijk voor mensen die weinig/geen digitale vaardigheden hebben moeilijk te vinden zijn. Daarnaast geven ze aan geregeld te maken te hebben met mensen die het Nederlands beperkt beheersen. Als betrokkenen de tuchtklachtfunctionarissen benaderen in het Engels, dan vindt het contact in die taal plaats. De ondersteuning bij het opstellen van een klaag- of beroepschrift vindt in beginsel wel in het Nederlands plaats, omdat de tuchtklacht in het Nederlands moet worden ingediend.

Ondersteuning in de praktijk

In onderstaande tabel is opgenomen hoe vaak de tuchtklachtfunctionarissen zijn benaderd met een informatieverzoek (een klacht, een praktische vraag of een vraag om hulp en ondersteuning) en ondersteuning hebben verleend bij het opstellen van klaag- en beroepschriften.

Tabel 4.1 — Ondersteuning door de tuchtklachtfunctionaris

	2019 ¹³²	2020	2021	2022	2023	2024
Aantal meldingen ¹³³	922	1.096	1.215	1.498	2.220 ¹³⁴	1.747
Waarvan over individuele (BIG-geregistreerde) zorgverleners	798	861	1.012	1.047	1.483	1.139
Ondersteuning bij klaag-/beroepschriften (KS/BS)	176	108 (incl.8 BS)	182 (BS onbekend)	133 (incl. 16 BS)	180 (incl. 28 BS)	181 (incl. 20 BS)

Deze cijfers laten zien dat (potentiële) klagers sinds 2019 steeds vaker een beroep doen op de dienstverlening van de tuchtklachtfunctionaris. Het merendeel van de contacten gaat over individuele zorgverleners. Op dit moment gaat het om jaarlijks ongeveer 2.000 contactmomenten vanwege (informatie-)vragen en ongeveer 180 gevallen, waarin ondersteuning is geboden bij het opstellen van klaag- en beroepschriften.

Met ingang van 2022 hebben de tuchtklachtfunctionarissen de acties die ze hebben overgenomen/ de adviezen die ze hebben gegeven bij informatieverzoeken geregistreerd. In het grootste deel van de gevallen kon worden volstaan met het verstrekken van informatie of advies. In 2024 zijn 1.147 meldingen op die wijze afgehandeld. 646 keer ging het om informatie over het tuchtrecht; 501 ging het over de verschillende klachtmogelijkheden.

In de onderstaande tabel is opgenomen welke dienstverlening de tuchtklachtfunctionaris verleent. In meer dan de helft van de gevallen dat vragen binnenkomen, gaat het alleen om het geven van informatie over de (tucht)klachtprocedure. In ongeveer 1 op de 10 gevallen wordt aansluitend aan het contact met de cliënt ondersteuning geboden bij het opstellen van een klaag- of beroepschrift. In 10 à 20 procent van de gevallen verwijst de tuchtklachtfunctionaris door naar de Wkkgz-klachtenprocedure bij de zorgaanbieder. In een klein deel van de gevallen wordt (rechtstreeks) verwezen naar het tuchtcollege, omdat de betrokkene geen vraag voor de tuchtklachtfunctionaris heeft, maar voor het tuchtcollege, bijvoorbeeld omdat ze in een lopende procedure uitstel van een reactietermijn willen.

132 Het betreft in 2019 de periode april tot en met december. In dit jaar is ook het opsturen van een formulier, waarmee een tuchtklacht kan worden opgesteld, (regelmatig) meegeteld onder de noemer 'Aantal klaag-/beroepschriften, waarbij ondersteuning is verleend'.

133 Van ieder contact waarbij een klacht, een praktische vraag of een vraag om hulp is geuit, is een melding gemaakt. Leidend voor de registratie van meldingen is de klager. Bij ondersteuning op klaag- en beroepschriften is voor iedere zorgverlener een aparte melding aangemaakt.

134 Vanaf 2023 zijn alle unieke contactmomenten geregistreerd. Het kan hierbij gaan om meerdere contactmomenten over dezelfde casussen.

Tabel 4.2 — Dienstverlening door de tuchtklachtfunctionaris

	2022	2023	2024
Informatie over (tucht)klachtprocedure	934	1.320	1.147
Verwijzing naar klachtenprocedure zorgverlener	212	368	202
Ondersteuning klaagschriften/beroepsschriften	133	180	181
Verwijzing naar juridische dienstverlening	34	62	28
Verwijzing naar tuchtcollege	33	87	75
Overig	152	203	114
Totaal	1.498	2.220	1.747

De tuchtklachtfunctionarissen hebben geen zicht of hun adviezen worden gevolgd. Zij noch de tuchtcolleges weten bij hoeveel van de daadwerkelijk ingediende klachten of beroepen ondersteuning door de tuchtklachtfunctionaris is geboden. Door de tuchtcolleges is aangegeven dat zij bij klagers geen navraag doen of zij ondersteund zijn door de tuchtklachtfunctionaris; dit achten zij voor een onafhankelijke beoordeling van de klacht niet wenselijk.

Organisatie

In 2019 was 2,6 fte, verdeeld over 3 medewerkers, beschikbaar voor de functie ‘tuchtklachtfunctionaris’. In 2022 vond formatie-uitbreiding plaats naar 3,4 fte. In 2023 vond een beperkte uitbreiding plaats naar 3,6 fte, verdeeld over 5 medewerkers.

Aan de functie worden als eisen – op grond van de laatste vacaturetekst – gesteld dat hij/zij een HBO of WO (bachelor) heeft afgerond, bij voorkeur in een juridische richting; het liefst opgeleid is als klachtenfunctionaris of mediator in de zorg en relevante werkervaring heeft als jurist of als klachtenfunctionaris. Kennis van de zorg en het gezondheidsrecht wordt daarnaast vereist.

De competenties van de tuchtklachtfunctionaris betreffen onder andere actief kunnen luisteren; verbanden kunnen leggen; en het beschikken over adviesvaardigheden. Verder wordt benadrukt dat de tuchtklachtfunctionaris openstaat voor emoties en de houding van de ander en inlevingsvermogen moet hebben.

De geïnterviewde tuchtklachtfunctionarissen menen dat de formatie in kwalitatieve en kwantitatieve zin op orde is. Het huidig aantal fte’s volstaat om op een goede wijze invulling te geven aan hun taakopdracht met het huidige aantal

informatie- en ondersteuningsverzoeken. Daarnaast is de juiste expertise en ervaring aanwezig.

De tuchtklachtfunctionarissen vallen onder de Directie Eenheid Secretariaten Tuchtcolleges voor de Gezondheidszorg en Tuchtcommissies (ESTT) van het ministerie van VWS. Zij hebben geen organisatorische banden met de tuchtcolleges.

Met de ontwikkeling van een procesbeschrijving (gerealiseerd in 2025) beogen de tuchtklachtfunctionarissen een uniforme werkwijze te waarborgen. Daarnaast zijn standaardformuleringen/formats ontwikkeld.

4.3.3 Ervaringen met de tuchtklachtfunctionaris

Hieronder beschrijven we de opvattingen over en ervaringen met de tuchtklachtfunctionaris, met in het bijzonder aandacht voor de (gevoelde) meerwaarde van deze functie. Het gaat hierbij om de perspectieven van de doelgroep, namelijk (potentiële) indieners van een tuchtklacht, maar ook om die van andere stakeholders, zoals de tuchtcolleges, de beroepsorganisaties en zorgverleners, en vanzelfsprekend ook de tuchtklachtfunctionarissen zelf. Uit de empirische bevindingen komt als rode draad naar voren dat de verschillende betrokkenen meerwaarde ervaren van de introductie van de tuchtklachtfunctionaris, omdat klagers hierdoor beter dan voorheen zouden worden ondersteund bij het indienen van een klacht. Dat neemt niet weg dat enkele suggesties zijn gedaan, ter verbetering/optimalisering van deze functie. Die suggesties bespreken we na eerst de ervaringen met de huidige inrichting te hebben besproken.

Ervaringen van (potentiële) klagers

De ervaringen van de (potentiële) klagers zijn in kaart gebracht door onder betrokkenen die zich in de periode 10 maart tot en met 9 juni 2025 tot de tuchtklachtfunctionaris hebben gewend een vragenlijst uit te zetten. Daarnaast zijn onder meer patiëntenorganisaties in hun schriftelijke reacties ingegaan op ervaringen van patiënten met de tuchtklachtfunctionaris.

Achtergrond

Ruim de helft van de respondenten (31 van de 50) van het vragenlijstonderzoek zochten contact met de tuchtklachtfunctionaris, omdat zij ontevreden waren over de zorg die aan henzelf was geboden. 11 van hen wilden (tevens) ondersteuning

bij het opstellen van een tuchtklacht of beroepschrift. 12 respondenten deden dit, omdat zij opkwamen voor een familielid of andere naaste. In 4 gevallen was ook behoefte aan ondersteuning bij het opstellen van een tuchtklacht of beroepschrift. In 7 gevallen was de respondent een nabestaande van iemand, aan wie de zorg was verleend. 4 van hen wenste ondersteuning bij het opstellen van een tuchtklacht of beroepschrift.

Vindbaarheid van de tuchtklachtfunctionaris

Respondenten (n=51) kwamen op de volgende manieren terecht bij de tuchtklachtfunctionaris, zie tabel 4.3.

Tabel 4.3 — Vindbaarheid van de tuchtklachtfunctionaris

	Abs.	%
Gevonden via internet (Google, zoekmachine, etc.)	33	64,7%
Doorverwezen door het regionaal of centraal tuchtcollege	4	7,8%
Doorverwezen door het Landelijk Meldpunt Zorg	3	5,9%
Doorverwezen door het Juridisch Loket of een andere juridische adviseur	2	3,9%
Doorverwezen door een klachteninstantie (bijvoorbeeld klachtenfunctionaris of Geschillencommissie)	2	3,9%
Doorverwezen door de zorginstelling/de zorgverlener	0	0%
Overige	7	13,7%

Respondenten hebben de tuchtklachtfunctionaris dus vooral via een zoekactie op het internet gevonden. Daarnaast wordt bijna een derde van de respondenten doorverwezen door een andere instantie (tuchtcolleges; LMZ; Juridisch Loket of andere juridische adviseur; of klachteninstantie). Geen respondent is door de zorginstelling of -verlener doorverwezen.

9 op de 10 respondenten (n=40) zijn (zeer) tevreden over de vindbaarheid van de tuchtklachtfunctionaris. Slechts 3 respondenten zijn ontevreden over de vindbaarheid. Bij deze resultaten moet wel de kanttekening geplaatst worden dat al deze respondenten de tuchtklachtfunctionaris (uiteindelijk) hebben weten te vinden.

De patiëntenorganisaties geven in hun schriftelijke reacties aan dat de tuchtklachtfunctionaris niet bij cliënten bekend is en dat aandacht besteed moet worden aan de verwijzing naar de tuchtklachtfunctionaris. Een patiëntenorganisatie oppert dat een huisarts, vertrouwenspersoon of klachtenfunctionaris voor

de verwijzing zorg kan dragen. Ook geeft deze organisatie aan dat de route richting de IGJ uitbreiden behulpzaam kan zijn, zodat namens een bepaalde groep mensen een tuchtklachtprocedure kan worden ingediend en overgenomen. Bijvoorbeeld wanneer een huisarts of andere betrokken zorgondersteuner signaleert dat dat nodig is, maar betrokken cliënt/patiënt dat zelf niet kan.

Voorlichting door patiëntenorganisaties

Uit de schriftelijke reacties van patiëntenorganisaties komt overigens naar voren dat bij hen weinig vragen binnenkomen over het tuchtrecht. Van de 34 organisaties die reageerden op onze vragen, gaven 31 organisaties aan dat zij niet konden reageren op onze oproep, omdat ze te weinig met het onderwerp te maken hadden. De meest genoemde reden (> 70%) was dat er nooit vragen bij hen binnenkomen over het tuchtrecht. 2 patiëntenorganisaties in de geboortezorg geven aan dat zij wel regelmatig vragen over het tuchtrecht binnen krijgen: tussen de 20 en 50 vragen per jaar, waarbij ongeveer 10 betrokkenen per jaar een tuchtklacht overwegen of doorzetten. Ook bij Patiëntenfederatie Nederland komen jaarlijks ongeveer 70 vragen binnen per jaar. Het gaat dan om vragen over de procedure, zoals: Hoe stel ik een klaagschrift op? Welke kosten zijn eraan verbonden? Welke informatie moet ik bijvoegen? Hoe werkt bewijsvoering? Welke klachten zijn passend voor een tuchtklachtprocedure? Ook komen vragen binnen die verband houden met het verkrijgen van informatie van de zorgaanbieder, zoals: Mag en kan een patiënt of vertegenwoordiger van patiënt de namen van betrokken zorgverleners verkrijgen die nodig zijn voor het indienen van een klacht? En zo ja, hoe kan dat geregeld worden als een zorginstelling deze informatie niet wil geven? Hoe kan informatie uit medisch dossier worden verkregen, bijvoorbeeld over de volgorde van zorghandelingen en uitkomsten ervan? Hoe kan dat geregeld worden als zorginstelling niet meewerkt? Ook worden vragen gesteld hoe een klacht ingediend kan worden over de procedure van Centraal Tuchtcollège. Ten slotte worden in de situatie dat patiënten een klacht indienen tegen de eigen huisarts, ook vragen gesteld of zij dan een andere huisarts moeten zoeken.

Informatieverzoeken

Uit het vragenlijstonderzoek komt duidelijk naar voren dat de respondenten zeer tevreden zijn over de informatievoorziening door de tuchtklachtfunctionaris. Het merendeel van de respondenten (39 van de 45) geeft aan dat zij van de tucht-

klachtfunctionaris antwoord hebben gekregen op de vragen die ze hadden. Bij 5 respondenten was dit gedeeltelijk het geval. Zij zijn allen (heel) tevreden over de snelheid van de beantwoording. Eén respondent stelt geen (afdoende) antwoord te hebben gekregen. Na het contact met de tuchtklachtfunctionaris wisten nagenoeg alle respondenten beter, wanneer zij een tuchtklacht konden indienen. Dezelfde mate van tevredenheid onder respondenten zien we, als zij bevraagd worden of de tuchtklachtfunctionaris hen duidelijk heeft geïnformeerd over de tuchtklachtprocedure.

Respondenten die enkel contact hadden met de tuchtklachtfunctionaris voor meer informatie waarden dit contact met gemiddeld een 8,8. Slechts 1 respondent geeft een onvoldoende, omdat hij/zij de informatie te beknopt vond en persoonlijk contact miste. Voor 13 respondenten overtreft de dienstverlening van de tuchtklachtfunctionaris hun verwachtingen; 15 respondenten geven aan dat de dienstverlening conform hun verwachtingen was. Voor niemand geldt dat de dienstverlening slechter was dan vooraf verwacht. Het merendeel van de respondenten zou anderen dan ook absoluut aan te bevelen om contact te zoeken met de tuchtklachtfunctionaris; een kleiner deel gaat dit misschien doen.

Verschillende respondenten hebben toegelicht waarom zij tevreden zijn over de dienstverlening van de tuchtklachtfunctionaris. Enkele van die antwoorden zijn (letterlijk) hieronder overgenomen:

‘De meeste instellingen geven aan dat ik ‘toch niks kan doen’, de hulp die ik kreeg gaf alternatieven en een goede uitleg.’

‘Heb goeie advies gekregen zeer te vreden’

‘Alles is stap voor stap duidelijk uitgelegd.’

‘Het is onmisbaar om vragen te kunnen stellen en de juiste antwoorden te krijgen.’

‘De tuchtklachtfunctionaris was goed bereikbaar zonder lang aan de lijn te hoeven wachten tot er iemand beschikbaar was. Vervolgens werd er ruim de tijd genomen voor het beantwoorden van mijn vragen en kreeg ik een mailtje met een samenvatting van het gesprek. Heel prettig.’

Patiëntenfederatie Nederland heeft schriftelijk aangegeven dat de informatieverstrekking door de tuchtklachtfunctionaris leidt tot betere verwachtingen bij

de klager over de procedure en tot het indienen van minder klachten, omdat het tuchtrecht als procedure minder geschikt kan zijn voor het doel dat een cliënt/patiënt/klager wil bereiken.

Aan respondenten (n=46) is gevraagd wat zij hebben gedaan na hun contact met de tuchtklachtfunctionaris. Ruim de helft zegt de tuchtprocedure te willen bewandelen, al dan niet met ondersteuning van de tuchtklachtfunctionaris of met een jurist/advocaat. Ongeveer een kwart geeft aan bij een andere instantie (de zorginstelling zelf) een (Wkkgz-)klacht in te dienen of een melding te doen bij de IGJ. Onder Overige geven 5 respondenten aan zich te beraden op vervolgstappen; zij willen eerst de verkregen informatie op zich laten inwerken.

Tabel 4.4 – Vervolg na contact met de tuchtklachtfunctionaris

Antwoorden (meerdere antwoorden mogelijk)	Aantal
Indienen van een tuchtklacht of beroep bij het tuchtcollege	15 ¹³⁵
Met de tuchtklachtfunctionaris de tuchtklacht of het beroep voorbereid	11
Een klacht bij de zorgverlener/zorginstelling ingediend	9 ¹³⁶
Een melding bij de IGJ gedaan	4
Contact gezocht met een jurist/advocaat	4
Ik had geen onvrede (meer)	3
Ik bleef onvrede houden, maar heb niets gedaan	1
Overige	8 ¹³⁷
Totaal	55

Ondersteuning bij opstellen van tuchtklachten en beroepschriften

Respondenten (n=16) blijken over de ondersteuning bij het opstellen van tuchtklachten en beroepschriften ook zeer tevreden te zijn. Zij waarderen deze ondersteuning met het rapportcijfer 8,8, een even hoog rapportcijfer als de respondenten die enkel informatie hebben gekregen gaven. Volgens 10 respondenten was de ondersteuning beter dan ze vooraf hadden verwacht; 4 respondenten vonden de ondersteuning in lijn van hun verwachtingen. Ter toelichting hebben zij onder andere aangegeven – hieronder letterlijk overgenomen – dat:

¹³⁵ Inclusief 6 respondenten die onder Overige aangaven dit te zullen doen.

¹³⁶ Inclusief 1 respondent die bij Overige aangaf naar de klachten- en geschillencommissie te gaan.

¹³⁷ Oorspronkelijk 15 respondenten; zie correcties onder noot 1 en 2.

‘[...] Er is heel goed naar mijn tekst gekeken en uitgebreide en bruikbare feedback op gegeven. Ik heb een paar keer om advies gevraagd en werd altijd snel en vriendelijk te woord gestaan of gemaild. De tuchtklachtfunctionaris was de enige persoon met verstand van zaken waarbij ik terecht kon met mijn vragen.’

‘De tuchtklachtfunctionaris gaf mij het idee dat ik er niet alleen voor stond in het schrijven van het klaagschrift. Verder is ze heel vriendelijk, makkelijk om mee te communiceren. ik heb er steun aan gehad.’

‘Ik had mijn klacht goed omschreven, dacht ik. Ik heb de brief ter controle aangeboden aan de tuchtklachtfunctionaris. Ik kreeg het terug met hele goede aanvullingen.’

10 respondenten zouden anderen absoluut aanraden om contact te zoeken met de tuchtklachtfunctionaris; 3 respondenten zouden dit misschien doen.

7 respondenten hebben aangegeven dat hun brief met de klacht met de hulp van de tuchtklachtfunctionaris enorm is verbeterd. 2 respondenten meenden dat de brief licht was verbeterd. Genoemde verbeteringen zijn een duidelijke(re) omschrijving van de klacht (5) en de redenen voor de klacht (6) en een duidelijke(re) vermelding van de zorgverlener tegen wie de klacht zich richt (3). Eén respondent zag helemaal geen verbetering. 8 respondenten wisten niet of er sprake was van een verbetering of hadden hierover geen mening.

Patiëntenfederatie Nederland geeft in haar schriftelijke reactie aan dat de tuchtklachtfunctionaris een positief effect heeft op de toegankelijkheid van het tuchtrecht. De tuchtklachtfunctionarissen kunnen helpen met het invullen van de formulieren, iets waar veel patiënten/klagers problemen mee ervaren, en het zorgt dat de tuchtklacht goed op schrift wordt gesteld en dat de juiste en betrokken zorgverlener(s) worden opgenomen. Dat voorkomt een niet-ontvankelijkheid.

9 respondenten hadden de klacht nog niet ingediend, maar zijn wel voornemens om dit te gaan doen. 4 respondenten hadden dat inmiddels wel gedaan. 2 respondenten hebben afgezien van het indienen van een tuchtklacht bij het tuchtcollege. Eén van hen gaf aan de brief wel naar de zorgverlener toe te sturen.

Respondenten (n=15) streven de volgende doelen na met het indienen van hun klacht.

Tabel 4.5 — Beoogde doel(en) van indienen klacht

Antwoorden (meerdere antwoorden mogelijk)	N
Dat de zorgverlener wordt gecorrigeerd voor zijn/haar fout	10
Genoegdoening voor wat mij is overkomen, bijvoorbeeld excuses of schadevergoeding	8
De kwaliteit van de zorg hiervan beter wordt	6
Dat de zorgverlener leert van zijn/haar fout	6
Overige	0 ¹³⁸
Totaal	30

Dat een zorgverlener wordt gecorrigeerd, is voor twee derde van de respondenten van belang. De helft streeft daarnaast naar genoegdoening. Daarnaast vinden 6 van de 15 respondenten ook het leereffect, zowel voor de zorg in brede zin, als voor de zorgverlener belangrijk.

Ervaringen van de tuchtklachtfunctionarissen en andere stakeholders

De tuchtklachtfunctionarissen geven tijdens het interview aan toegevoegde waarde te zien van hun functie, hoewel de mate waarin afhangt van het type contact en de betrokkene. Na contact met de tuchtklachtfunctionarissen weten (potentiële) klagers beter waar ze met hun klacht terecht kunnen. In dat kader spreken de tuchtklachtfunctionarissen over ‘verwachtingenmanagement’ richting (potentiële) klagers. Tijdens het interview bleken de tuchtklachtfunctionarissen zich op hoofdlijnen te herkennen in de voorlopige resultaten van het vragenlijstonderzoek (die in lijn lagen met de hierboven gepresenteerde resultaten).

Voor de tuchtklachtfunctionarissen is niet duidelijk of de klaag- en beroep-schriften, waarbij ze ondersteuning hebben verleend, daadwerkelijk zijn ingediend en wat de uitkomst van de behandeling was. Zij zouden het waardevol vinden om op de hoogte gesteld te worden over het daadwerkelijk indienen van de klacht en de uitspraak. Dit zien zij als vorm van feedback op hun werkzaamheden.

De tuchtklachtfunctionarissen vinden het moeilijk om te beoordelen of de functie een bijdrage heeft geleverd aan een sturing op de bij de tuchtcolleges binnenkomende klachtenstroom. Zij denken dat hun bijdrage daaraan beperkt of afwezig is geweest en wijzen erop dat de daling van het aantal ingediende klachten al was

138 4 antwoorden, gegeven onder Overige, zijn toegerekend aan de andere antwoordcategorieën.

ingezet voor de introductie van de functie. De toename aan meldingen bij de tuchtklachtfunctionaris in recente jaren vertoont een gelijke tred als het aantal ingediende klaag- en beroepschriften. De tuchtklachtfunctionarissen maken bovendien bij de uitvoering van hun werkzaamheden geen onderscheid tussen ‘lichte’ en ‘zware’ klachten.

Ervaringen van andere stakeholders

Uit de gesprekken met andere stakeholders (advocaten van beklaagden en klagers; de tuchtcolleges; het LMZ) komt naar voren dat zij de komst van de tuchtklachtfunctionaris zien als belangrijke toevoeging. Zij menen dat de tuchtklachtfunctionaris in een behoefte bij klagers voorziet. Dat zij het nut van deze functie inzien, blijkt ook bijvoorbeeld uit het feit dat tuchtcolleges klagers met vragen of behoefte aan ondersteuning doorverwijzen naar de tuchtklachtfunctionaris. Gevraagd naar belangrijke wijzigingen die sinds 2019 zijn doorgevoerd, wordt door nagenoeg alle respondenten de tuchtklachtfunctionaris spontaan en vaak als eerste genoemd.

Over de bijdrage van de tuchtklachtfunctionaris aan juiste en beter geformuleerde klachten bij de tuchtrechter wordt wisselend gedacht. De tuchtcolleges benadrukken tijdens de gesprekken dat zij er niet van op de hoogte zijn dat een klager ondersteuning van de tuchtklachtfunctionaris heeft gehad. Ook zien zij niet een algehele verbetering in de kwaliteit van klaag- en beroepschriften. Zij zien ook niet dat door de wetswijziging van 2019, waaronder de komst van de tuchtklachtfunctionaris, vaker ‘zwaardere’ klachten – ook niet in relatieve zin – bij hen worden ingediend.

Een geïnterviewde advocaat en een lid-jurist van een tuchtcollege zien weleens (positieve) voorbeelden van klaagschriften die klaarblijkelijk zijn opgesteld met inschakeling van een tuchtklachtfunctionaris. Dit is zichtbaar aan de wijze waarop de brief is gestructureerd en de klacht en de verzoeken aan het tuchtcollege zijn geformuleerd.

Beroepsorganisaties zijn over het algemeen positief over de inzet van de tuchtklachtfunctionaris, maar hebben hier weinig directe ervaringen mee. De toegevoegde waarde wordt vooral gezien in informatievoorziening over de tuchtprocedure, het duidelijker formuleren van de klacht en ervoor zorgen dat de juiste klachten bij de tuchtrechter terecht komen, door bijvoorbeeld te wijzen op andere klachtprocedures.

Verbetersuggesties

Aan de gesprekspartners/respondenten zijn verschillende voorstellen voorgelegd om de functie tuchtklachtfunctionaris of de toegankelijkheid van het tuchtrecht, via de tuchtklachtfunctionaris, te verbeteren. Zij konden zelf ook verbetervoorstellen naar voren brengen.

Verplichte inschakeling van tuchtklachtfunctionaris

In de eerste plaats ging het om de suggestie, opgeworpen door ons, om de taken van de tuchtklachtfunctionaris te vergroten of te verbreden, bijvoorbeeld door klagers te verplichten om voorafgaand aan indiening van een klacht minimaal 1 contactmoment met de tuchtklachtfunctionaris te hebben.

De tuchtklachtfunctionarissen hebben aangegeven dat het onwenselijk is als zij binnen de tuchtprocedure een (voor)selectietaak zouden vervullen. Deze taak zou impliceren dat zij een oordeel moeten geven over het belang en de inhoud van de klacht. Uit de interviews met tuchtcolleges zijn soortgelijke bezwaren naar voren gebracht. Een voorzitter van een tuchtcollege benadrukte dat de tuchtklachtfunctionaris niet op de stoel van de tuchtrechter moet gaan zitten en vindt niet dat de tuchtklachtfunctionaris (of andere instantie) een zeeffunctie moet gaan vervullen. Uit de inbreng tijdens de gesprekken spreekt dat het merendeel van de respondenten zich goed kan vinden in de huidige taakinvoering.

Wel kunnen de tuchtklachtfunctionarissen zich voorstellen dat elke klager 1 contactmoment heeft met de tuchtklachtfunctionaris. Dit contactmoment moet gericht zijn op het informeren over de procedure. Betrokkenen kunnen dan ook het aanbod krijgen om ondersteund te worden bij het opstellen van de klacht. Dit zou kunnen voorkomen dat klagers pas (laat) in beeld komen bij de tuchtklachtfunctionaris, bijvoorbeeld als het tuchtcollege heeft verzocht om een aanvulling van de klacht of in de beroepsfase.

Andere gesprekspartners denken genuanceerd over een verplicht contactmoment met de tuchtklachtfunctionaris. Sommige van hen zien hierin de meerwaarde, omdat klagers beter geïnformeerd worden. Anderen vinden dit betuttelend en wijzen erop dat sommige mensen – al dan niet met een advocaat – zelf goed in staat zijn een klacht te formuleren.

Een aantal beroepsorganisaties vraagt aandacht voor het vrijblijvende karakter van de tuchtklachtfunctionaris; volgens hen zal het verplicht raadplegen van een

tuchtklachtfunctionaris pas echt tot een beperking van de klachtenstroom leiden. Een organisatie geeft aan dat de tuchtklachtfunctionaris ook zorgverleners ondersteuning moet bieden, vanwege de emoties die het ook bij een beklagde kan oproepen.

In het vragenlijstonderzoek onder (potentiële) klagers heeft een respondent de suggestie gedaan dat ‘alvorens een klacht echt wordt ingediend, een dergelijke functionaris het concept eerst beoordeelt of het überhaupt aan de gestelde eisen voldoet.’

Toegang tot BIG-register en inzien medisch dossier

In de tweede plaats is de toegang tot het BIG-register en het inzien van het medisch dossier en andere stukken door de tuchtklachtfunctionaris – op ons initiatief – tijdens de gesprekken en in het vragenlijstonderzoek aan de orde gekomen. Op dit moment hebben tuchtklachtfunctionarissen dezelfde mogelijkheden als klagers bij het opzoeken van zorgverleners in het BIG-register. Zij geven tips en aanknopingspunten om het zoeken te vergemakkelijken en de juiste zorgverlener te achterhalen, bijvoorbeeld door op LinkedIn te zoeken of met gebruik van de AGB-code. Sommige tuchtklachtfunctionarissen blijken er voorstander van te zijn dat zij bevoegd worden om in het BIG-register te kunnen kijken. Dit is met name waardevol bij veelvoorkomende achternamen en om te achterhalen of iemand in het verleden ingeschreven is geweest. Een andere tuchtklachtfunctionaris ziet hierin geen meerwaarde, en noemt als bezwaar privacyaspecten.

Tijdens het interview heeft een tuchtklachtfunctionaris de suggestie gedaan dat de tuchtklachtfunctionaris mogelijk in een voorfase een rol kan spelen bij het benaderen van de zorgaanbieder, door deze te bellen of een brief te sturen, als de aanbieder of zorgverlener aan betrokkene geen BIG-nummer wil verstrekken, zodat beoordeeld kan worden of indiening van een klacht zinvol is.

Ongeveer de helft van de respondenten die de vragenlijst invulden (n=17) gaven aan het een goed idee te vinden, als de tuchtklachtfunctionaris zelf het medisch dossier zou kunnen inzien of informatie zou kunnen opvragen bij de zorgverlener. Een klein deel vindt dit een slecht idee. Een derde had hierover geen mening. Tijdens het interview hebben tuchtklachtfunctionarissen naar voren gebracht dat het opvragen van dossier(informatie) bij de klager behoort te liggen; het voert te ver om dit bij de tuchtklachtfunctionaris neer te leggen.

Ondersteuning bij mondelingen klachten

In de derde plaats is – op ons initiatief – tijdens de gesprekken en in het vragenlijstonderzoek de vraag opgeworpen of de tuchtklachtfunctionaris ook zou moeten ondersteunen bij het op schrift stellen van mondelinge klachten.

Veel respondenten (13 van de 17) van de vragenlijst vinden het een goed idee, als de tuchtklachtfunctionaris ook ondersteuning zou bieden bij het op schrift stellen van (mondelinge) klachten. Tuchtklachtfunctionarissen blijken daar geen voorstander van te zijn, gelet op hun taakopvatting.

Andere suggesties

In het vragenlijstonderzoek hebben respondenten uit eigen beweging nog 2 andere suggesties naar voren gebracht die vragen om een grotere rol van de tuchtklachtfunctionaris:

‘Liever ook nog tijdens een proces ondersteuning te krijgen. Ik heb begrepen dat het nu alleen nog voorafgaand kan.’

‘Ik vind dat de functionaris zou moeten kunnen meedenken; ook op inhoudelijk niveau.’

Deze suggesties vragen om een andere taakinvulling van de tuchtklachtfunctionaris. Op dit moment is de expliciete keuze gemaakt om dit type dienstverlening niet te bieden (zie hierboven).

4.3.4 Griffierecht

Werkwijze en inzet

Indieners van een klaag- of beroepschrift bij de tuchtcolleges zijn sinds 2019 verplicht om een griffierecht van € 50 te betalen, tenzij de klacht of het beroep afkomstig is van de IGJ. Dit bedrag is in de afgelopen jaren hetzelfde gebleven. Als een klacht of beroep tegen meerdere zorgverleners betrekking heeft op hetzelfde feitencomplex of samenhangende feitencomplex, dan hoeft de indiener maar 1 keer griffierecht te betalen, ook als gaat het om meer klaag- of beroepschriften. Dit is bij klachten ter beoordeling aan de secretaris van het RTG of bij beroepen aan de voorzitter van het CTG. Uit de gesprekken volgt dat men hiermee coulant omgaat, om de indiener niet op onnodig hoge kosten te jagen.

Na ontvangst van het klaag- of beroepschrift krijgt de indiener 4 weken de tijd om het griffierecht te voldoen. Als het griffierecht niet (tijdig) is betaald, dan verklaart het regionaal tuchtcollege de klacht – in de regel met een voorzittersbeslissing – kennelijk niet-ontvankelijk en wordt niet overgegaan tot inhoudelijke behandeling. Sinds 2021 is het aantal kennelijk niet-ontvankelijk verklaringen, wegens het niet (tijdig) voldoen van het griffierecht, elk jaar toegenomen (van 4,5% in 2021 naar 11,8% in 2024).¹³⁹ Inmiddels gaat het dus om ruim 1 op 10 klachten die op die wijze wordt afgedaan.

Bij het CTG geldt een afwijkende werkwijze. Als niet binnen 4 weken is betaald, dan krijgt de indiener van het beroep een laatste herinnering om het griffierecht alsnog binnen 2 weken te betalen. De voorzitter kan bij het uitblijven van betaling het beroep bij voorzittersbeslissing (kennelijk) niet-ontvankelijk verklaren. Er zijn geen gegevens bekend van het CTG hoe vaak vanwege deze reden tot niet-ontvankelijk verklaring is besloten.

Ervaringen en opvattingen

Tijdens de interviews bleek dat kritisch wordt aangekeken tegen de introductie van het griffierecht. Zo is onder meer vanuit de zijde van de tuchtcolleges opgemerkt dat een griffierecht niet past bij het doel en het karakter van het tuchtrecht. Het tuchtrecht is gericht op het bevorderen van de kwaliteit van de gezondheidszorg. De klager draagt hieraan bij door een klacht in te dienen. Een geïnterviewde voorzitter kan het gevoel van klagers begrijpen, als zij zeggen dat het oneerlijk is dat zij moeten betalen om deze procedure in het algemeen belang te voeren. Ook hebben tuchtcolleges erop gewezen dat goede tuchtrechtspraak een bepaalde massa aan klachten, ook ongegronde, nodig heeft.

Naast deze principiële bezwaren menen verschillende gesprekspartners dat het griffierecht er niet aan heeft bijgedragen dat de tuchtcolleges meer zware en minder lichte klachten ontvangen. De tuchtcolleges zien geen verschil in het type klachten. Volgens geïnterviewde leden en secretarissen van de tuchtcolleges draagt het griffierecht er nauwelijks aan bij dat klagers meer weloverwogen kiezen om een klacht in te dienen; zij worden nog steeds – net als voorheen – geconfronteerd met ‘veelklagers’ en met klachten die ‘licht’ of niet per se passend zijn voor de tuchtprocedure.

139 Over de jaren 2019 en 2020 zijn geen gegevens bekend.

De tuchtcolleges ontvangen weinig signalen dat het griffierecht van € 50,- klagers ervan weerhoudt om klachten in te dienen. Meerdere gesprekspartners hebben aangegeven dat ze verwachten dat het griffierecht voor bepaalde groepen klagers, met name die met een smalle beurs, een drempel is. De 2 geïnterviewde klagers begrijpen dat er een griffierecht moet worden betaald voor het indienen van een klacht; zij vinden de hoogte van het griffierecht passend.

Patiëntenorganisaties zijn verdeeld over de vraag of het griffierecht een belemmering oplevert. Eén organisatie zegt dat zij meerdere personen begeleid hebben bij het indienen van een tuchtklacht en dat het griffierecht voor deze patiënten geen belemmering was. Een andere organisatie zegt dat het griffierecht ervoor zorgt dat geen tuchtklacht wordt ingediend. Het zal verschillen per patiëntengroep of het griffierecht als een drempel wordt ervaren.

Ook vanuit beroepsorganisaties en zorgaanbieders komen verschillende signalen. Enkele zeggen dat het griffierecht geen drempel is of dat drempel te laag is. Anderen zeggen dat het een zinvolle drempel is.

Onder de geïnterviewden is nauwelijks steun te vinden voor het verhogen van het griffierecht, deels vanwege de hierboven genoemde principiële redenen en deels omdat zij menen dat het tuchtrecht goed toegankelijk moet blijven voor alle groepen. Een geïnterviewde advocaat zou wel voorstander zijn van een verhoging van het griffierecht, omdat een drempel opgeworpen moet worden tegen klachten die niet geschikt zijn voor de tuchtprocedure, zoals bejegeningsskwesties en communicatieklachten, en de huidige hoogte hierin nog niet slaagt. Hierbij moet wel de toegankelijkheid van het tuchtrecht in het oog worden gehouden.

Als onbedoeld neveneffect noemde een secretaris van een tuchtcollege dat van het betalen van het griffierecht de (onterechte) veronderstelling uitgaat dat klagers recht hebben op een inhoudelijke behandeling van hun klacht.

Daarnaast is tijdens de interviews met de tuchtcolleges aan bod gekomen dat de introductie van het griffierecht effect heeft op het verloop van de procedure. In de eerste plaats kan de doorlooptijd oplopen, vanwege tijd die nodig is om klager in de gelegenheid te stellen om het griffierecht te betalen. De procedure kan pas starten, zodra het griffierecht is ontvangen. Daarnaast is een aandachtspunt wanneer de zorgverlener wordt geïnformeerd over de ontvangst van de klacht. Het CTG heeft er in zijn reglement voor gekozen om na ontvangst van het griffierecht een kopie van het beroepschrift aan de verweerder toe te sturen. De RTG's lijken eenzelfde werkwijze te hanteren; in sommige gevallen ontvangt de

beklaagde gelijktijdig de voorzittersbeslissing. Dit doen zij om beklagde niet onnodig (lang) in spanning te brengen. Vanuit sommige zorgverleners is hierop kritiek geleverd, omdat zij niet (gelijk/tijdig) wisten dat een patiënt, met wie ze nog een behandelrelatie hadden, een klacht tegen hen had ingediend en daar pas in een veel later stadium van op de hoogte raakten.

4.3.5 Kostenveroordeling

De mogelijkheid om de beklagde bij een gegronde klacht te veroordelen in de proceskosten van klager wordt nauwelijks benut. De tuchtcolleges hebben nauwelijks te maken gehad met dergelijke verzoeken. Advocaten of andere juridische dienstverleners die klagers bijstaan vragen hier niet vaak om. Vermoed wordt dat deze mogelijkheid bij klagers onbekend is. De tuchtcolleges hebben verklaard zelden tot nooit een kostenveroordeling te hebben toegekend.

Het beoogde stimuleringseffect van deze maatregel wordt in de praktijk niet gezien. De aan de tuchtcolleges verbonden respondenten zien geen stijging in het aantal zaken, waarbij klager rechtshulp inschakelt. De 2 geïnterviewde klagers konden door omstandigheden geen rechtshulp inschakelen, terwijl de beklagden zich wel juridisch lieten bijstaan; dit voelde voor klagers oneerlijk.

Een zorgaanbieder heeft aangegeven dat de kostenveroordeling niet bijdraagt aan een goede verstandhouding en raakt aan het gevoel van rechtvaardigheid en niet past bij het doel van het tuchtrecht, namelijk kwaliteitshandhaving. Ook een advocaat die beklagden bijstaat geeft aan deze maatregel onrechtvaardig te vinden, mede omdat voor beklagden geen compensatie mogelijk is voor de tijd en soms geld die zij noodgedwongen moeten steken in hun verweer op een tuchtklacht en dit wordt geacht te horen tot onderdeel van hun beroepsuitoefening.

4.3.6 Andere onderwerpen

Digitale toegankelijkheid

Het klaag- of beroepschrift en andere processtukken en bewijsstukken moeten per post worden ingediend of ingeleverd bij het tuchtcollege. Digitaal procederen is (nog) niet mogelijk. Bovendien moet de indiener de stukken in achtvoud aanleveren. Verschillende gesprekspartners, waaronder het centraal tuchtcollege, hebben aangegeven dat dit klagers onnodig belemmerend om een klacht in te dienen. Zij vinden dat digitaal procederen en communiceren met de tuchtcolleges

mogelijk moet worden, bijvoorbeeld via een digitaal en interactief klachtenformulier. Ook volgens de tuchtklachtfunctionarissen hebben klagers behoefte aan digitaal communiceren met de tuchtcolleges. Zij ontvangen af en toe negatieve reacties vanuit klagers, als zij horen dat zij enkel per post klaagschriften en stukken kunnen indienen.

Een geïnterviewde advocaat merkt op dat de communicatie per post en problemen bij de postbezorging ertoe leiden dat beklaagden pas later op de hoogte worden gebracht van een klacht, wat bovendien ten koste gaat van de reactietermijn. Hij wijst erop dat bij tuchtcolleges in andere sectoren digitaal procederen wel mogelijk is.

Informatievoorziening op website van tuchtcolleges en tuchtklachtfunctionaris

Tijdens de gesprekken met een tuchtcollege en de tuchtklachtfunctionarissen is naar voren gekomen dat zij mogelijkheden zien om klagers via digitale weg meer voorlichting te geven over hoe de tuchtprocedure verloopt en wat de rol van de tuchtklachtfunctionarissen is. Daarbij wordt gedacht aan video's met uitleg. Voor dergelijke acties is op dit moment geen budget beschikbaar.

In hun schriftelijke reacties hebben patiëntenorganisaties aangegeven dat onvoldoende begrijpelijke informatie beschikbaar is. De informatie op de website van de tuchtcolleges wordt als erg ingewikkeld gezien en ook het gestandaardiseerde klachtformulier zorgt voor vragen en moeilijkheden bij patiënten. Eén van de patiëntenorganisaties benoemt dat goede informatie over welke klachten thuishoren bij de tuchtcolleges en welke niet, noodzakelijk is.

Misbruik van recht

Een lid van een tuchtcollege heeft waargenomen dat er steeds vaker misbruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om een tuchtklacht in te dienen en/of dat de procedure bij de tuchtrechter wordt gebruikt voor een ander doel dan waarvoor het tuchtrecht bedoeld is. Deze klachten vragen disproportioneel veel tijd van de tuchtcolleges. Daarom zou in de wet een expliciete bepaling moeten komen die misbruik van recht tegengaat.

Verjaringstermijn

Een patiënt kan een tuchtklacht indienen tot 10 jaar na de dag waarop het handelen of nalaten van de zorgverlener heeft plaatsgevonden (art. 65, lid 5 Wet BIG). Meerdere gesprekspartners (beroepsorganisaties, advocaten van beklaagden en een tuchtcollege) geven – uit eigen beweging – aan dat de verjaringstermijn van 10 jaar zou moeten worden teruggebracht. De belangrijkste reden hiervoor is dat klachten over handelen dat 10 jaar geleden plaatsvond niet bijdragen aan het leereffect, omdat veel tijd is verstreken en die situaties vaak niet meer actueel of relevant zijn voor de huidige praktijk. De beoordeling van verwijtbaarheid kan niet plaatsvinden tegen de achtergrond van heersende, actueel geldende normen, maar de normen die destijds golden zijn leidend. Deze kunnen inmiddels achterhaald zijn.

Daarnaast is het volgens een advocaat erg ingewikkeld voor zorgverleners om zich te verweren tegen klachten die gaan over bejegening die 10 jaar geleden plaatsvond, omdat herinneringen met de jaren vervagen. Als suggestie heeft een advocaat daarom genoemd om aan te sluiten bij het advocatentuchtrecht waarin is bepaald dat een klager binnen 3 jaar na de dag waarop de klager kennis heeft genomen of redelijkerwijs kennis had kunnen nemen van het handelen of nalaten van de advocaat, de klacht moet indienen.

De IGJ heeft juist bezwaren tegen het inkorten van de verjaringstermijn, voor zover het klachten over seksueel grensoverschrijdend gedrag betreft. Voor deze klachten is een verjaringstermijn überhaupt ongewenst volgens de IGJ. Daarnaast stelt de IGJ dat klagers soms een tuchtklacht indienen die een langere voorgeschiedenis kent. Er is dan sprake van een opeenstapeling van problemen, waarbij na een laatste incident een klacht (of melding bij de IGJ) wordt ingediend, bijvoorbeeld over grensoverschrijdend gedrag. Het zou volgens de geïnterviewde inspecteur zonde zijn, als deze voorgeschiedenis niet langer in de toetsing door de tuchtrechter kan worden betrokken.

4.4 Analyse

4.4.1 Algemeen beeld

Bij de wetswijziging van 1 april 2016 zijn verschillende wijzigingen doorgevoerd die tot doel hadden enerzijds het indienen van lichte klachten te voorkomen of als ze toch worden ingediend deze op een andere, eenvoudiger of snellere manier af

te handelen en anderzijds het indienen van zware klachten te stimuleren. In hoeverre blijkt uit deze evaluatie dat de wijziging daarin succesvol is geweest?

In par. 2.3 is besproken dat in de periode van 2020 tot en met 2024 een aanzienlijke afname van het aantal ingediende klachten waarneembaar is, in vergelijking met de ingediende klachten in de periode van 2014 tot en met 2018. Hoewel het aantal ingediende klachten is gedaald, is geen sprake van grote verschuivingen in het percentage klachten waarop na een zitting wordt beslist. Dit lijkt erop te wijzen dat weliswaar het aantal klachten is afgenomen, maar dat die afname niet in het bijzonder de klachten betreft die anders zonder zitting zouden worden afgedaan.

Zoals in par. 4.3 aangegeven zien de geïnterviewden bij de tuchtcolleges geen verandering in de verhouding tussen de ‘lichte’ en ‘zware’ klachten die bij hen wordt ingediend. Ook het aandeel gegrondverklaringen laat sinds 2019 geen trendbreuk zien. Er is nog steeds sprake van veelklagers en van klachten die eigenlijk niet thuishoren in het tuchtrecht. Zowel de beroepsorganisaties als de geïnterviewde advocaten delen dit beeld; zij zien regelmatig klachten die beter op een andere wijze afgehandeld kunnen worden dan via de tuchtprocedure. Meer sturing op de klachtenstroom lijkt nog steeds geboden.

Hierna bespreken we enkele specifieke aanpassingen die betrekking hebben op de toegang tot de tuchtprocedure: de tuchtklachtfunctionaris, het griffierecht en de kostenveroordeling. We sluiten af met een bespreking van de vraag of nadere aanpassingen aan de toegang tot de tuchtprocedure wenselijk zijn.

4.4.2 Tuchtklachtfunctionaris

De tuchtklachtfunctionaris is sinds 1 april 2019 beschikbaar voor het bieden van ondersteuning aan klagers in de aanloop naar een tuchtprocedure. De tuchtklachtfunctionaris informeert en adviseert potentiële klagers over het tuchtrecht en biedt ondersteuning bij het formuleren van de klacht. Het gaat op dit moment om circa 2.000 contactmomenten per jaar en ondersteuning bij het schrijven van circa 180 klaag- en beroepschriften. Een vragenlijstonderzoek onder mensen die gebruik hebben gemaakt van de dienstverlening van de tuchtklachtfunctionaris laat zien dat mensen die contact hebben gehad met tuchtklachtfunctionarissen heel tevreden zijn over de informatievoorziening en de snelheid daarvan. Ook over de ondersteuning bij het opstellen van een klaagschrift zijn ze erg tevreden. De Patiëntenfederatie is eveneens positief over het werk van de tuchtklachtfunctionaris, net als andere stakeholders.

Ondanks de positieve waardering voor de tuchtklachtfunctionaris, blijkt het lastig de relatie tussen het werk van de tuchtklachtfunctionaris en wat de wetgever daarmee vooral beoogt (meer sturing op de tuchtprocedure, met als gevolg minder instroom van te lichte klachten) objectief vast te stellen. Dat geldt ten eerste op het niveau van individuele zaken. De tuchtklachtfunctionarissen hebben geen informatie over wat een potentiële klager doet na ontvangst van de informatie of na hulp met het opstellen van een klaagschrift. Omgekeerd weten de tuchtcolleges niet bij welke klaagschriften de tuchtklachtfunctionaris betrokken is geweest. Ten tweede zijn ook op macroniveau de effecten van het werk van de tuchtklachtfunctionaris niet vast te stellen. De verwachting was dat de tuchtklachtfunctionaris zou bijdragen aan het verlagen van de instroom van te lichte klachten in de tuchtprocedure en dat de klachten die bij de tuchtrechter terecht zouden komen, beter zouden zijn onderbouwd. Afgaande op de cijfers over de klachten en de afhandeling daarvan sinds 2020, zijn die verwachtingen niet ingelost. Zoals vastgesteld is weliswaar de instroom van klachten gedaald, maar gaat dat niet in het bijzonder om klachten die zonder zitting worden afgedaan. De aan tuchtcolleges verbonden respondenten hebben ook niet de indruk dat de kwaliteit van klachten over het algemeen sinds 1 april 2019 is verbeterd.

Een mogelijkheid zou zijn de tuchtklachtfunctionaris breder in te zetten, bijvoorbeeld door te vereisen dat klagers voorafgaand aan het indienen van de klachten ten minste een contactmoment met de tuchtklachtfunctionaris hebben. Op die manier kan worden bevorderd dat klagers goede informatie ontvangen over de tuchtprocedure en kunnen worden bijgestaan in het formuleren van het klaagschrift. Als een klager geen behoefte heeft aan informatie of ondersteuning, kan dat contactmoment kort zijn. Daarbij kan ervoor worden gekozen om enkele categorieën klagers uit te zonderen van de verplichting contact op te nemen met de tuchtklachtfunctionaris. Gedacht kan worden aan de IGJ en werk- of opdrachtgevers van de betrokken zorgverlener, omdat verondersteld mag worden dat zij juridische kennis in huis hebben of halen voor indiening van de klacht. Om diezelfde reden kunnen klagers die worden bijgestaan door een advocaat of juridisch geschoolde gemachtigde worden uitgezonderd. Net als nu, zou de tuchtklachtfunctionaris geen bevoegdheid hebben klachten (kennelijk) niet-ontvankelijk of (kennelijk) ongegrond te verklaren en komt de tuchtklachtfunctionaris ook overigens geen bevoegdheid toe waarmee klachten kunnen worden gefilterd. Deze benadering verbindt wel een extra voorwaarde aan de klachtbevoegdheid van klager, maar laat die klachtbevoegdheid op zich intact. De in par. 4.3 weergegeven suggestie om tuchtklachtfunctionarissen ook medisch-inhoudelijk te laten helpen bij het identificeren van tekortkomingen voor het klaagschrift, zou een ingrijpende wijziging inhouden van de positie van potentiële

klagers, heel andere kennis en vaardigheden vergen van de tuchtklachtfunctionaris en vermoedelijk veel meer menskracht kosten. Op dit moment zien we die suggestie als onnodig ingrijpend.

Anders ligt dat wellicht voor de mogelijkheid de klager te ondersteunen om de klacht tegen de juiste beroepsbeoefenaar of beroepsbeoefenaren te richten. In het rapport Toekomstbestendig tuchtrecht wordt in dit verband al aanbevolen ervoor te zorgen dat het medisch dossier duidelijkheid verschaft over wie bij de behandeling is betrokken, dat de patiënt op diens verzoek daarover wordt geïnformeerd, en dat hij ter zake een vast aanspreekpunt heeft als hij hierover vragen heeft. Die aanbeveling behoeft navolging. Omdat in deze evaluatie niet kon worden vastgesteld of de tuchtklachtfunctionaris praktisch in staat is om de klager goed te ondersteunen bij het adresseren van zijn klacht aan de juiste beroepsbeoefenaar (of beroepsbeoefenaren), ligt het verder in de rede dat op korte termijn te (laten) onderzoeken.¹⁴⁰ Bij gebleken problemen kunnen dan voorstellen voor een verbeterde ondersteuning door de tuchtklachtfunctionaris worden gedaan.

4.4.3 Griffierecht

Doordat per 1 april 2019 verschillende wijzigingen zijn doorgevoerd, is niet op voorhand duidelijk in hoeverre de daling in de instroom van klachten toe te rekenen is aan een specifieke maatregel. Dat geldt ook voor de invoering van het griffierecht. Bovendien is in interviews gewezen op de mogelijkheid dat de daling voortvloeit uit een externe factor: de komst van het coronavirus. Toch lijkt het de evaluatoren aannemelijk dat het griffierecht een rol heeft gespeeld in de daling van de instroom van het aantal zaken. De daling van de instroom is ingezet in 2019, terwijl het coronavirus pas in januari 2020 is uitgebroken in Nederland. Een andere aanwijzing voor het effect van het griffierecht is het hoge aantal niet-ontvankelijkverklaringen wegens het niet betalen van het griffierecht. In 2023 en 2024 is 25% resp. 28% van de zaken in eerste aanleg met een voorzittersbeslissing afgedaan. Daarvan had 41,9% resp. 42% betrekking op niet-ontvankelijkheid wegens het niet betalen van het griffierecht. Het gaat hierbij dus niet om mensen die afzien van het indienen van een klacht wegens het moeten betalen van griffierecht, maar die na het indienen van de klacht het griffierecht niet voldoen (mogelijk omdat ze dan pas met het bedrag of het bestaan van het griffierecht worden geconfronteerd). Inmiddels gaat het om ruim 10% van het totaal aantal afgehandelde klachten in eerste aanleg. Dit is een relatief groot deel van de

140 Herregodts e.a. 2022, p. 121

klachten, en kan erop wijzen dat mensen afzien van het indienen van een klacht vanwege het griffierecht. Dit beeld is consistent met de ervaringen in het tuchtrecht voor de juridische beroepen, waarin sinds de introductie van griffierecht ook een daling in de instroom is ingezet.

Dit impliceert echter niet dat het griffierecht functioneert zoals verwacht. Het griffierecht lijkt in het algemeen de instroom van klachten te dempen, maar niet in het bijzonder de klachten te treffen die in de tweede evaluatie de ‘lichte klachten’ zijn genoemd. Zoals blijkt uit de bespreking in par. 4.2 suggereren ook de ervaringen in andere tuchtstelsels dat het griffierecht niet leidt tot een gerichte daling van (te) lichte klachten. Het is waarschijnlijk dat het griffierecht vooral invloed heeft op de afweging om te klagen zoals die wordt gemaakt door mensen met een beperkt budget voor wie € 50 een voelbaar bedrag is. Het ontbreken van een hardheidsclausule voor wie dit bedrag niet kan opbrengen, is in de parlementaire geschiedenis verdedigd door te verwijzen naar de mogelijkheid om de situatie te melden bij de IGJ. In de praktijk gebeurt het echter niet dat de IGJ naar aanleiding van een dergelijke melding zelf een tuchtklacht indient; dit biedt daarom geen alternatieve weg om bij de tuchtrechter terecht te komen.

Het lijkt er dus sterk op dat het griffierecht bijdraagt aan een daling van de instroom, maar dat het daarbij wel een bot instrument is. Het kan ook een drempel vormen voor klachten die tuchtrechtelijk relevant zijn. Klachten, vaak ingediend door patiënten, zijn belangrijk voor het functioneren van het tuchtrecht. Zij kunnen confronterend zijn voor de zorgverlener, tegelijk dient de klager het algemene belang dat bij het tuchtrecht in het geding is. Vanuit het doel van het tuchtrecht bezien heeft het griffierecht zijn voor- en nadelen. Om over het griffierecht een weloverwogen besluit te nemen, zou het goed zijn nader onderzoek naar de effecten ervan te (laten) verrichten en daarbij ook te kijken naar wat te leren valt van de ontwikkelingen op dat vlak in andere tuchtstelsels.

4.4.4 Kostenveroordeling

De introductie van de mogelijkheid om de verweerder te veroordelen tot het betalen van een vergoeding van de proceskosten van klager was destijds ingegeven door de verwachting dat hiermee het indienen van zware zaken zou kunnen worden gestimuleerd. Een klager die geld besteedt aan het voorbereiden van een goed onderbouwde klacht, zou via de proceskostenveroordeling (een deel van) de gemaakte kosten terug kunnen krijgen, althans als de klacht (ten minste gedeeltelijk) gegrond wordt verklaard en een maatregel wordt opgelegd.

In de praktijk maken tuchtcolleges nauwelijks gebruik van de mogelijkheid een proceskostenveroordeling op te leggen. Mogelijk zijn klagers niet bekend met de mogelijkheid een kostenveroordeling te krijgen. En anders dan in het tuchtrecht voor juridische beroepen, moet klager zelf om een proceskostenveroordeling vragen.

De aan de tuchtcolleges verbonden respondenten zien niet dat de mogelijkheid van de kostenveroordeling klagers er vaker toe brengt te investeren in rechtshulp voor het voeren van de tuchtprocedure. In de praktijk is de verwachting dat de proceskostenveroordeling het indienen van zware zaken zou stimuleren, dan ook niet ingelost. Er zijn geen respondenten die hebben gepleit voor een uitgebreider beleid, bijvoorbeeld een beleid dat vergelijkbaar is met dat van de juridische beroepen ten aanzien van de proceskostenveroordeling. Wel is er, net als in de literatuur, ook onder respondenten kritiek op de proceskostenveroordeling, onder andere omdat die onvoldoende zou aansluiten bij het doel van het tuchtrecht. Respondenten stellen daarnaast dat de kostenveroordeling onrechtvaardig zou zijn, omdat voor beklaagden geen compensatie mogelijk is voor de tijd en de eventuele middelen die zij noodgedwongen in hun verweer tegen een tuchtklacht moeten steken. Tegenover dat laatste staat echter weer het bezwaar dat klagers – als zij een procedure in het algemeen belang voeren (waarvan zij geen verbeterde rechtspositie kunnen verwachten) – worden opgezadeld met het risico om, in geval van ongegrondverklaring van hun klacht, de proceskosten te moeten dragen. In algemene zin is de vraag gerechtvaardigd of het nog wel zin heeft de proceskostenvergoeding te handhaven als zij niet het beoogde effect heeft gehad, maar wel weerstand oproept.

4.4.5 Zijn verdere aanpassingen ten aanzien van toegang wenselijk?

In 2019 zijn verschillende wijzigingen doorgevoerd om te bevorderen dat klagers die kiezen voor de tuchtprocedure dat doen met de juiste verwachtingen en een klacht die zich daarvoor leent. Geconstateerd kan worden dat de praktijk weerbarstig is. Het aantal klachten beperken lijkt makkelijker te realiseren dan het filteren van klachten en het bevorderen van het indienen van zware klachten. Ingrepen als de introductie van griffierechten en de proceskostenveroordeling hebben dan ook slechts beperkte en niet altijd de gewenste effecten gehad. Wel waarderen betrokkenen de inzet van de tuchtklachtfunctionaris erg positief, al zijn de opbrengsten daarvan voor de klachten in de tuchtprocedure niet goed vast te stellen.

Zijn verdere aanpassingen aan de toegang wenselijk? Bij beantwoording van die vraag zijn verschillende overwegingen in aanmerking te nemen.

In de eerste plaats rijst de vraag of het wel juist is de klachtenstroom vooral in omvang te beperken nu het aantal klachten dat wordt ingediend, gelet op het aantal zorgverleners en de contactmomenten die zij hebben met klagers, als redelijk bescheiden kan worden gezien.

Zoals aangegeven in par. 2.3 was van de BIG-geregistreerde beroepen in 2024 de klachtdichtheid onder artsen het hoogst, met 8,7 klachten per 1.000 artsen. Hoewel artsen qua klachtdichtheid met kop en schouders boven de andere beroepsgroepen uitsteken, vallen deze cijfers in het niet bij de klachtdichtheid bij sommige andere beroepsgroepen met wettelijk geregeld tuchtrecht. Zo zijn in 2024 906 klachten tegen advocaten ingediend bij de Raden van Discipline, hetgeen met een beroepsgroep met 18.723 leden een klachtdichtheid betekent van 48,39 klachten per 1.000 advocaten.¹⁴¹ In het notariaat en bij gerechtsdeurwaarders lag de klachtdichtheid nog hoger; tegen notarissen zijn 289 klachten in 2024 ingediend, met een beroepsgroep van 3.427 leden¹⁴² en tegen de gerechtsdeurwaarders zijn 448 klachten ingediend, met een beroepsgroep van 601 die op 1 januari 2024 stonden ingeschreven.¹⁴³ Er zijn overigens ook stelsels waar de klachtdichtheid lager is dan bij artsen, waaronder accountants.¹⁴⁴

Dat het aantal tegen artsen ingediende tuchtklachten al relatief beperkt is, pleit voor terughoudendheid in het invoeren van aanpassingen die vooral gericht zijn op beperking van het aantal klachten. Het hoeft echter geen reden te zijn om af te zien van verdere sturing op de klachtenstroom met als doel de verhouding tussen lichte en zware tuchtklachten te verbeteren.

141 Hof en Raden van Discipline, *Jaarverslag Hof & Raden van Discipline 2024*, 2025, https://raadvandiscipline.nl/media/suep35pq/tuchtrechtspraak_interactief_jaarverslag_2024_def.pdf, p. 10, en NOvA, *De Balie in Beeld*, 2025, te downloaden via <https://www.advocatenorde.nl/nieuws/nederlandse-advocatuur-groeit-licht-forse-regionale-verschillen>, p. 4.

142 De Rechtspraak, *Jaarverslag Tuchtkamers voor het Notariaat 2024*, 2025, <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Jaarverslag-kamers-voor-het-notariaat-2024.pdf>, p. 2 en KNB, *Factsheet leden en kantoren*, 2025, te downloaden op <https://www.knb.nl/nieuws-berichten/meer-leden-minder-notarissen#:~:text=Nederland%20kent%20nu%201.200%20notarissen,nu%20zijn%20dat%20er%20413>.

143 De Rechtspraak, *Jaarverslag Kamer voor gerechtsdeurwaarders 2024*, 2025, <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/jaarverslag-kamer-voor-gerechtsdeurwaarders-2024.pdf>, p. 5 en KBvG, *Jaarverslag 2023*, 2024, te downloaden via p. 4.

144 Accountantskamer, *Jaarverslag 2024*, 2025, <https://accountantskamer.nl/jaarverslag-2024/cijfers-2024/>, en <https://www.accountant.nl/feiten-en-cijfers/ledenaantallen-nba/>. Tegen accountants zijn in 2024 105 klachten ingediend terwijl de beroepsgroep in 2024 22.553 leden had: een klachtdichtheid van 4,66 klachten per 1.000 beroepsbeoefenaars

Een tweede overweging bij de vraag of verdere aanpassingen van de toegang gewenst zijn heeft betrekking op de procedurele mogelijkheden waarover de tuchtcolleges beschikken om eenmaal ingediende klachten op een gepaste wijze te behandelen, zodat bijvoorbeeld lichtere klachten op eenvoudiger wijze kunnen worden afgedaan en behandeling ter zitting zo veel mogelijk gereserveerd blijft voor de zwaardere klachten. Zo kan een voorzittersbeslissing tot een snelle en efficiënte afhandeling van niet-ontvankelijke klachten leiden, hetgeen tevens als voordeel heeft dat ook zorgverleners zo min mogelijk worden belast met een tuchtprocedure. Die procedurele mogelijkheden worden nader besproken in hoofdstuk 5. Hier zij opgemerkt, dat de mogelijkheden voor het tuchtcollege om sneller te beslissen over zaken die zich eigenlijk niet voor tuchtrechtelijke behandeling lenen, op zich niet af doen aan de noodzaak om te sturen op het soort klachten dat bij de tuchtrechter terecht komt.

5. De tuchtprocedure

5.1 Achtergronden van de wetwijziging van 2019

In het rapport van de tweede evaluatie passeren verschillende aspecten van de tuchtprocedure de revue. De meeste daarvan leiden in het rapport ook tot aanbevelingen.¹⁴⁵ Genoemd kunnen worden de mogelijkheid tot het wijzigen van een tuchtklacht tijdens het vooronderzoek; andere aspecten van de regeling van het vooronderzoek; de mogelijkheid zaken die geen voltallige behandeling behoeven, af te doen door een voorzittersbeslissing; en de bevoegdheid van de voorzitter lichtere klachten te verwijzen naar een klachtinstantie.

5.1.1 Wijziging van tuchtklacht

Voor wat betreft het wijzigen (of uitbreiden) van de tuchtklacht wordt in het evaluatierapport onderscheid gemaakt tussen de positie van de klager en die van het tuchtcollege. De behoefte tot wijziging kan bij de klager ontstaan als het hem voordat de tuchtprocedure wordt gestart (bijvoorbeeld op grond van de gewisselde schriftelijke stukken of op basis van het vooronderzoek) duidelijk wordt, dat hetgeen waarover hij beoogt te klagen meer of andere feiten (of meer beroepsbeoefenaren) omvat dan oorspronkelijk aangenomen. Maar ook aan de kant van het tuchtcollege kan de behoefte opkomen om (ambtshalve) de omvang van de klacht te wijzigen. Tijdens het evaluatieonderzoek bleek dat de gedachte om dat mogelijk te maken ook door de tuchtcolleges zelf wordt ondersteund.¹⁴⁶ Om te voorkomen dat de tuchtcolleges daarmee de schijn van partijdigheid zouden kunnen oproepen, bevelen de onderzoekers aan dat de bevoegdheid tot ambtshalve wijziging niet aan de colleges zelf maar aan de vooronderzoeker wordt toegekend.¹⁴⁷ Het voorgaande leidde de evaluatoren tot de aanbeveling de wet zodanig aan te passen, dat de vooronderzoeker van het tuchtcollege tot aan de mondelinge behandeling de mogelijkheid heeft om hetzij op verzoek van de klager, hetzij ambtshalve de klacht te wijzigen en uit te breiden.¹⁴⁸

145 Tweede evaluatie Wet BIG (Sijmons e.a. 2013), p. 275.

146 Tweede evaluatie Wet BIG (Sijmons e.a. 2013), p. 173.

147 Tweede evaluatie Wet BIG (Sijmons e.a. 2013), p.179-180.

148 Tweede evaluatie Wet BIG (Sijmons e.a. 2013), p. 275.

5.1.2 Vooronderzoek

In verband met die nieuwe bevoegdheid vonden de evaluatoren het ook gewenst, dat de vooronderzoeker in staat zou worden gesteld om de klager, de beklaagde, de inspectie en anderen te verzoeken om hem binnen een bepaalde termijn inlichtingen te verstrekken en onder hen berustende stukken in te zenden. Als niet aan dat verzoek zou worden voldaan, zou de tuchtrechter daaruit de gevolgen moeten kunnen verbinden die hem geraden voorkomen.¹⁴⁹

Het vooronderzoek zelf zou volgens het evaluatierapport opnieuw gepositioneerd moeten worden; het zou met name minder vrijblijvend moeten worden. Dat was ten tijde van het evaluatieonderzoek deels al gebeurd door een wijziging van art. 7 van het Reglement van de regionale tuchtcolleges die erop neerkwam, dat als regel een vooronderzoek plaatsvindt. Daarbij aansluitend wordt in het rapport aanbevolen om de vooronderzoeker, respectievelijk het tuchtcollege de bevoegdheid te geven om aan het niet-verschijnen van partijen bij het vooronderzoek de gevolgtrekkingen te maken die men geraden acht.¹⁵⁰

5.1.3 Voorzittersbeslissing

Al veel langer leefde bij de tuchtcolleges de wens dat de voorzitter de mogelijkheid zou krijgen om klachten waarvan direct duidelijk is dat die geen volledige behandeling vergen, af te doen bij voorzittersbeslissing. Denk daarbij bijvoorbeeld aan zaken waarin de klager kennelijk niet-ontvankelijk is, maar ook aan klachten die kennelijk ongegrond of van onvoldoende gewicht zijn. Ook in het evaluatierapport wordt een dergelijke bevoegdheid aanbevolen. “Zo kan worden voorkomen dat zaken die snel kunnen worden afgedaan een betrekkelijk groot beslag leggen op de capaciteit van het tuchtcollege.” Volgens het rapport zou de voorzitter die bevoegdheid in elke fase van het geding moeten hebben. “Zo kan het zijn dat de voorzitter al bij kennisneming van de klacht besluit deze direct af te doen, maar het is ook denkbaar dat de voorzitter gedurende of na de schriftelijke voorbereiding, of als gevolg van de uitkomst van het vooronderzoek, tot de conclusie komt dat de zaak middels een voorzittersbeslissing kan worden afgedaan.”¹⁵¹

149 Tweede evaluatie Wet BIG (Sijmons e.a. 2013), p. 180.

150 Tweede evaluatie Wet BIG (Sijmons e.a. 2013), p. 181.

151 Tweede evaluatie Wet BIG (Sijmons e.a. 2013), p. 181.

5.1.4 Doorverwijzing van lichtere klachten

Daarnaast zou de voorzitter volgens de tweede evaluatie ook de mogelijkheid moeten krijgen om te beslissen over zaken die als relatief licht te beschouwen zijn, niet in behandeling te nemen maar die door te verwijzen en in handen te stellen van een klachtinstantie. Dat laatste sluit uiteraard nauw aan bij het streven ervoor te zorgen dat klachten op de juiste plaats belanden (waarbij de tuchtrechter dan de aangewezen instantie is voor de zwaardere klachten en klachtinstanties voor de lichtere). Ook stellen de evaluatoren voor dat in een klaagschrift steeds wordt vermeld of de klacht al is voorgelegd aan de beklaagde (of de organisatie waarin deze werkzaam is), dan wel aan een klachtinstantie (in dat laatste geval met vermelding van de uitkomst van de procedure).¹⁵²

In de kabinetsreactie op de evaluatie worden de meeste van de hierboven vermelde, in het evaluatierapport bepleite wijzigingen van het tuchtrecht besproken¹⁵³, en vervolgens voor een deel overgenomen, zij het in dat geval soms met een aanpassing.

Dat laatste geldt voor het voorstel om de mogelijkheid te introduceren de klacht te wijzigen tijdens het vooronderzoek. Ook het kabinet vindt dat nodig om de effectiviteit van het tuchtrecht te verbeteren. Die bevoegdheid zou echter – anders dan aanbevolen in het evaluatierapport – niet bij de vooronderzoeker moeten worden gelegd, maar bij iemand die een onafhankelijke en onpartijdige positie inneemt. In de ogen van het kabinet voldoet de vooronderzoeker niet aan die eis. Het wil in plaats daarvan de mogelijkheid onderzoek ‘om per tuchtcollege een functionaris beschikbaar te hebben die de klager adviseert naar aanleiding van de bevindingen van het vooronderzoek’. Die functionaris is geen lid van het tuchtcollege. De klager kan dan indien nodig de klacht wijzigen of intrekken en/of tegen anderen dan de beklaagde tuchtklachten indienen. Het is niet wenselijk, aldus het kabinet, dat die functionaris de klacht ambtshalve zou kunnen wijzigen omdat dat hem klagende partij zou maken in de tuchtprocedure.¹⁵⁴

Ook is het kabinet het eens met de gedachte dat het vooronderzoek niet vrijblijvend zou moeten zijn. Men vindt echter dat dat al het geval is en dat het voorstel om het tuchtcollege de bevoegdheid te geven aan het niet verschijnen van partijen gevolgen te verbinden overbodig is. “De tuchtcolleges baseren hun

152 Tweede evaluatie Wet BIG (Sijmons e.a. 2013), p. 178.

153 Op sommige punten wordt in de kabinetsreactie niet ingegaan; dat geldt bijvoorbeeld voor het voorstel om het klaagschrift te laten vermelden of de klacht al aan een klachtinstantie is voorgelegd.

154 *Kamerstukken II 2014/15, 29282, nr. 211, p. 21-22.*

beslissing immers op de beschikbare gegevens (waaronder de verklaringen van partijen) en kunnen op die manier gevolgen verbinden aan het niet verschijnen tijdens het vooronderzoek.” Aanpassing van de wet op dit punt zou niet nodig zijn.¹⁵⁵

Het kabinet stelt verder zich achter het scheppen van de mogelijkheid om ongegronde klachten af te doen met een voorzittersbeslissing, zodat een omslachtige behandeling door een voltallig college in de raadkamer voorkomen wordt. Ook het kabinet vindt deze maatregel van ‘procedurele efficiëntie’ zinvol om te zorgen dat geen onnodig beslag op de capaciteit van het college wordt gelegd.¹⁵⁶

Oneens is men het echter met het voorstel om het tuchtcollege (in feite: de voorzitter) de bevoegdheid te geven om klachten door te verwijzen. Die aanbeveling neemt het kabinet niet over. Het is het weliswaar met de evaluatoren eens dat tuchtcolleges niet onnodig belast moeten worden met klachten die zich niet lenen voor het tuchtrecht, maar de toegang tot de tuchtrechter zou niet op die manier beperkt dienen te worden. “Het moet belanghebbenden altijd vrijstaan om direct een tuchtklacht in te dienen.”¹⁵⁷ Dat laat onverlet dat mensen worden gewezen op de wenselijkheid hun klacht eerst via de (informele) klachtprocedure op te lossen. Zij zullen ook gewezen worden op het Landelijk Meldpunt Zorg, aldus de kabinetsreactie. Zeker als het hen om individuele genoegdoening gaat (en minder om het algemeen belang van de kwaliteit van de beroepsuitoefening) ligt het meer voor de hand dat zij de klacht voorleggen aan een klachtinstantie en vervolgens eventueel aan een geschilleninstantie.¹⁵⁸

5.2 De wetswijziging en de ontwikkelingen sindsdien

Bij de wetswijziging van 2019 is een deel van de aanbevelingen uit de tweede evaluatie opgevolgd. Hierna worden achtereenvolgens de mogelijkheid om de tuchtklacht te wijzigen, de rol van het vooronderzoek, en de voorzittersbeslissing

155 *Kamerstukken II* 2014/15, 29282, nr. 211, p. 22.

156 *Idem*, p. 28.

157 In de literatuur is hiertegen ook het argument aangevoerd dat het nog iet zo eenvoudig is een onderscheid te maken tussen lichtere en zwaardere klachten. Volgens Gevers zouden bejegeningklachten vaak verweven zijn met vakinhoudelijke aspecten en soms wel degelijk van voldoende gewicht kunnen zijn om tuchtrechtelijke afhandeling te rechtvaardigen. Zie J.K.M. Gevers, De modernisering van het tuchtrecht: kanttekeningen bij het rapport Huls, *TvGR* 2007, p. 516-523; in gelijke zin J. Legemaate, De toegang tot het medisch tuchtrecht, *Ars Aequi* 2019, afl. 4, p. 317-322.

158 *Idem* p. 8 en 21.

besproken. In 2019 zijn nog talloze andere wijzigingen in de regeling van het tuchtrecht doorgevoerd. Als afzonderlijke punten kunnen nog vermeld worden de bevoegdheid van het tuchtcollege om zelf bij de uitoefening van hun taak toegang tot de informatie in het BIG-register te hebben (art. 3 lid 7 Wet BIG), de behandeling van een verzoek om wraking of verschoning door 3 rechtsgeleerde leden (art. 63a), de voortzetting van een klacht door het regionaal tuchtcollege en de rol van de inspecteur daarbij (art. 65d lid 2), en de bevoegdheid van de voorzitter om partijen te verplichten om, daartoe opgeroepen, ter zitting te verschijnen (art. 67b). Daarnaast hebben nog vele andere aanpassingen plaatsgevonden, zoals technische aanpassingen of wijzigingen om de bestaande tekst te verduidelijken. Die hebben doorgaans geen of weinig betekenis voor het functioneren en de doelbereiking van het tuchtrecht en blijven hier verder onbesproken.¹⁵⁹

5.2.1 Mogelijkheid om tuchtklacht te wijzigen

Sinds 1 april 2019 biedt de Wet BIG klager de mogelijkheid om tot 2 weken voor behandeling van de zaak op de terechtzitting de klacht schriftelijk te wijzigen of aan te vullen. De beklaagde krijgt dan een afschrift van de wijziging en wordt in de gelegenheid gesteld te worden gehoord over de wijziging of aanvulling van de klacht (art. 65c Wet BIG). In de praktijk kregen klagers ook voor 2019 van het tuchtcollege al de mogelijkheid het klaagschrift desgewenst aan te passen, maar door codificatie in een nieuwe wetsbepaling is nu tevens vastgelegd tot welke fase in de tuchtprocedure zo een aanpassing nog kan plaatsvinden.¹⁶⁰

De wens van de klager te klacht te wijzigen kan ingegeven zijn door het vooronderzoek, maar de wijziging hoeft niet (zoals voorgesteld in de tweede evaluatie) in dat kader en met tussenkomst van de vooronderzoeker plaats te vinden. Deze wetsaanpassing beoogt uiteraard tegemoet te komen aan klagers die niet direct in staat zijn om de klacht voldoende te specificeren, te onderbouwen of tegen de juiste beroepsbeoefenaar te richten. De effectiviteit van het tuchtrecht kan zo verbeterd worden, doordat het helpt voorkomen dat een klacht niet-ontvankelijk of ongegrond wordt verklaard vanwege een onjuist of onvolledig klaagschrift. Als de klager zijn klacht (ook) tot andere beroepsbeoefenaren wil richten dan tegen wie de klacht aanvankelijk was gericht, dienen nieuwe procedures te worden gestart.¹⁶¹ Bij dit alles blijft de verantwoordelijkheid voor de formulering van de klacht bij de klager liggen. Wel kan hij daarbij inmiddels bijstand vragen van een tuchtklachtfunctionaris (zie hoofdstuk 4).

¹⁵⁹ Voor een volledig overzicht zie *Kamerstukken I* 2017/18, 34629, A.

¹⁶⁰ *Kamerstukken II* 2016/17, 34629, nr. 3, p. 50

¹⁶¹ *Idem*, p. 20.

5.2.2 Vooronderzoek

Aansluitend bij het desbetreffende voorstel in de tweede evaluatie is nu in de regeling van het vooronderzoek opgenomen, dat de vooronderzoeker de klager, de beklaagde en anderen kan verzoeken om binnen een door hem te bepalen termijn inlichtingen te geven en onder hen berustende stukken in te zenden. Voldoen zij niet aan dit verzoek, dan kan het tuchtcollege daaraan de gevolgen verbinden die hem geraden voorkomen (art. 66 lid 4). Volgens de memorie van toelichting is deze bepaling ontleend aan art. 8:45 lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht en vormt zij een aanvulling op de bepaling in lid 5 van art. 66 dat het tuchtcollege bevoegd is om bij de behandeling van de zaak ter terechtzitting alsnog aan de vooronderzoeker op te dragen een aanvullend onderzoek in te stellen.¹⁶²

Conform de eerdere reactie van het kabinet heeft de wetgever bij de wetwijziging niet het voorstel van de evaluatoren overgenomen om de vooronderzoeker de bevoegdheid te geven de klacht te wijzigen.

5.2.3 Voorzittersbeslissing

Artikel 67a Wet BIG voor de RTG's en artikel 73a voor het CTG bieden sinds 1 april 2019 de mogelijkheid om een tuchtklacht af te doen met een beslissing die door de voorzitter van het tuchtcollege wordt genomen in plaats van door het voltallige college. Bij die (eind)beslissing kan worden vastgesteld dat het college kennelijk onbevoegd is, dat klager kennelijk niet-ontvankelijk is, of dat de klacht kennelijk ongegrond of van onvoldoende gewicht is. Met het begrip 'kennelijk' wordt tot uitdrukking gebracht dat er in redelijkheid geen twijfel mogelijk is.¹⁶³ Ook in raadkamer kan het tuchtcollege overigens een dergelijke eindbeslissing nemen. Van deze mogelijkheid kan gebruik worden gemaakt totdat is bepaald dat de klacht ter terechtzitting zal worden behandeld. De introductie van de voorzittersbeslissing moet bijdragen aan een efficiënte afdoening van klachten.¹⁶⁴ Omdat de voorzittersbeslissing een eindbeslissing is, is de motiveringsplicht ex art. 69 lid 6 van toepassing. Tegen een voorzittersbeslissing in eerste aanleg staat ('gewoon') beroep open bij het CTG. De voorzitter van het CTG kan het beroep tegen zo een beslissing kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond verklaren en kan beroepen die naar zijn of haar oordeel niet zullen leiden tot een

¹⁶² *Kamerstukken II* 2016/17, 34629, nr. 3, p. 52.

¹⁶³ *Idem*, p. 53.

¹⁶⁴ *Idem*, p. 18-19; zie daarover ook C.C.H. Hersbach, De voorgestelde wijzigingen van de tuchtprocedure, *TVGR* 2018, afl. 1, m.n. p. 45-46.

andere beslissing dan genomen door het RTG, binnen 6 weken na instelling van het beroep gemotiveerd afwijzen. Tegen een voorzittersbeslissing in beroep staat op grond van artikel 73b lid 1 verzet open.¹⁶⁵

Conform de in par. 5.1 besproken kabinetsreactie is bij de wetswijziging van 2019 niet voorzien in een bevoegdheid van de voorzitter van het tuchtcollege om een al te licht beschouwde klacht naar een klachtinstantie te verwijzen.

5.3 Bevindingen van het empirisch onderzoek

In deze paragraaf beschrijven we de bevindingen uit het empirisch onderzoek over de tuchtprocedure. We gaan eerst in op een aantal algemene observaties van de respondenten over de tuchtprocedure. Vervolgens beschrijven we de ervaringen van betrokkenen met de wijzigingen van de tuchtprocedure. Ten slotte komt een aantal suggesties ter verbetering van de tuchtprocedure aan bod.

5.3.1 Algemene ervaringen met de tuchtprocedure

Uit paragraaf 2.4 blijkt dat een tuchtklacht een grote impact heeft op beklaagden. Zorgverleners ervaren het tuchtrecht/een tuchtprocedure als zeer belastend. Deze impact hangt onder meer samen met de onzekerheid gedurende de procedure en de tijd en energie die hiermee gepaard gaat. Onder meer de lange doorlooptijd van een tuchtprocedure en het zich moeten verantwoorden tegenover het tuchtcollege wegen hierbij zwaar. Uit de interviews met klagers blijkt dat de procedure ook voor hen impact had. Beide geïnterviewden wezen op het feit dat ze met het indienen van de klacht ook inzage moesten geven in hun medisch dossier.

Doorlooptijden

In tabel 5.1 zijn registraties over de doorlooptijden bij de RTG's en het CTG weergegeven. Het gemiddeld aantal dagen voor het afhandelen van een klacht en de mediaan liggen bij het CTG hoger dan bij de RTG's. In de periode 2018 tot en met 2023 nam de gemiddelde doorlooptijd bij de tuchtcolleges toe, nadat deze in de jaren daarvoor was afgenomen. Volgens een van de tuchtcolleges daalde de gemiddelde doorlooptijd tot en met 2018 bij de RTG's en tot en met 2017 bij het CTG naar aanleiding van een landelijk project dat zich richtte op het verkorten van de doorlooptijden. Een mogelijke verklaring voor de toename van doorlooptijd in

165 Zie over een en ander ook O.L. Nunes en C.I.M. de Haan, Wijziging van het medisch tuchtrecht in de nieuwe Wet BIG, Letsel & Schade 2019, nr. 5, p.5-12.

de periode rond 2020 kan te maken hebben met het coronavirus, waardoor het aantal zittingen in die periode terugliep.¹⁶⁶ In 2024 nam de gemiddelde doorlooptijd bij de RTG's voor het eerst sinds een aantal jaar weer af. Volgens de tuchtcolleges kan dit worden verklaard doordat zij zich in dat jaar hebben ingezet voor het terugbrengen van de doorlooptijden.¹⁶⁷ Bij het CTG is de gemiddelde doorlooptijd sinds 2023 weer afgenomen.¹⁶⁸

Tabel 5.1 — Doorlooptijden

Jaartal	Gemiddeld aantal dagen RTG's	Mediaan RTG's	Gemiddeld aantal dagen CTG	Mediaan CTG
2014	268	237	346	462
2015	238	231	309	294
2016	216	216	279	259
2017	195	187	237	230
2018	146	141	246	244
2019	165	165	282	268
2020	204	194	266	264
2021	209	204	330	323
2022	234	-	339	301
2023	244	-	254	242
2024	205	-	234	-

Een aantal van de geïnterviewde klagers en advocaten van beklaagden geeft aan dat beklaagden de doorlooptijden als lang ervaren. Tegelijkertijd geven advocaten aan dat zij zelf ook een bijdrage leveren aan de langere doorlooptijd, door het aanvragen van uitstel voor bijvoorbeeld het opstellen van een verweerschrift en het doorgeven van verhinderdata voor de zitting. Een tuchtcollege geeft aan dat naast het aanvragen van uitstel door partijen, het plannen van de zitting invloed heeft op de doorlooptijd. Het op korte termijn organiseren van een vooronderzoek en een zitting is doorgaans lastig ten gevolge van volle agenda's van de beklaagden en collega-beroepsgenoten. Ook geven de tuchtcolleges aan dat klagers vaak vlak voor het aflopen van de termijn het griffierecht voldoen,

166 <https://magazines.tuchtcollege-gezondheidszorg.nl/jaarverslagen/2020/01/voorwoord>.
167 <https://www.tuchtcollege-gezondheidszorg.nl/actueel/nieuws/2025/03/31/jaarverslag-2024-gepubliceerd>.
168 Uit navraag bij een van de coördinerend secretarissen van de tuchtcolleges blijkt dat de gemiddelde doorlooptijd berekend wordt over alle klachten, dus ook voorzittersbeslissingen. Er is geen uitsplitsing te maken over de gemiddelde doorlooptijd per type afhandelingswijze.

waardoor alweer enkele weken verstreken zijn zonder dat er iets is gebeurd (zie paragraaf 4.3.4).

De tuchtcolleges geven aan dat zij zich inzetten voor het verkorten van de doorlooptijden. Een van de tuchtcolleges geeft aan kritisch te kijken naar verzoeken om uitstel voor de reactietermijn op een klacht en organiseert een digitale raadkamer als een klacht niet binnen een bepaald aantal maanden fysiek in raadkamer kan worden behandeld. Een andere maatregel om de doorlooptijden te verkorten is bijvoorbeeld dat het CTG vroegtijdig met partijen communiceert over een mogelijke zittingsdatum.

5.3.2 Wijzigingen

Mogelijkheid om de tuchtklacht te wijzigen

Sinds 1 april 2019 bestaat de mogelijkheid om tot 2 weken voor behandeling van de zaak op de terechtzitting de klacht schriftelijk te wijzigen of aan te vullen. Advocaten en tuchtcolleges zijn over het algemeen positief over de invoering van deze mogelijkheid, zo kan bijvoorbeeld het indienen van een nieuwe klacht worden voorkomen. Tegelijkertijd blijkt uit de gesprekken dat van deze mogelijkheid in beperkte mate gebruik wordt gemaakt. Een van de tuchtcolleges geeft aan dat een neveneffect van deze wijziging is dat als een klacht wordt gewijzigd dit extra administratie met zich meebrengt, aangezien deze wijziging naar de beklaagde moet worden gestuurd. Een aandachtspunt voor de tuchtcolleges is dat de beklaagde voldoende in de gelegenheid moet worden gesteld om verweer te kunnen voeren.

De termijn om tot 2 weken voor de behandeling van de zaak op de zitting de klacht te kunnen wijzigen, wordt door verschillende respondenten als problematisch gezien. Een tuchtcollege geeft aan dat deze wijziging of aanvulling dan niet besproken is tijdens het vooronderzoek. Een beroepsorganisatie geeft aan dat de beklaagde daardoor slechts 2 weken de tijd heeft om te reageren op de wijziging of aanvulling, wat volgens deze organisatie te kort is voor de beklaagde om zich goed te kunnen voorbereiden en verweren. De beroepsorganisatie vraagt zich daarnaast af of het nodig is klagers deze mogelijkheid te bieden, gelet op het feit dat zij nu de mogelijkheid hebben om geholpen te worden door een tuchtklachtfunctionaris.

De IGJ heeft sinds deze wijziging 2 keer een wijziging van de klacht ingediend. Een keer is deze wijziging niet geaccepteerd vanwege het bewaken van een goede

procesorde, waardoor er 2 zittingen hebben plaatsgevonden omdat een nieuwe klacht moest worden ingediend. De andere keer werd de wijziging wel geaccepteerd.

Het vooronderzoek

Na het indienen van een tuchtklacht bij de RTG's vindt er in principe eerst een mondeling vooronderzoek plaats. De afgelopen jaren (sinds 2020) werden er ongeveer 300 mondelinge vooronderzoeken per jaar uitgevoerd. Een mondeling vooronderzoek wordt niet gedaan in de beroepsprocedure. Uit het Reglement van orde van de Regionale tuchtcolleges voor de tuchtcolleges volgt dat het mondelinge vooronderzoek 'een gesprek onder leiding van de vooronderzoeker [is] om meer duidelijkheid te krijgen over wat er is gebeurd met het oog op de beoordeling van de zaak door het college. Klager en de zorgverlener krijgen ruimte om op elkaars standpunten in de processtukken te reageren. Daarnaast wordt met de klager en de zorgverlener onderzocht of er bij hen draagvlak is voor een andere oplossing dan een uitspraak van het college.'

Een van de wijzigingen sinds 1 april 2019 is dat de vooronderzoeker de klager, de beklaagde en anderen kan verzoeken om binnen een door hem te bepalen termijn inlichtingen te geven en onder hen berustende stukken in te zenden. Uit de gesprekken blijkt dat de tuchtcolleges van deze mogelijkheid in de praktijk in beperkte mate of in het geheel niet gebruik hebben gemaakt.

Verschillende gesprekspartners zijn in algemene zin ingegaan op het vooronderzoek, zoals dat nu wordt vorm gegeven. De IGJ vindt het mondelinge vooronderzoek in zaken waarbij de IGJ een tuchtklacht heeft ingediend overbodig. Volgens de IGJ is een van de doelen van het vooronderzoek te komen tot een schikking van de zaak en dat is niet aan de orde bij zaken die door hen zijn ingediend, omdat de IGJ al een heel onderzoekstraject heeft doorlopen met de beroepsbeoefenaar en partijen op de hoogte zijn van elkaars standpunten. Bij beklaagden kan dit volgens de IGJ verkeerde verwachtingen scheppen. Voor zover het vooronderzoek is bedoeld om te reageren op elkaars standpunten, meent de IGJ dat daarvoor tijdens de zitting voldoende mogelijkheid is.

Het CTG en een advocaat zouden het goed vinden als een lid uit het tuchtcollege deel zou nemen aan het vooronderzoek. Volgens het CTG zou het mondeling vooronderzoek effectiever kunnen zijn als een gezaghebbend persoon het mondeling vooronderzoek zou doen, waarbij niet alleen de klacht inzichtelijk wordt gemaakt, maar waarbij ook het achterliggende probleem kan worden

opgelost. De advocaat geeft aan dat het goed zou zijn als een medisch specialist zou worden betrokken in het vooronderzoek.

Voorzittersbeslissing

Sinds 1 april 2019 kan een tuchtklacht worden afgedaan via een voorzittersbeslissing. Het aantal klachten dat door een voorzittersbeslissing wordt afgedaan neemt sinds 2020 bij zowel de RTG's als het CTG jaarlijks toe (zie tabel 5.2 en zie ook paragraaf 2.3).¹⁶⁹ In 2023 en 2024 is een kwart of meer van de zaken bij de RTG's afgehandeld door middel van een voorzittersbeslissing. Zowel bij de RTG's als bij het CTG lijkt het dat aantal voorzittersbeslissingen vooral ten koste te gaan van het aantal raadkamerbeslissingen (zie ook paragraaf 2.3).

Tabel 5.2 — Aantal voorzittersbeslissingen

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Totaal aantal afgehandelde klachten RTG's	—	1.049	992	924	1.004	1.061
Aantal voorzittersbeslissingen RTG's	—	106 (10%)	109 (11%)	129 (14%)	248 (25%)	300 (28%)
Totaal afgehandelde klachten CTG	462	304	276	279	252	279
Aantal voorzittersbeslissingen	8 (2%)	16 (5%)	7 (3%)	13 (5%)	16 (6%)	30 (11%)

Uit de interviews met de tuchtcolleges blijkt dat voor afdoening van een klacht door middel van een voorzittersbeslissing van belang is dat geen beroeps-/ vakinhoudelijke expertise nodig is voor de beoordeling. Als dat het geval is, wordt een klacht doorgezet naar raadkamer of zitting. De tuchtcolleges vinden het van meerwaarde dat bepaalde klachten via een voorzittersbeslissing kunnen worden afgedaan. Als het enkel om juridische aspecten gaat, heeft het geen meerwaarde om bij de beoordeling beroepsgenoten te betrekken en is een voorzittersbeslissing een efficiënte, snelle afdoeningswijze. Ook volgens een beroepsorganisatie en de zorgaanbieder is het invoeren van de voorzittersbeslissing een goede ontwikkeling.

Tegen een voorzittersbeslissing in beroep staat verzet open. Volgens het CTG is sinds 2019 in totaal 13 keer verzet aangetekend. Uitkomsten van verzetszaken

¹⁶⁹ Over het jaar 2019 zijn niet van alle tuchtcolleges cijfers beschikbaar.

worden niet bijgehouden. Als verzet wordt aangetekend, moet de zaak alsnog op zitting worden behandeld. Dit doet volgens het CTG afbreuk aan de effectiviteit van de voorzittersbeslissing. Het CTG wenst meer mogelijkheden om een zaak definitief af te doen met een voorzittersbeslissing of in raadkamer zonder zitting. Ook een van de beroepsorganisaties is kritisch ten aanzien van het aantekenen van verzet tegen een voorzittersbeslissing en pleit ervoor dat er geen verzet mogelijk dient te zijn ten aanzien van een voorzittersbeslissing. Deze beperking acht de beroepsorganisatie niet onevenredig ten aanzien van de belangen van klagers, gelet op het doel van het tuchtrecht.

Raadpleging BIG-register

Ten aanzien van de bevoegdheid van het tuchtcollege om zelf bij de uitoefening van hun taak toegang tot de informatie in het BIG-register te hebben, merken de tuchtcolleges opdat er in de praktijk niets is veranderd. De tuchtcolleges doen een verzoek om informatie bij het BIG-register, waarna zij een uittreksel van de gegevens over de zorgverlener van het BIG-register ontvangen. Dit gebeurde voor de wetswijziging op dezelfde manier.

Verplichting tot verschijnen ter zitting

Ten aanzien van de bevoegdheid van de voorzitter om partijen te verplichten om ter zitting te verschijnen, geven de tuchtcolleges aan dat dit een waardevolle wijziging is, maar dat van deze bevoegdheid beperkt gebruik wordt gemaakt. In een van de gesprekken met de tuchtcolleges is aangegeven dat klagers en beklaagden eigenlijk altijd uit eigen beweging verschijnen. Als zij niet fysiek kunnen of willen verschijnen, kan de mogelijkheid worden geboden om digitaal te verschijnen. Ook een van de beroepsorganisaties heeft gereageerd op de mogelijkheid partijen te verplichten om te verschijnen en geeft aan dat dit een goede wijziging is.

5.3.3 Suggesties ter verbetering van de procedure

Doorlooptijden

In de gesprekken is een aantal suggesties gedaan om de doorlooptijden (verder) te verkorten. Het CTG geeft aan dat de termijnen voor met name het aanvullen van gronden in de reglementen kunnen worden aangescherpt of dat de eis in de wet kan worden gesteld dat bij het instellen van beroep direct een inhoudelijk beroepsschrift met gronden (met de beperkte mogelijkheid om gronden later aan

te vullen) moet worden ingediend. Een regionaal tuchtcollege geeft aan dat kan worden overwogen om de termijnen in artikel 7 van het ‘Reglement van orde van de Regionale Tuchtcolleges voor de Gezondheidszorg’ aan te scherpen. De termijn voor het indienen van een verweerschrift bedraagt 4 weken en de termijn voor eventueel repliek en dupliek 2 weken. Dit betekent wel dat met name verweerders minder tijd krijgen. Overigens biedt het Reglement van orde ook al de mogelijkheid voor de vooronderzoeker om deze termijnen uit eigen beweging of op verzoek van een partij te verlengen of te verkorten. Een andere suggestie van het tuchtcollege om de doorlooptijden te verkorten is het beperken van het aantal op te geven verhinderdata door klagers en beklaagden.

Klachten afdoen in raadkamer

2 tuchtcolleges, waaronder het CTG, hebben de wens om meer klachten in raadkamer af te kunnen doen. Een tuchtcollege doet de suggestie om het mogelijk te maken dat bepaalde kennelijk gegronde klachten waarbij geen maatregel hoeft te worden opgelegd in raadkamer kunnen worden afgedaan. Deze mogelijkheid kan van meerwaarde zijn bij klachten waar de beklaagde al heeft toegegeven dat er een fout is gemaakt en er in die zin al van de klacht geleerd is. In die gevallen is vaak alles al besproken tijdens het mondeling vooronderzoek en zijn er bijna geen vragen meer tijdens de zitting. Het afdoen van dergelijke klachten in raadkamer voorkomt dat een zitting moet worden georganiseerd, die vaak als belastend wordt ervaren door de beklaagde. Het tuchtcollege geeft aan dat zorgvuldig moet worden gekeken naar criteria waarbij een kennelijk gegronde maatregel in raadkamer kan worden afgedaan. Daarbij kan worden gedacht aan het criterium of de beklaagde zelf zijn fout heeft erkend of als de beklaagde iets heeft gedaan/veranderd naar aanleiding van de klacht.

Het CTG geeft aan dat het type klachten dat in beroep in raadkamer kan worden afgedaan beperkt is. Artikel 74 Wet BIG bepaalt dat alleen beroepsschriften afkomstig van een persoon die niet bevoegd is tot het instellen beroep, beroepsschriften die niet tijdig zijn ingediend, of niet voldoet aan de ontvankelijkheidseisen, in raadkamer kunnen worden afgedaan. Het CTG wil graag meer mogelijkheden om klachten in raadkamer af te kunnen doen. De reden hiervoor is dat er volgens het CTG meer flexibiliteit nodig is om een passende route te kiezen die past bij het beroepschrift.

Vooronderzoek

Daarnaast doen beroepsorganisaties en zorgaanbieders een aantal suggesties ten aanzien van het vooronderzoek. Een van de beroepsorganisaties stelt voor om de aanwezigheid bij het mondeling vooronderzoek verplicht te stellen. Dit kan leiden tot wederzijds begrip en wellicht het komen tot overeenstemming zonder dat nog een zitting hoeft te volgen. Een zorgaanbieder geeft aan dat een vooronderzoek meer effect kan hebben als aan bemiddeling wordt gedaan tussen partijen. Een van de advocaten geeft aan dat het nuttig kan zijn om een lid-beroepsgenoot aan te laten sluiten bij het vooronderzoek, zodat een medische duiding kan worden gegeven aan de patiënt. Daarmee kan de gebeurtenis, maar ook de mogelijke opbrengst van de tuchtprocedure, in perspectief worden geplaatst, zodat de patiënt geen onrealistische verwachtingen van de tuchtprocedure heeft. In het verleden werd het vooronderzoek door een van de tuchtcollege op die manier ingevuld. Soms leidde dat ertoe dat er aan het einde van het mondeling vooronderzoek een klacht werd ingetrokken.

Zoals hiervoor is aangegeven vindt de IGJ het mondelinge vooronderzoek voor IGJ-klachten niet nodig. De suggestie is om het vooronderzoek in zaken van de IGJ te schrappen of duidelijkere communicatie over het doel van het vooronderzoek aan partijen te verstrekken. Een andere optie die de IGJ aandraagt is om het doel van het (mondeling) vooronderzoek te heroverwegen in zaken die door de IGJ zijn aangebracht, bijvoorbeeld voor het horen van getuigen of het laten verrichten van deskundigenonderzoek.

Samenstelling tuchtcollege

Het is volgens het CTG gewenst om lichtere zaken in een kleinere samenstelling (2 juristen en 1 lid-beroepsgenoot) af te kunnen doen.

5.4 Analyse

Hieronder wordt achtereenvolgens ingegaan op de doorlooptijden, het wijzigen van de klacht, het vooronderzoek, de voorzittersbeslissing, en de samenstelling van het tuchtcollege in bepaalde zaken.

5.4.1 Doorlooptijden

Na een periode waarin de gemiddelde doorlooptijd afnam (2014-2018), nam de gemiddelde doorlooptijd vervolgens een periode weer toe (2019-2023) waarna vanaf 2024 weer sprake was van een geleidelijke verkorting. Dat is van belang, omdat de nog steeds betrekkelijk lange doorlooptijd door klagers en beklaagden als belastend wordt ervaren. Er worden verschillende factoren genoemd die het streven naar verkorting weerbarstig maken, zoals het frequent vragen van uitstel voor het opstellen van stukken, het opgeven van veel verhinderdata voor het vooronderzoek en de zitting, het pas in laatste instantie betalen van het griffierecht enzovoort. Ook met het plannen van het vooronderzoek is de nodige tijd gemoeid.

In de gevoerde gesprekken met tuchtcolleges komt naar voren dat zij zich inzetten voor het verkorten van de doorlooptijden, bijvoorbeeld door vroegtijdig te communiceren over de zittingsdatum, kritisch te kijken naar verzoeken om uitstel voor de reactietermijn op een klacht, of een raadkamerzitting zo nodig digitaal in plaats van fysiek te laten plaatsvinden. Ook zijn door respondenten nog diverse andere suggesties gedaan om een snellere procedure te bevorderen (zie hiervoor in par. 5.3). Het is van belang dat men attent blijft op alle mogelijkheden om doorlooptijden te beperken. Zie in dit verband ook het voorstel in de literatuur om de termijn waarbinnen de eindbeslissing moet worden uitgesproken conform de regeling in het bestuursrecht te beperken tot in principe 6 weken na sluiting van het onderzoek op de terechtzitting.¹⁷⁰ Overigens zal ook het proces van digitalisering van de tuchtprocedure van invloed kunnen zijn op de doorlooptijden (zie daarover ook hoofdstuk par. 8.4.2).

5.4.2 Wijzigen van klacht

De mogelijkheid voor de klager om de klacht tot 2 weken voor de behandeling ter zitting te wijzigen, wordt volgens de empirische bevindingen in het algemeen positief ontvangen. Het komt tegemoet aan klagers die niet direct in staat zijn om de klacht voldoende te specificeren of om vast te stellen tegen welke beroepsbeoefenaar hun klacht zich (nog meer) richt. In de praktijk wordt overigens kennelijk nog niet op grote schaal van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. 2 respondenten zijn kritischer, met name omdat de termijn van 2 weken de beklagde in het uiterste geval slechts zeer beperkte tijd laat om te reageren.

170 O.L. Nunes & L. van Baarsel, Een aanzet voor een meer eigentijds medisch tuchtrecht: 25 suggesties, *Tijdschrift Tucht recht*, 2021, afl. 4, p. 349-350.

Dat laatste moge zo zijn, de wijzigingsmogelijkheid zoals die nu is opgenomen in art. 65c is van belang voor de efficiëntie van de tuchtprocedure. Het helpt niet alleen om te voorkomen dat aan de tuchtrechter een onjuist of onvolledig klaagschrift wordt voorgelegd, maar ook dat nieuwe procedures moeten worden gestart als de klager bij nader inzien andere beroepsbeoefenaren bij de zaak wil betrekken. De opvatting dat 2 weken te kort is voor de beklaagde om te reageren vindt overigens ook wel enige weerklank in de literatuur. Nunes e.a. hebben voorgesteld de uiterste termijn voor wijziging te verlengen en op 4 weken te bepalen; dat zou wenselijk zijn in het kader van een goede procesorde en uit een oogpunt van het effectief kunnen toepassen van het beginsel van hoor en wederhoor.¹⁷¹ Daar valt wat voor te zeggen, anderzijds staat uitbreiding van de termijn (zeker als die verdubbeld wordt) haaks op het streven de doorlooptijd te verkorten. Eventuele verlenging van de termijn zou daartegen moeten worden afgewogen.

5.4.3 Vooronderzoek

Voordat de zaak ter zitting van een regionaal tuchtcollege behandeld wordt vindt in de regel een mondeling vooronderzoek plaats op de voet van het in 2019 gewijzigde artikel 66. Blijkens het empirisch onderzoek wordt daarbij door de vooronderzoeker (doorgaans de secretaris van het tuchtcollege) minder gebruik gemaakt van de in 2019 geopende mogelijkheid de klager, de beklaagde en anderen te verzoeken om binnen een door hem te bepalen termijn inlichtingen te geven en onder hen berustende stukken in te zenden. Datzelfde geldt ook voor de mogelijkheid getuigen en deskundigen te horen. De inspectie vindt overigens bij door haar aangebrachte zaken een vooronderzoek niet nodig, gelet op de aard van de door haar aangebrachte klachten.

In de gevoerde gesprekken kwam naar voren dat men waarde hecht aan het vooronderzoek; niettemin is een aantal suggesties gedaan ter verbetering daarvan.¹⁷² Zo zouden klager en beklaagde verplicht moeten zijn te verschijnen, het vooronderzoek zou (mede) moeten worden gedaan door een lid van het tuchtcollege (bij voorkeur een lid-beroepsgenoot), en het zou meer dan in de huidige situatie mede gericht moeten zijn op andere oplossingen dan voortzetting van de behandeling van de klacht. Gelet op de mogelijkheid die het vooronderzoek biedt om de lerende functie van het tuchtrecht te versterken zonder dat het tot een formele procedure hoeft te komen, verdienen dergelijke suggesties om het vooronderzoek te versterken zeker overweging. Dat geldt ook voor de vaak

¹⁷¹ Nunes & Van Baarsel 2021, p. 347-348.

¹⁷² Zie voor soortgelijke voorstellen ook Nunes & Van Baarsel 2021, p. 345.

gehoorde wens om het te laten plaatsvinden op een minder formele wijze/in een minder formele setting, waarbij er alle ruimte is om aandacht te besteden aan de vraag wat met de klacht wordt beoogd respectievelijk of het nodig is dat deze voor dat doel wordt doorgezet. Om te vermijden dat het vooronderzoek toch weer voornamelijk een juridisch steekspel wordt, zou ook kunnen worden overwogen dat met de indiening van het verweerschrift wordt gewacht tot na het vooronderzoek.

In de literatuur zijn – aanhakend bij de mogelijkheden die het vooronderzoek biedt – ook verdergaande voorstellen gedaan om de lerende functie van het tuchtrecht langs deze weg te bevorderen.¹⁷³ Daarin wordt het huidige vooronderzoek vervangen door een informeler traject dat aan de formele klachtbehandeling voorafgaat. Dat voortraject heeft het karakter van een leer- en verbeterfase waarin zowel de klager als beroepsbeoefenaar zijn betrokken. Het voortraject wordt afgesloten met een tussentijdse uitspraak waarin wordt vastgelegd welke verbetermaatregelen (bijvoorbeeld qua beleid, bijscholing, supervisie of therapie) door de beklaagde worden genomen en binnen welke termijn. Van de uitvoering van de gemaakte afspraken hangt af of de formele behandeling alsnog start. Zo een meer op verbetering en herstel van relaties gerichte aanpak heeft een aantal voordelen. Tegelijk kan men erover twisten of het tuchtrecht daarvoor bedoeld is en of om dat te bereiken niet beter andere wegen kunnen worden bewandeld; dat laatste geldt met name voor het herstel van relaties. Ook is het de vraag of zo een voortraject wel voor alle tuchtklachten geschikt is, bijvoorbeeld als het gaat om zaken waar niet alleen correctie van de beroepsbeoefenaar maar ook de bescherming van het publiek in het geding is.

5.4.4 Voorzittersbeslissing en afdoen van zaken in raadkamer

Sinds 2019 is het aantal voorzittersbeslissingen met een enkele onderbreking geleidelijk gaan stijgen; vooral de laatste jaren is van een sterke toename sprake, met name bij de RTG's. In de gevoerde gesprekken wordt deze mogelijkheid vaak als een van de belangrijke winstpunten van de wetswijziging van 2019 genoemd. Waar het de regionale tuchtcolleges betreft, geldt deze ruimte voor verkorte afdoening ook voor het nemen van een eindbeslissing in raadkamer, een mogelijkheid die met name benut wordt als beroeps-/vakinhoudelijke expertise nodig is voor de beoordeling van de klacht.

173 Zie bijvoorbeeld Legemaate 2021, p. 6-7.

Van dergelijke eindbeslissingen is hoger beroep mogelijk bij het CTG. Ook dan is op de voet van art. 73a een voorzittersbeslissing mogelijk, onder meer bij beroepen die naar het oordeel van de voorzitter van het CTG niet zullen leiden tot een andere beslissing dan die van het regionale tuchtcollege. Punt van discussie is de huidige mogelijkheid om daar weer tegen in verzet te komen, met als gevolg dat de zaak alsnog ter zitting moet worden behandeld. Dit doet volgens het CTG afbreuk aan de effectiviteit van de voorzittersbeslissing. Het CTG zou over meer mogelijkheden willen beschikken om een zaak definitief zonder zitting af te doen. Zoals aangegeven in par. 5.3 zou ook volgens een van de respondenten een voorzittersbeslissing in hoger beroep een definitieve beslissing moeten kunnen zijn waar geen verzet meer tegen mogelijk is; klagers zouden daarmee niet onevenredig geschaad worden. Naar het oordeel van de onderzoekers verdient een dergelijke wetsaanpassing zeker overweging; het draagt bij aan het sneller en efficiënter maken van de tuchtprocedure en het verminderen van de belasting voor de beklaagde. Overigens zou ook nog de variant kunnen worden overwogen dat verzet tegen zo een voorzittersbeslissing niet langs de weg van een complete zitting, maar in raadkamer wordt beoordeeld.

Ook voor wat betreft de afdoening in raadkamer bepleit het CTG ruimere mogelijkheden. Die zijn nu beperkt tot de situaties omschreven in art. 74 lid 1. Verruiming zou meer flexibiliteit bieden om een afhandelingsmodus te kiezen die past bij de klacht en het beroepschrift. Ook 2 regionale tuchtcolleges pleiten voor meer mogelijkheden om klachten in raadkamer af te kunnen doen. Daarbij wordt met name gedacht aan bepaalde klachten die kennelijk wel gegrond zijn maar waar niet te verwachten valt dat het tot het opleggen van een maatregel zal komen. Dat zou met name een rol kunnen spelen bij klachten waarbij al duidelijk is dat de beklaagde al van de klacht geleerd heeft. Een zitting voegt dan eigenlijk weinig toe, te meer omdat in dergelijke gevallen vaak alles al is besproken tijdens het mondeling vooronderzoek. De onderzoekers zijn het eens met de gedachte dat als die mogelijkheid zou worden ingevoerd, wel zorgvuldig zou moeten worden gekeken naar de voorwaarden waaronder een dergelijke afdoening in raadkamer mogelijk zou moeten zijn. Het zou dan in elk geval moeten gaan om lichtere klachten waarbij de beklaagde de tekortkoming erkent en daarvan heeft geleerd.

5.4.5 Samenstelling tuchtcollege

Het CTG spreekt de wens uit dat lichtere zaken in een kleinere samenstelling af kunnen worden gedaan. Voor de regionale tuchtcolleges bestaat die mogelijkheid

al.¹⁷⁴ Volgens art. 55 lid 2 kan de voorzitter bepalen dat ‘aan behandeling van de zaak die hem daartoe geschikt voorkomt, wordt deelgenomen door de voorzitter en 2 leden-beroepsgenoten.’ Het valt niet goed in te zien waarom die mogelijkheid ook niet voor de procedure in hoger beroep zou moeten bestaan. Immers ook daar worden zaken behandeld die zich zonder bezwaar zouden lenen voor behandeling in kleinere samenstelling. Als deze aanpassing van (in hoger beroep) art. 56 zou worden overwogen, dan is het overigens de vraag of het bij die beperktere samenstelling om 2 juristen en een lid-beroepsgenoot zou moeten gaan, zoals kennelijk door het CTG gesuggereerd. Als het zwaartepunt van de klacht op medisch-inhoudelijk vlak ligt, ligt samenstelling zoals de wet die voor de eerste aanleg voorschrijft, meer voor de hand.

174 Volgens Nunes en Van Baarsel zou daarvan door de tuchtcolleges meer gebruik moeten worden gemaakt, niet alleen vanwege de impact die het verschijnen voor een volledig college op klagers en beklaagden heeft, maar ook een oogpunt van proceseconomie en doorlooptijden. Nunes & Van Baarsel 2021, p. 346-347.

6. De tuchtmaatregelen

6.1 Achtergronden van de wetswijziging van 2019

Voorafgaand aan de wijziging van 2019 diende de tuchtrechter volgens de wet bij gehele of gedeeltelijke grondverklaring van een klacht een maatregel op te leggen. In de praktijk hielden de tuchtcolleges zich daar overigens al geruime tijd niet altijd aan; in sommige gevallen gingen zij toch over tot een grondverklaring zonder oplegging van een maatregel.¹⁷⁵ Al in de eerste evaluatie van de Wet BIG is voorgesteld ook wettelijk in die mogelijkheid te voorzien; het zou ‘een zuiverder normstelling’ bevorderen.¹⁷⁶ In het rapport van de Werkgroep Huls over de modernisering van het tuchtrecht¹⁷⁷ werd nog tegen dat voorstel gepleit; het strafrecht kent weliswaar de variant schuldverklaring zonder straf, maar – aldus de werkgroep – in het tuchtrecht bestond (anders dan in het strafrecht) al de maatregel van waarschuwing. In de literatuur is daartegen aangevoerd dat er nu eenmaal klachten zijn die evident grond zijn, terwijl toch de beklagde niet een zodanig verwijt te maken valt dat dat een tuchtmaatregel gerechtvaardigd is (waarbij te bedenken is dat ook een waarschuwing formeel een maatregel is, die in de praktijk bovendien niet licht wordt opgenomen).¹⁷⁸ In de tweede evaluatie is de draad van de eerste evaluatie weer opgepakt en opnieuw voorgesteld in de wet de mogelijkheid op te nemen (of eigenlijk de al bestaande praktijk te codificeren) om in bepaalde gevallen ondanks een gehele of gedeeltelijke grondverklaring geen maatregel op te leggen.¹⁷⁹

De bij grondverklaring op te leggen maatregelen konden voor 2019 bestaan uit een waarschuwing, een berisping, een geldboete, een schorsing in de uitoefening van het beroep voor maximaal een jaar (ook voorwaardelijk op te leggen met een proeftijd van maximaal 2 jaar), een gedeeltelijke ontzegging van de bevoegdheid het beroep uit te oefenen, en tenslotte doorhaling van de inschrijving in het wettelijk register van de art. 3-beroepen.

175 Nunes & De Haan 2019, p. 11.

176 Cuperus-Bosma e.a. 2002, p. 211.

177 Werkgroep tuchtrecht, Beleidsuitgangspunten wettelijk geregeld tuchtrecht, Den Haag: ministerie van Justitie 2006.

178 Gevers 2007, p. 521-522.

179 Tweede evaluatie Wet BIG (Sijmons e.a. 2013), p. 209 en 277.

In het kader van de tweede evaluatie is door de evaluatoren een exploratief onderzoek verricht naar de oplegging van de waarschuwing en de berisping. In theorie is het verschil tussen de waarschuwing en de berisping, dat bij de eerste de betrokken beroepsbeoefenaar wel enig verwijt kan worden gemaakt maar dat het stempel van laakbaarheid ontbreekt, terwijl de berisping tot uitdrukking brengt dat de betrokken zorgverlener een serieus verwijt wordt gemaakt. In het evaluatierapport wordt echter vastgesteld dat de keuze voor oplegging van een waarschuwing of berisping in de praktijk onvoldoende consistent wordt gemaakt, waardoor het verschil tussen beide in de praktijk kleiner is dan bedoeld. Aanbevolen wordt dat de tuchtcolleges hier nader onderzoek naar verrichten en het beleid met betrekking tot de maatregelkeuze verhelderen en dat publiceren.¹⁸⁰

Bij de tweede evaluatie zijn verschillende ingrepen voorgesteld die verband houden met de maatregelcatalogus. Voorgesteld is te voorzien in toezicht op de naleving van de voorwaardelijke schorsing, de schorsing en de doorhaling van de registratie, en die taak bij wet op te dragen aan de IGJ (zie daarover ook hoofdstuk 7).¹⁸¹

Verder zouden de tuchtcolleges de mogelijkheid dienen te krijgen om een zorgverlener direct te schorsen bij wijze van voorlopige voorziening in geval van een ernstig vermoeden van handelen of nalaten waardoor het volksgezondheidsbelang ernstig wordt of ernstig dreigt te worden geschaad. De bevoegdheid om een dergelijk verzoek te doen zou aan de IGJ voorbehouden moeten zijn.¹⁸² Het evaluatierapport van 2013 sluit met deze aanbeveling aan bij het eerder dat jaar bij brief aan de Tweede Kamer kenbaar gemaakte voornemen van de minister van VWS om het tuchtcollege in staat te stellen in dergelijke gevallen meteen te kunnen ingrijpen. In diezelfde brief laat de minister ook weten de wet te zullen aanpassen zodat het tuchtrecht ook tijdens een opgelegde tuchtrechtelijke schorsing van toepassing blijft.¹⁸³

In de kabinetsreactie op de evaluatie wordt uitvoerig op de bovengenoemde punten ingegaan.¹⁸⁴ Ten aanzien van de mogelijkheid een klacht gegrond te verklaren zonder oplegging van een maatregel erkent de minister dat die in de

180 Tweede evaluatie Wet BIG (Sijmons e.a. 2013), p. 204-209 en p. 277.

181 Tweede evaluatie Wet BIG (Sijmons e.a. 2013), p. 209-210 en 277-278.

182 Tweede evaluatie Wet BIG (Sijmons e.a. 2013), p. 210 en 278.

183 Brief van de minister van VWS van 16 juli 2013, *Kamerstukken II* 2012-2013, 31016, nr. 55, p. 2-5.

184 *Kamerstukken II* 2014-2015, 29282, nr. 211.

praktijk van de tuchtrechtspraak al wordt aanvaard, maar dat een wettelijke regeling ter zake ontbreekt. In die lacune zal alsnog worden voorzien.¹⁸⁵

Ook de suggestie om nader te bezien hoe het beleid bij het opleggen van de maatregelen van waarschuwing en berisping kan worden verbeterd en met name ook consistentier kan worden, wordt overgenomen. In 2015 zijn daarop aansluitend de resultaten van een in opdracht van het ministerie van VWS verricht jurisprudentie onderzoek gepubliceerd.¹⁸⁶ Opvallende bevindingen zijn dat de keuze van de maatregel door tuchtcolleges vaak niet gemotiveerd wordt en dat zij bij het opleggen van waarschuwing of berisping niet consequent zijn. Aanbevolen wordt een handreiking te ontwikkelen die kan helpen op dit punt meer consistentie in de tuchtrechtspraak te bereiken.

Voor wat betreft de mogelijkheid om bij wijze van voorlopige voorziening een zorgverlener direct te schorsen in geval van een ernstig vermoeden van handelen of nalaten waardoor ernstige schade kan optreden voor het volksgezondheidsbelang, verwijst de minister naar zijn eerdere voornemen ter zake; dat punt zal onderdeel uitmaken van de al voorgenomen wetswijziging.

Ten slotte wordt in de reactie van het kabinet ingegaan op de vraag of niet, in het belang van de patiëntveiligheid, voorzien moet worden in de mogelijkheid een beroepsbeoefenaar niet alleen in de uitoefening van het BIG-beroep te beperken, maar ook in de uitoefening van andere beroepen waarin hij patiënten behandelt. De onderzoekers van de tweede evaluatie hadden aanbevolen een dergelijke bevoegdheid toe te kennen aan de strafrechter, maar de minister van VWS wil in overleg met zijn collega van Justitie bezien hoe, aanvullend aan de mogelijkheden binnen het strafrecht, de tuchtcolleges aan BIG-geregistreerde beroepsbeoefenaren beperkingen kunnen opleggen met betrekking tot het recht om een beroep in de zorg uit te oefenen. De tuchtrechter zou dan – naast het opleggen van doorhaling in het BIG-register – de beroepsbeoefenaar ook de bevoegdheid kunnen ontfangen om bijvoorbeeld een bepaalde categorie patiënten te behandelen of zelfs om überhaupt een beroep in de individuele gezondheidszorg uit te oefenen.¹⁸⁷

185 Idem, p. 27.

186 C.M. de Klerk en E.T.M. Olsthoorn-Heim, Maatregelen tuchtrecht; de keuze tussen waarschuwing en berisping, TvGR 2015, afl. 3, p. 132-140.

187 *Kamerstukken II* 2014/15, 29282, nr. 211, p. 26.

6.2 De wetswijziging en de ontwikkelingen sindsdien

6.2.1 Gegrondverklaring zonder oplegging van maatregel

Sinds 1 april bevat artikel 69, vierde lid Wet BIG de mogelijkheid een klacht gegrond te verklaren zonder oplegging van een maatregel.¹⁸⁸ Het moet dan volgens de betreffende bepalingen wel om een situatie gaan waarin het tuchtcollege dit raadzaam acht ‘in verband met de geringe ernst van het handelen of nalaten, de omstandigheden waaronder het handelen of nalaten heeft plaatsgevonden, dan wel omstandigheden die zich nadien hebben voorgedaan.’ Een en ander geldt ook in beroep; zie de schakelbepaling van art. 74, tweede lid Wet BIG.

6.2.2 Schending van tuchtnormen tijdens schorsing

Een schorsing hield tot de wetswijziging van 1 april 2019 in dat men (voor ten hoogste een jaar) ‘in de inschrijving in het register’ werd geschorst. Omdat de geschorste zorgverlener volgens de Wet BIG dus geen geregistreerde zorgverlener was, was diegene gedurende de schorsing niet onderworpen aan het tuchtrecht. De IGJ (destijds de IGZ) zou dan aangewezen zijn op bestuursrechtelijke of strafrechtelijke handhaving in geval van normschendingen. Al in 2013 had de minister aangegeven dat IGJ een beroepsbeoefenaar die tijdens de schorsing in strijd handelt met de tuchtnormen, ook tuchtrechtelijk moet kunnen worden aangepakt.¹⁸⁹ In de memorie van toelichting is aangegeven dat volgens de inspectie de bestuursrechtelijke handhaving niet altijd een voldoende afschrikkende werking zou hebben, terwijl de strafrechtelijke procedure een te zware procedure zou zijn. Ook zou het als minder wenselijk worden ervaren om een andere rechter dan de tuchtrechter te betrekken in het dossier. Al met al werd het wenselijker geacht een geschorste beroepsbeoefenaar op handelen in strijd met de tuchtnormen aan te kunnen spreken in een tuchtrechtelijke procedure. Daarin is nu voorzien doordat de formulering van art. 48 lid 1 sub d nu duidelijk maakt dat de schorsing niet langer de inschrijving zelf betreft, maar alleen gevolgen heeft voor de aan de inschrijving verbonden bevoegdheid.¹⁹⁰

6.2.3 Beroepsverbod

Artikel 48, tweede lid Wet BIG biedt het tuchtrechtcollege de mogelijkheid om bij het opleggen van de maatregel van doorhaling ook ‘beperkingen [op te leggen]

188 Zie *Kamerstukken II* 2016/17, 34629, nr. 3, p. 54; *Kamerstukken II* 2017/18, 34629, nr. 6, p. 35.

189 *Kamerstukken II* 2012/13, 31016, nr. 55, p. 2.

190 *Kamerstukken II* 2016/17, 34629, nr. 3, p. 8-9 en 39-40.

met betrekking tot het beroepsmatig handelen op het gebied van de individuele gezondheidszorg'. Deze beperkingen worden ook wel aangeduid als het (tucht-rechtelijke) beroepsverbod. Het tuchtcollege kan van deze mogelijkheid gebruik maken als de gedragingen van de beroepsbeoefenaar die het betreft, ongeacht het beroep dat diegene binnen de individuele gezondheidszorg zou uitoefenen, een gevaar kunnen opleveren voor de veiligheid van personen.¹⁹¹ Die situatie zou zich volgens de memorie van toelichting voor kunnen doen bij ernstige zedendelicten, ernstige geweldsmisdrijven of levensdelicten.¹⁹² Degene aan wie het beroepsverbod is opgelegd, kan uitsluitend nog in de zorg werkzaam zijn zonder patiënten te behandelen. Overtreding van het beroepsverbod is strafbaar op grond van artikel 98, eerste lid Wet BIG. Het beroepsverbod geldt voor onbepaalde tijd, maar artikel 50, eerste lid biedt een mogelijkheid voor herstel indien bijzondere omstandigheden dat rechtvaardigen.¹⁹³ Het beroepsverbod blijft, net als de doorhaling, 10 jaar zichtbaar in het BIG-register.¹⁹⁴

6.2.4 Aanpassingen in relatie tot doorhaling

Bij de wetswijziging zijn enkele veranderingen doorgevoerd met betrekking tot de doorhaling. Ten eerste kan de doorhaling sinds 1 april 2019 volgens artikel 48, zevende lid Wet BIG ook voorwaardelijk worden opgelegd. Ten tweede kan bij een beslissing waarbij de maatregel van doorhaling wordt opgelegd, als het belang van de bescherming van de individuele gezondheidszorg dit vordert, bij wijze van voorlopige voorziening de maatregel van gedeeltelijke ontzegging worden opgelegd, aldus art. 48 lid 9 (voorheen voorzag het toenmalige art. 48 lid 8 in zo een geval slechts in de mogelijkheid de maatregel van schorsing op te leggen). De opgelegde voorlopige voorziening blijft gelden totdat de doorhaling van de inschrijving onherroepelijk is geworden dan wel in beroep is vernietigd.¹⁹⁵ Ten derde kon tot 1 april 2019 een aantekening van een tuchtrechtelijke maatregel alleen worden gemaakt bij iemand die in het BIG-register was ingeschreven. Een doorhaling op eigen verzoek leidde er daarom toe dat een dergelijke maatregel niet zichtbaar was. Art. 8 van de wet is gewijzigd om dit te voorkomen.¹⁹⁶

191 *Kamerstukken II* 2016/17, 34629, nr. 3, p. 17.3, p. 14. Zie ook: *Kamerstukken II* 2014/15, 29282, nr. 211, p. 7.

192 *Kamerstukken II* 2016/17, 34629, nr. 3, p. 14.

193 Zie ook *Kamerstukken II* 2017/18, 34629, nr. 6, p. 4 over herstel en het ontbreken van een vaste maximale duur van het beroepsverbod.

194 Artikel 5, derde lid, sub b, Registratiebesluit BIG.

195 *Kamerstukken II* 2016/17, 34629, nr. 3, p. 44.

196 *Kamerstukken II* 2016/17, 34629, nr. 3, p. 18.

6.2.5 Overige wijzigingen

Binding aan bijzondere voorwaarden

In verband met de overheveling van de taken van het College van Medisch Toezicht (zie daarover verder hoofdstuk 8) zijn de door het tuchtcollege op te leggen maatregelen uitgebreid met de mogelijkheid om de uitoefening van het beroep waarvoor de beroepsbeoefenaar in het BIG-register is ingeschreven, aan bijzondere voorwaarden te binden (art. 48 lid 1 sub g Wet BIG).¹⁹⁷

Optionele publicatie berisping of boete

De berisping en de boete worden op grond van artikel 9 Wet BIG in beginsel niet meer aangetekend in het register. Volgens artikel 48, elfde lid Wet BIG kan het tuchtcollege besluiten tot openbaarmaking van de berisping of geldboete indien het belang van de individuele gezondheidszorg dat vordert. Dit kan al dan niet met de gronden waarop de maatregel berust en op de door het tuchtcollege te bepalen wijze.

Grondslag voor tenuitvoerlegging voorwaardelijke maatregel

In de Wet BIG ontbrak tot 1 april 2019 een grondslag voor de tenuitvoerlegging van voorwaardelijk opgelegde maatregelen. Artikel 48a Wet BIG bevat een regeling die dat verhelpt. In het artikel wordt bepaald dat de IGJ toeziet op de naleving van de voorwaarden die zijn verbonden aan een voorwaardelijke maatregel. De RTG's zijn bevoegd te oordelen of voorwaarden zijn geschonden. Tegen een beslissing tot tenuitvoerlegging kan beroep worden ingesteld bij het CTG.

6.3 Bevindingen van het empirisch onderzoek

In deze paragraaf beschrijven we de empirische bevindingen betreffende de tuchtmaatregelen. Eerst beschrijven we de algemene ontwikkelingen in het aantal opgelegde maatregelen in de periode 2012 tot en met 2024. Vervolgens komen de ervaringen van de tuchtcolleges, advocaten, de IGJ, beroepsorganisaties en een patiëntenorganisatie met de belangrijkste wijzigingen ten aanzien

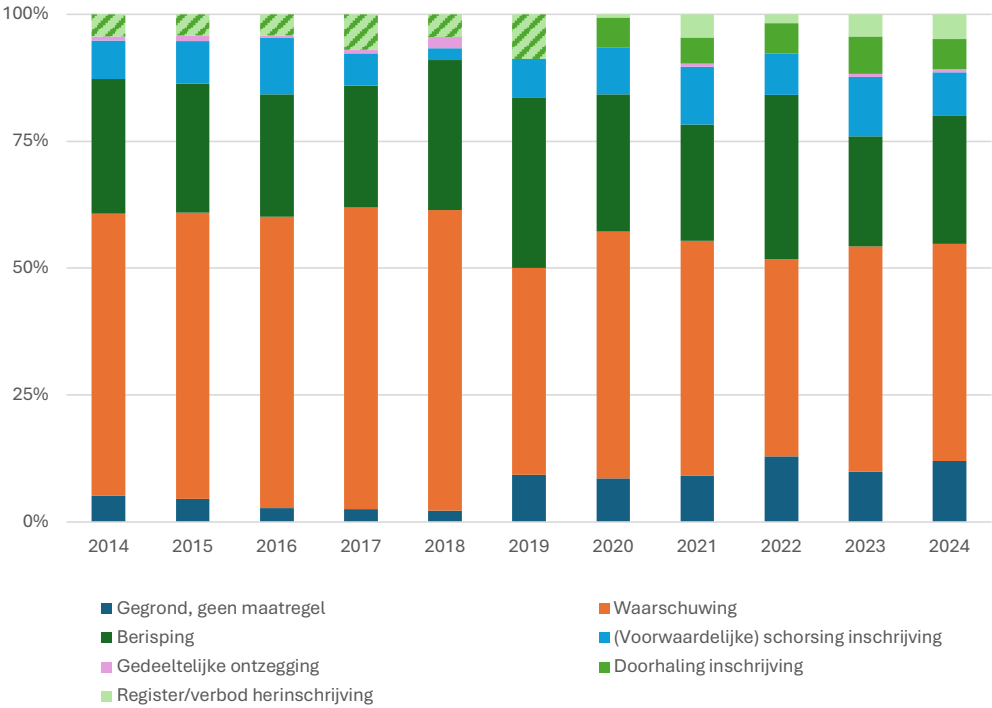
¹⁹⁷ Idem, p. 40.

van de tuchtmaatregelen per 1 april 2019 aan bod. Ten slotte beschrijven we enkele suggesties van betrokkenen ter verbetering van de maatregelen.

6.3.1 Ontwikkelingen in de opgelegde maatregelen

In figuur 6.1 is weergegeven welke maatregelen de tuchtcolleges de afgelopen jaren hebben opgelegd. Sinds 2019 is het percentage gegrond verklaarde klachten waarbij geen maatregel is opgelegd toegenomen, terwijl sinds 2019 relatief minder waarschuwingen worden opgelegd. De geldboete is sinds 2012 nooit opgelegd. In de cijfers van de tuchtcolleges wordt het aantal keer dat een beroepsverbod is opgelegd niet apart vermeld. De maatregelen register/verbod herinschrijving en doorhaling inschrijving worden in de cijfers van de tuchtcolleges tot en met 2019 geregistreerd onder 1 noemer.

Figuur 6.1 Opgelegde maatregelen door RTG's



6.3.2 Wijzigingen

Gegroundverklaring zonder oplegging van een maatregel

Alle gesprekspartners en ook beroepsorganisaties/zorgaanbieders vinden het goed dat nu in de wet is vastgelegd dat een klacht gegrond kan worden verklaard zonder oplegging van een maatregel. Sinds de wetswijziging in 2019 is bij de RTG's ook een toename te zien in het aantal gegrond verklaarde klachten waarbij geen maatregel is opgelegd (zie figuur 6.1). Een van de beroepsorganisaties vindt dat deze wijziging past bij de lerende werking van het tuchtrecht. Er zou volgens de beroepsorganisatie vaker gebruik van moeten worden gemaakt. Een andere beroepsorganisatie geeft in gelijke zin aan dat het opleggen van een maatregel geen toegevoegde waarde heeft als de zorgverlener zelfreflectie en lerend vermogen heeft laten zien.

Beroepsverbod

De tuchtcolleges geven aan dat het beroepsverbod zelden wordt opgelegd. Uit de jaarcijfers van de tuchtcolleges is niet af te leiden hoe vaak het beroepsverbod precies wordt opgelegd.

Een beroepsvereniging en een advocaat die beklaagden bijstaat staan kritisch tegenover het op kunnen leggen van een breed beroepsverbod. De advocaat werpt de vraag op of een tuchtprocedure bij het opleggen van deze maatregel zich niet laat kwalificeren als een 'criminal charge' als bedoeld in artikel 6 EVRM en of deze verstrekende maatregel wel in het tuchtrecht thuishoort.¹⁹⁸ De reactie van de beroepsvereniging sluit hierbij aan.

De IGJ is positief over het invoeren van de mogelijkheid om een breed beroepsverbod op te leggen. Volgens de IGJ helpt deze maatregel situaties te voorkomen die zich in het verleden voordeden waarbij een zorgverlener die werd doorgehaald wel op een ander gebied in de individuele gezondheidszorg aan de slag kon.

Andere aanpassingen in relatie tot de maatregel van doorhaling

Sinds 1 april 2019 kan de doorhaling van de inschrijving in het BIG-register ook voorwaardelijk worden opgelegd. Een beroepsorganisatie merkt hierover op dat

¹⁹⁸ Zie verder M.F. Mooibroek, Het instellen van een medische tuchtprocedure: een 'criminal charge?', *TvGR* 2021, afl. 2, p. 119-130.

de publicatie van een voorwaardelijke doorhaling er mogelijk toe zal leiden dat patiënten zich, indien mogelijk, niet meer laten behandelen door de betreffende zorgverlener. Daarmee kan deze maatregel zich manifesteren als een maatregel waardoor de beroepsuitoefening vrijwel niet meer mogelijk is. Of dit in de praktijk ook zo uitwerkt is niet bekend.

Een patiëntenorganisatie merkt in de schriftelijke reactie op dat de mogelijkheid om een combinatie van schorsing en gedeeltelijke ontzegging te kunnen opleggen bij wijze van voorlopige voorziening, tuchtcolleges een instrument in handen geeft om waar nodig in te kunnen grijpen, als de veiligheid van de zorg voor patiënten in het geding is.

Binding aan bijzondere voorwaarden

In artikel 48 Wet BIG zijn de door het tuchtcollege op te leggen maatregelen uitgebreid met de mogelijkheid om voorwaarden te verbinden aan de uitoefening van het beroep van de beklaagde. De IGJ moet toezicht houden op de naleving van de gestelde voorwaarden. Dit vraagt volgens de IGJ om maatwerk. De IGJ maakt met de beklaagde, aan wie de bijzondere voorwaarden zijn opgelegd, afspraken over de opvolging van de voorwaarden.

De IGJ en ook een tuchtcollege zien dat de formulering van voorwaarden steeds scherper wordt. Deze aanscherping van de voorwaarden maakt het voor de IGJ eenvoudiger om toezicht te houden op de naleving ervan. De IGJ merkt dat zij in toenemende mate door het tuchtcollege wordt gevraagd welke voorwaarde passend is. Als de door het tuchtcollege opgelegde maatregelen niet uitvoerbaar zijn, geeft dit aanleiding voor de IGJ om de voorwaarden in een beroepsprocedure scherper te krijgen. Dit is enkele keren gebeurd. De IGJ beoordeelt de maatregel wel als behulpzaam.

Het CTG geeft aan dat de IGJ onlangs in een zaak een aantal voorwaarden heeft geformuleerd over waar eventuele maatregelen aan moeten voldoen. Hieruit valt op te maken wat voor de IGJ vanuit handhavingsoogpunt reëel en haalbaar is.

Grondslag voor tenuitvoerlegging voorwaardelijke maatregel

De IGJ maakt zelf een afweging of tenuitvoerlegging van een voorwaardelijke maatregel wenselijk is naar aanleiding van de omstandigheden van het geval. De IGJ kan zich voorstellen dat wordt overwogen om de ‘beoordelingsruimte’ die de

IGJ nu neemt en lijkt te kunnen nemen, vast te leggen in de Wet BIG of in de memorie van toelichting.

Optionele publicatie berisping of boete

Alle gesprekspartners zijn positief over de wijziging dat de berisping of boete (de boete wordt in de praktijk niet opgelegd) niet meer standaard gepubliceerd hoeft te worden. De tuchtcolleges hebben afspraken gemaakt over wanneer wel of niet wordt gepubliceerd. Het uitgangspunt is dat er niet wordt gepubliceerd tenzij er een waarschuwende functie van de uitspraak uitgaat of als een zorgverlener bijvoorbeeld al eerder een maatregel opgelegd heeft gekregen. In de praktijk wordt zelden besloten tot publicatie van deze maatregelen.

6.3.4 Suggesties ter verbetering van de maatregelen

Alle gesprekspartners vinden dat de maatregel geldboete uit de Wet BIG kan worden gehaald. De boete heeft volgens gesprekspartners een punitief karakter en past daarmee niet bij het tuchtrecht. De geldboete is in ieder geval sinds 2014 niet meer opgelegd.

Het CTG merkt op dat de sprong van een schorsing naar een doorhaling groot is. In dat kader is het volgens het tuchtcollege wellicht een goed idee om een beroepsbeoefenaar voor bijvoorbeeld maximaal 3 jaar te kunnen schorsen (waarvan maximaal 1 jaar onvoorwaardelijk).

Het CTG geeft daarnaast aan graag de mogelijkheid te willen hebben om een aanbeveling te doen aan de zorgaanbieder, de vakgroep, de maatschap of de beroepsgroep. Dit krijgt nu vaak vorm in een overweging ten overvloede, maar het tuchtcollege zou liever de mogelijkheid hebben om een formele aanbeveling te doen. Als voorbeeld noemt het tuchtcollege een zaak over een arts die een fout maakt en als verklaring geeft in 4 verpleeghuizen te moeten werken. Dat is wel een verklaring voor de fout, maar geen rechtvaardiging. Eigenlijk zou het tuchtcollege in een dergelijk geval aan de verpleeghuizen kenbaar willen maken dat dit onaanvaardbaar is. Als dat in een gepubliceerde uitspraak kan, heeft het meer gewicht en draagt het bij aan de bredere lerende werking van het tuchtrecht.

De IGJ doet de suggestie om de mogelijkheid tot het opleggen van een verbod op wederinschrijving in het BIG-register (op grond van artikel 48, lid 4 Wet BIG) samen met het opleggen van een beroepsverbod in de Wet BIG vast te leggen. In

de praktijk worden deze maatregelen al wel in combinatie opgelegd.¹⁹⁹ Daarnaast zou volgens de IGJ ook de mogelijkheid in de Wet BIG moeten worden vastgelegd om een schorsing in te laten gaan op een later moment, bijvoorbeeld bij een zieke zorgverlener die daardoor nu niet aan het werk is.

6.4 Analyse

In het algemeen blijken de wetswijzigingen ten aanzien van de tuchtmaatregelen in de praktijk goed ontvangen te zijn. Een voorbeeld bij uitstek is de mogelijkheid de klacht gegrond te verklaren zonder oplegging van een maatregel, een mogelijkheid die ertoe kan bijdragen dat het tuchtrecht minder als bestraffend ervaren wordt, terwijl de lerende functie hetzelfde blijft of misschien zelfs versterkt wordt. Er zijn geen wijzigingen in de tuchtmaatregelen die als zodanig door de praktijk worden afgewezen. Wel worden bij sommige nieuwe bepalingen kanttekeningen geplaatst en bij andere suggesties gedaan voor verder aanvulling of verbetering.

Hieronder zullen achtereenvolgens aan de orde komen het schrappen van de boete, de termijn van de schorsing, het tuchtrechtelijk beroepsverbod, de mogelijkheid van cassatieberoep, en de mogelijkheid voor de tuchtrechter aanbevelingen te doen.

6.4.1 Geldboete

De boete is sinds 2014 niet meer als maatregel opgelegd; ook voor die tijd kwam de oplegging daarvan al weinig voor. Alle gesprekspartners in het empirisch onderzoek vonden dat de boete beter uit de maatregelcatalogus kan worden gehaald, ook omdat deze maatregel meer dan andere met strafrechtelijke handhaving geassocieerd wordt en als punitief ervaren wordt. Ook de onderzoekers zijn van oordeel dat veel ervoor pleit de geldboete in de wet te schrappen.²⁰⁰

6.4.2 Termijn van schorsing

Het CTG heeft aangegeven dat de afstand tussen de maatregel van schorsing en de maatregel van doorhaling groot is, omdat de termijn van de schorsing nu

199 Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:TGZRAMS:2025:9 Regionaal Tuchtcollege voor de Gezondheidszorg Amsterdam A2024/7169.

200 Dit is overigens inconsistent met andere tuchtrechtstelsels.

beperkt is tot maximaal een jaar. Tussen de schorsing en de doorhaling ligt weliswaar nog de maatregel van gedeeltelijke ontzegging, maar die wordt ook blijkens de verzamelde empirische gegevens alleen in heel specifieke gevallen opgelegd. In bepaalde gevallen kan een doorhaling een te zware maatregel zijn en een wat langere schorsing gepaster zijn. Het CTG suggereert in dat verband een verlenging van de maximumperiode naar 3 jaar, met behoud van de mogelijkheid van onvoorwaardelijke schorsing voor maximaal een jaar. Dat laatste betekent overigens dat de schorsing voor langer dan een jaar alleen een voorwaardelijk karakter zal hebben. De onderzoekers begrijpen het voorstel en onderschrijven de daarvoor gegeven argumenten. Wel kan men twisten over de voorgestelde verlenging tot 3 jaar: zou een periode tussen een en 3 jaar niet beter zijn? Dit te meer omdat – voor zover van een voorwaardelijke oplegging sprake is – ook nog een proeftijd van (ten hoogste) 2 jaar kan worden bepaald (aldus art. 48 lid 7).

6.4.3 Tuchtrechtelijk beroepsverbod

Het tuchtrechtelijk beroepsverbod wordt weinig opgelegd; hoe vaak precies is uit de jaarcijfers van de tuchtcolleges niet af te leiden. Ook wanneer wel en wanneer niet tot opleggen van zo een verbod wordt overgegaan, is niet precies aan te geven. Als men kijkt naar de doorhalingen van de afgelopen jaren, treft men voorbeelden aan waarin geen beroepsverbod is opgelegd, maar waarin dat wel had kunnen worden overwogen. Als het beroepsverbod wordt uitgesproken is dat vaak summier gemotiveerd.

Dat het beroepsverbod weinig wordt uitgesproken heeft ongetwijfeld te maken met het zwaarwegend karakter van de maatregel; ook moet het opleggen ervan blijkens de bewoordingen van art. 48 lid 2 en de toelichting daarop in de MvT aan strenge eisen voldoen (als voorbeeld worden daarin immers het gepleegd hebben van ernstige misdrijven genoemd). De vaststelling van het in dit wetsartikel voor de toepassing vereiste gevaar vergt een complexe inschatting, zeker als het gaat om inschatting van het gevaar dat de betrokkene zou kunnen opleveren in andere zorgberoepen dan diens BIG-beroep. Dat doet een maximaal beroep op de zorgvuldigheid, deskundigheid en de proportionaliteit van de besluitvorming door het tuchtcollege.

Het feit dat de wetswijziging het mogelijk heeft gemaakt beperkingen op te leggen met betrekking tot het recht om een beroep in de zorg uit te oefenen, heeft in het empirisch onderzoek niet veel uitgesproken reacties opgeroepen. De IGJ is positief dat de tuchtcolleges als uiterste middel over die mogelijkheid kunnen beschikken. Zelf zou zij ook in een voordrachtprocedure bij ongeschiktheid een beroepsverbod willen kunnen vorderen (zie daarover par. 8.4). Zoals in par. 6.3 is

aangegeven heeft de zwaarte van de maatregel, in elk geval als het om een breed beroepsverbod gaat, bij enkele respondenten tot een kritische reactie geleid: hoort zo een verstrekende maatregel wel in het tuchtrecht thuis? Naar het oordeel van de onderzoekers is een tuchtrechtelijk beroepsverbod goed verdedigbaar (het voorkomt ook dat een strafrechtelijke procedure moet worden ingezet). Gelet op de ingrijpendheid dient wel sprake te zijn van passende rechtsbescherming.

In de literatuur is er in dit verband op gewezen dat de mogelijkheid van hoger beroep bij het CTG uit een oogpunt van rechtsbescherming eigenlijk onvoldoende is, in elk geval als sprake is van vergaande beroepsbeperkende maatregelen. Dan zou toch ook moeten zijn voorzien in cassatieberoep bij de Hoge Raad van het oordeel van het CTG, aldus Kastelein.²⁰¹ Eenzelfde gedachtegang is te vinden bij Nunes en Van Baarsel. Gezien onder meer het feit dat het CTG beroepsbeperkende maatregelen en een beroepsverbod kan opleggen, zou – mede gelet op het bepaalde in art. 6 EVRM – niet moeten worden volstaan met de huidige voorziening van cassatie in het belang der wet. Beroep in cassatie zou naar hun mening zelfs open moeten staan voor alle opgelegde maatregelen, met uitzondering van de waarschuwing.²⁰² Het is voor discussie vatbaar of er voldoende aanleiding is om in al die gevallen cassatieberoep mogelijk te maken. Bovendien is het bij beroepsbeperkende maatregelen (waarbij de feiten zo een centrale rol spelen) de vraag of het kunnen voorleggen van de zaak aan de cassatierechter voldoende soelaas biedt uit oogpunt van rechtsbescherming; deze moet zich immers beperken tot de juridische vraag of het recht juist is toegepast. Dit is kortom een punt dat op zijn minst zorgvuldige afweging vereist.

6.4.4 Mogelijkheid voor tuchtrechter om aanbevelingen te doen

Vanuit het CTG is aangegeven dat het goed zou zijn als een tuchtcollege ook de mogelijkheid heeft een formele aanbeveling te doen, bijvoorbeeld aan de instelling, de vakgroep, de maatschap of de beroepsgroep van de beklagde. Nu moet de tuchtrechter het doen met een overweging ten overvloede; als het doen van aanbevelingen een formele bevoegdheid wordt, krijgen zulke uitingen meer gewicht. Uit het empirisch onderzoek kwam in dit verband naar voren, dat zorgverleners er soms moeite mee hebben dat de tuchtrechter te weinig aandacht besteedt aan (en niet zichtbaar rekening houdt met) de lastige of beperkende omstandigheden waarin zij moesten handelen. Het kunnen doen van aanbeve-

201 Aldus W.R. Kastelein, Toespraak bij het afscheidssymposium van J. Legemaate, 21 juni 2024.

202 O.L. Nunes en L. van Baarsel, Een aanzet voor een meer eigentijds medisch tuchtrecht: 25 suggesties, *Tijdschrift Tuchtrecht* 2021/4, p. 339-352.

lingen aan de organisatorische verbanden waarin de zorgverlening plaatsvond, kan hierin tegemoetkomen. Anderzijds kleven er aan deze mogelijkheid ook bezwaren. Moet de geadresseerde van die aanbeveling ook als procespartij in de tuchtprocedure worden betrokken? Hoe zou een dergelijke bevoegdheid moeten worden afgegrensd? Bestaat niet het risico dat het college te ver buiten de casus treedt en ten onrechte op de stoel van de zorgaanbieder gaat zitten, of aanbevelingen doet waarvan bepaalde aspecten achteraf bezien onvoldoende doordacht zijn? Ook is het de vraag of de huidige overweging ten overvloede eigenlijk niet al voldoende is om (zij het dan niet formeel) een boodschap mee te geven aan de praktijk.

7. Taakuitvoering door de IGJ

7.1 Achtergronden van de wetswijziging van 2019

De IGJ is in artikel 36 van de Gezondheidswet een reeks taken toebedeeld met betrekking tot de volksgezondheid. Een van die taken betreft het houden van toezicht op de naleving en de opsporing van overtredingen van wettelijke voorschriften op het gebied van de volksgezondheid, voor zover de IGJ daarmee belast is bij of krachtens wettelijk voorschrift. Waar van dat laatste sprake is, worden doorgaans ook de benodigde bevoegdheden aan de inspectie toegekend. Dat geldt ook voor de Wet BIG en daarin opgenomen regeling van het tuchtrecht. Als toezichthouder vervulde de IGJ ook al voor de wetswijziging van 2019 een potentieel belangrijke rol in het tuchtrecht. Allereerst kon (en kan) zij zelf optreden als klager (artikel 65, eerste lid sub d Wet BIG). Van die mogelijkheid kan zij gebruik maken als zij:

- beroepsbeoefenaren tijdelijk of permanent, al dan niet onder bepaalde voorwaarden, van de beroepsbeoefening uit wil sluiten of beperken (speciale preventie);
- een norm van het professionele handelen wil verduidelijken en/of aanscherpen (rechtsontwikkeling);
- wil dat beroepsgroepen kennis nemen van een oordeel van het tuchtcollege (generale preventie).²⁰³

Verder kon de inspecteur ook vroeger al beroep instellen tegen een uitspraak van een RTG, ook indien hij in eerste aanleg niet in de procedure was betrokken. Het tuchtrecht was (en is) overigens niet het enige instrument in de gereedschapskist van de IGJ. De IGJ kan kiezen voor een informele interventie, zoals een normoverdragend gesprek. Ook beschikt zij over bestuursrechtelijk instrumentarium, of de mogelijkheid aan te aansturen op een strafrechtelijke procedure.²⁰⁴ Daarnaast leidt de IGJ de ongeschiktheidsprocedure in, zoals opgenomen in hoofdstuk VIII van de Wet BIG.²⁰⁵

203 *Kamerstukken II* 2017/18, 34629, nr. 6, p. 8.

204 Zie daarover uitvoeriger De Die 2024.

205 Die procedure is sinds 1 april 2019 ondergebracht bij de tuchtcolleges in plaats van bij het CMT, en wordt besproken in hoofdstuk 8.

Zoals eerder aangegeven (zie bijvoorbeeld hoofdstuk 4) zijn bij de tweede evaluatie aanbevelingen gedaan om het bij de tuchtrechter aanbrengen van zwaardere zaken te bevorderen. Vanwege de sleutelpositie van de inspectie in het tuchtrecht is daarbij nadrukkelijk ook aan de IGJ (toen nog: IGZ) gedacht, zowel bij het indienen van klachten, als bij het overnemen van klachten en het gebruik van de wettelijke bevoegdheid om hoger beroep in te stellen.²⁰⁶ In dat verband wordt in het evaluatierapport gewezen op het blijvend belang van normerende rol van het tuchtrecht en de rol die de IGJ daarin vervult:

‘De normerende rol die het tuchtrecht van oudsher heeft gehad acht de inspectie op dit moment minder dringend; ook in dat opzicht zijn in de bestuursrechtelijke wetgeving en door zelfregulering in de zorg gerichte instrumenten beschikbaar. De onderzoekers onderkennen dat deze rechtsinstrumenten inmiddels tot ontwikkeling zijn gekomen, maar menen dat nog steeds behoefte bestaat aan tuchtrecht dat vanuit de empirie de toepassing van normen scherpstelt en verfijnt. Daarvoor is een in de breedte goed functionerend tuchtrecht noodzakelijk.’²⁰⁷

Bij de tweede evaluatie is geconstateerd dat de IGJ in de periode van 2003 tot en met 2012 105 klachten heeft ingediend: een aantal dat de evaluatoren als laag kwalificeren.²⁰⁸ Zij zijn bovendien kritisch over het beleid dat de IGJ, ondanks het bestaan van het ‘Handhavingsschema indienen van een tuchtklacht’ van 5 oktober 2009, met betrekking tot het indienen van tuchtklachten heeft gevoerd.²⁰⁹ Geconstateerd wordt dat klachten die de IGJ indient in de helft van de gevallen betrekking hadden op seksueel grensoverschrijdend gedrag en dat dat juist een onderwerp is waarop een nadere uitwerking van normen voor het medisch-professioneel handelen niet aan de orde is.²¹⁰ Dat seksueel grensoverschrijdend gedrag een schending van de tuchtnormen met zich brengt is immers helder. Mede aan de hand van rapportages van Sorgdrager²¹¹ en Van der Steenhoven²¹² stellen de evaluatoren vast dat de IGJ bestendiger beleid dient te ontwikkelen en

206 Tweede evaluatie Wet BIG (Sijmons e.a. 2013), p. 184.

207 Tweede evaluatie Wet BIG (Sijmons e.a. 2013), p. 275.

208 Tweede evaluatie Wet BIG (Sijmons e.a. 2013), p. 185.

209 Ook in de (eerste) Evaluatie van de Wet BIG (2002) zijn bij het gebruik van de IGJ van haar klachtbevoegdheid al kanttekeningen geplaatst. In haar preadvies Gewaarborgde kwaliteit, VGR, SDU-uitgevers, Den Haag 2008, p. 151-157, besteedt ook A.C. de Die uitvoerig aandacht aan het in haar ogen te terughoudende beleid van de inspectie ten aanzien van het indienen van tuchtklachten.

210 Tweede evaluatie Wet BIG (Sijmons e.a. 2013), p. 186.

211 Sorgdrager 2012.

212 Van der Steenhoven 2012.

zich daaraan vervolgens ook moet houden met betrekking tot het indienen van tuchtklachten.²¹³ Het tuchtrecht zou binnen de IGJ meer moeten gaan horen bij het gebruikelijke arsenaal instrumenten, zodat de toepassing ervan tijdig in de interne besluitvorming kan worden betrokken.²¹⁴

De IGJ heeft in de bij de tweede evaluatie onderzochte periode ook slechts sporadisch gebruik gemaakt van de bevoegdheid een lopende tuchtprocedure over te nemen of beroep in te stellen in een zaak waarin zij in eerste aanleg niet was betrokken. In het evaluatierapport wordt opgemerkt dat ook – in het kader van de normerende rol die de IGJ heeft – op dit punt meer activiteiten van haar hadden mogen worden verwacht. Het verbeteren van de informatiepositie van de IGJ over lopende tuchtzaken zou het de IGJ makkelijker moeten maken om alsnog, waar dat nodig of zinvol is, klachten over te nemen of beroep in te stellen.²¹⁵

Op het moment dat de kabinetsreactie op de tweede evaluatie werd gepubliceerd, was door de minister al ingezet op scherper toezicht en strengere handhaving door de IGJ.²¹⁶ Zo had hij in de brief van 16 juli 2013 al aangekondigd te voorzien in de mogelijkheid dat de tuchtrechter op aangeven van de IGZ op korte termijn aan een beroepsbeoefenaar een voorlopige voorziening zou kunnen opleggen bij een ernstig vermoeden van gedragingen die aan de volksgezondheid ernstige schade zouden kunnen toebrengen.²¹⁷

In de kabinetsreactie wordt erop gewezen dat in 2012 al meer klachten door de IGJ zijn ingediend. Ten aanzien van de vraag wanneer de IGJ de tuchtrechtelijke weg zou moeten bewandelen, beperkt de minister zich tot de opmerking dat dat afhankelijk is van de omstandigheden van het geval: ‘De IGZ zal in dat kader een tuchtzaak starten wanneer zij oordeelt dat sprake is van tuchtwaardig handelen door de beroepsbeoefenaar en hierbij het genoemde Handhavingsschema volgen. Ook zal ze hoger beroep aantekenen wanneer hiertoe aanleiding bestaat.’²¹⁸ Om de inspectie hierbij te ondersteunen was bij de tweede evaluatie aanbevolen haar informatiepositie te verbeteren. Volgens de minister zal erin worden voorzien dat de IGJ – naast een afschrift van alle uitspraken – periodiek een geaggregeerd overzicht van de ingediende tuchtklachten ontvangt, zodat zij

213 Tweede evaluatie Wet BIG (Sijmons e.a. 2013), p. 187-189.

214 Tweede evaluatie Wet BIG (Sijmons e.a. 2013), p. 188-189.

215 Tweede evaluatie Wet BIG (Sijmons e.a. 2013), p. 189-191 en 276.

216 *Kamerstukken II* 2012/13, 33149, nr. 21.

217 *Kamerstukken II* 2012/13, 31061, nr. 55.

218 *Kamerstukken II* 2014/15, 29282, nr. 211, p. 22.

meer informatie heeft om haar toezichtstaak uit te oefenen. Ook wordt de aanbeveling overgenomen om (ook) het toezicht op de naleving van de voorwaardelijke schorsing bij wet aan de inspectie op te dragen.

7.2 De wetswijziging en de ontwikkelingen sindsdien

Bij de wetswijziging uit 2019 zijn verschillende veranderingen doorgevoerd die invloed hebben op de positie van de IGJ in het tuchtrecht. Een belangrijk punt is de bevoegdheid om de beroepsbeoefenaar te gelasten zich onmiddellijk van beroepsactiviteiten te onthouden. Verder ziet de inspecteur toe op de naleving van voorwaarden die aan een voorwaardelijk opgelegde maatregel zijn verbonden (artikel 48a eerste lid Wet BIG) en kan hij het tuchtcollege verzoeken om tenuitvoerlegging van een voorwaardelijk opgelegde maatregel (artikel 48a tweede lid Wet BIG). Als de behandeling van een klacht om redenen van algemeen belang wordt voortgezet nadat de klacht is ingetrokken of klager is overleden, wordt de inspecteur op grond van artikel 65d, derde lid Wet BIG als klager aangemerkt, zodat de procedure op tegenspraak kan worden voortgezet.²¹⁹ Ten slotte ontvangt de IGJ van de tuchtcolleges periodiek een overzicht van het aantal ingediende klachten per beroepsgroep. Hieronder wordt allereerst ingegaan op de mogelijkheid van de IGJ om een last tot onmiddellijke onthouding van beroepsactiviteiten op te leggen. Vervolgens worden de aanpassingen besproken die de informatiepositie van de IGJ beogen te verbeteren. Daarna komen het toezicht op de naleving van voorwaarden bij door de tuchtcolleges opgelegde voorwaardelijke maatregel en de tenuitvoerlegging ervan aan de orde. Tot slot worden ontwikkelingen besproken sinds de inwerkingtreding van de wet, waaronder kanttekeningen in de literatuur bij het functioneren van de IGJ in relatie tot het tuchtrecht.

7.2.1 Last tot onmiddellijke onthouding van beroepsactiviteiten

In uitzonderlijke gevallen kan het nodig zijn om te voorkomen dat een beroepsbeoefenaar zijn of haar werkzaamheden kan voortzetten tot de tuchtrechter de klacht heeft beoordeeld en een onherroepelijk geworden maatregel heeft opgelegd. Het werd daarom gewenst geacht dat de inspectie de mogelijkheid zou krijgen om de betrokkene met onmiddellijke ingang te laten stoppen met zijn beroepsactiviteiten. Artikel 85a, eerste lid van hoofdstuk VIIIA Wet BIG kent aan de IGJ, meer specifiek aan de inspecteur, de bevoegdheid toe om een last tot

²¹⁹ Kamerstukken II 2016/17, 34629, nr. 3, p. 51.

onmiddellijke onthouding van de beroepsactiviteiten voor het betrokken beroep op te leggen aan de betreffende beroepsbeoefenaar. De inspecteur kan van die bevoegdheid gebruik maken als is voldaan aan 2 vereisten, gesteld in artikel 85a, tweede lid. Ten eerste moet het gaan om gedragingen die hebben geleid tot ernstige benadeling van de gezondheid van personen of een kans daarop, dan wel om gedragingen die blijken geven van een persoonlijkheid die zich niet verdraagt met het door de zorgverlener uitgeoefende beroep. Ten tweede moeten de gedragingen van de beroepsbeoefenaar van dien aard zijn, dat het belang van de volksgezondheid meebrengt dat de betrokkene zijn of haar beroep moet staken tot het tuchtcollege over dat handelen heeft geoordeeld. Het is dus nadrukkelijk de bedoeling dat de last binnen een korte periode wordt opgevolgd door indiening van een klacht. Daartoe geeft het derde lid de inspecteur een periode van 8 weken na de dag waarop de last aan de beroepsbeoefenaar bekend is gemaakt. De last blijft dan van kracht tot het tuchtcollege einduitspraak heeft gedaan. Daarbij schrijft artikel 85b Wet BIG voor dat het tuchtcollege de zaak met spoed dient te behandelen. Als de inspecteur beslist geen klacht in te dienen, dient hij op grond van het vijfde en zesde lid van artikel 85a Wet BIG de beroepsbeoefenaar daarover te informeren. Als dat gebeurt binnen de termijn van 8 weken heeft die mededeling het effect dat de last wordt opgeheven. Aanvankelijk is overwogen in plaats van de last het tuchtcollege in eerste aanleg de mogelijkheid te geven een voorlopige voorziening op te leggen in situaties waar het oordeel van de tuchtrechter niet eerst kan worden afgewacht. Een dergelijke procedure kan echter niet de snelheid bieden die juist noodzakelijk is in situaties waarin op uiterst korte termijn moet worden ingegrepen. Er zal dan immers eerst een tuchtklacht moeten worden ingediend bij het tuchtcollege. Vervolgens zal het tuchtcollege zich moeten buigen over het verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening, waarna er nog enige tijd overheen kan gaan voor het regionaal tuchtcollege uitspraak doet. De vereiste snelheid zou wel kunnen worden geboden door de inspecteur de mogelijkheid te bieden een last tot onmiddellijke onthouding van beroepsactiviteiten op te leggen.²²⁰

In de memorie van toelichting wordt benadrukt dat de last is bedoeld voor uitzonderlijke gevallen. De verwachting was dan ook dat de last (nog) minder vaak zou worden opgelegd dan dat door de inspectie aan BIG-geregistreerde beroepsbeoefenaren een beroepsbeperkend bevel werd uitgevaardigd. Dat laatste was volgens de memorie van toelichting in de periode van 2012 tot en met 2015 16 keer gebeurd.²²¹ In de nota naar aanleiding van het verslag wordt vermeld

220 *Kamerstukken II* 2016/17, 34629, nr. 3, p. 15.

221 *Kamerstukken II* 2016/17, 34629, nr. 3, p. 15-17.

dat de last geen leedtoevoeging beoogt, maar is gericht op de bewaking van de kwaliteit van de beroepsuitoefening en daarmee op de bescherming van patiënten.²²²

De last is een bestuursrechtelijk instrument en de oplegging ervan kan door de bestuursrechter worden getoetst. In de memorie van toelichting is onderkend dat ‘voorkomen moet worden dat 2 rechtssystemen door elkaar gaan lopen doordat de bestuursrechter moet anticiperen op het oordeel van de tuchtrechter’.²²³ Niettemin is ervoor gekozen de bestuursrechter de bevoegdheid te geven de last te beoordelen, in plaats van de tuchtrechter zoals de Raad van State heeft geadviseerd,²²⁴ omdat die beoordeling neerkomt op de vraag of een bestuurlijk besluit rechtmatig is genomen – bij uitstek iets dat op het terrein van de bestuursrechter ligt.²²⁵ Deze kwestie heeft ook in de literatuur de aandacht getrokken. Volgens Sijmons en Hubben heeft de bestuursrechter, als ‘voor de zorg niet-gespecialiseerde rechter, (...) veel minder kijk op de kwaliteit van zorgverlener’. Daarom zou die naar hun inschatting waarschijnlijk het voorlopig oordeel van de inspectie volgen, terwijl de tuchtrechter daar heel anders over kan denken.²²⁶

7.2.2 Betere informatiepositie IGJ

Al eerder ontving de IGJ op grond van artikel 72 Wet BIG alle einduitspraken van de tuchtcolleges.²²⁷ Op grond van artikel 65b, tweede lid Wet BIG zendt de secretaris van het tuchtcollege nu ook aan de inspectie een geaggregeerd overzicht van het aantal ingediende klachten per beroepsgroep, zonder persoonsgegevens. Dat overzicht kan de IGJ gebruiken voor risico-gebaseerd toezicht.²²⁸

7.2.3 Toezicht op de naleving van voorwaarden

In de Wet BIG ontbrak tot aan 1 april 2019 een regeling voor het toezicht op de naleving van de voorwaarden bij een voorwaardelijk opgelegde maatregel en de tenuitvoerlegging van zo een maatregel. Artikel 48a Wet BIG is ingevoegd om daarin te voorzien. Het eerste lid legt het toezicht op de naleving van de

222 *Kamerstukken II* 2017/18, 34629, nr. 6, p. 2.

223 *Kamerstukken II* 2016/17, 34629, nr. 3, p. 17.

224 *Kamerstukken II* 2016/17, 34629, nr. 4, p. 3.

225 *Kamerstukken II* 2016/17, 34629, nr. 3, p. 17. Zie tevens *Kamerstukken I* 2017/18, 34629, nr. C, p. 1-2.

226 Sijmons & Hubben 2018.

227 Dat geldt op grond van art. 74, tweede lid Wet BIG ook voor de eindbeslissingen in hoger beroep.

228 *Kamerstukken II* 2016/17, 34629, nr. 3, p. 50; *Kamerstukken II* 2017/18, 34629, nr. 6, p. 7.

voorwaarden bij de IGJ, dat willen zeggen bij de inspecteur. Die kan op grond van het tweede lid ook verzoeken om tenuitvoerlegging van de maatregel als de voorwaarden niet zijn nageleefd. Dat verzoek moet gedaan worden binnen 3 maanden na het verstrijken van de proeftijd. Tegen een beslissing over tenuitvoerlegging kunnen de inspecteur en de beroepsbeoefenaar in beroep komen.

7.2.4 Ontwikkelingen

Zoals aangegeven in par. 7.1 heeft de IGJ de beschikking over een breed arsenaal aan instrumenten, die niet alleen betrekking hebben op het tuchtrecht. De keuzemogelijkheid die dit de IGJ biedt, maakt dat de IGJ proportioneel en tegelijk effectief kan optreden als dat noodzakelijk is, aldus De Die.²²⁹ De IGJ maakt de keuze over het indienen van een tuchtklacht op basis van het Algemeen interventiebeleid IGJ.²³⁰ In dat beleid wordt het tuchtrecht beschreven als instrument dat de individuele of collectieve naleving bevordert. Gesteld wordt dat het indienen van een tuchtklacht tegen een BIG- of SKJ-geregistreerde zorgverlener wordt gedaan ‘wanneer wij een zorgverlener corrigeren om herhaling te voorkomen’.²³¹ Ook wordt aangegeven dat soms een tuchtklacht wordt ingediend ‘omdat het naleefniveau in een sector laag is’ of om de normen voor professioneel handelen ‘te herbevestigen, verduidelijken of verscherpen’.²³²

Bol en Dute stellen vast dat de IGJ in de praktijk nog steeds ‘weinig klaagt, slechts incidenteel hoger beroep aantekent wanneer zij geen partij was in eerste aanleg en sporadisch verzoekt om een speedprocedure’.²³³ Wel leiden de zaken waarin de IGJ zich mengt meestal tot gegroundverklaringen en zware maatregelen.²³⁴ Volgens Bol en Dute heeft de IGJ vooral tuchtzaken aangebracht die gaan over thema’s uit meerjarenbeleidsplannen en minder over ‘(verdere) normontwikkeling van het medisch-professionele handelen’.²³⁵

Ook Hendriks en Dronkers zijn kritisch over de omstandigheden waarin de IGJ gebruikmaakt van haar bevoegdheid een tuchtklacht in te dienen. ‘Voor betrokken beroepsbeoefenaren is het (...) onvoorspelbaar wanneer de IGJ een tuchtklacht indient. Ook het algemene publiek weet op deze wijze niet waarom

229 De Die 2024.

230 17 maart 2022, <https://www.igj.nl/publicaties/publicaties/2022/03/17/igj-interventiebeleid>.

231 Algemeen interventiebeleid, p. 9 en 22.

232 Algemeen interventiebeleid, p. 14-15.

233 Bol & Dute 2019a, p. 28 en 2019b, p. 20-21.

234 Bol & Dute 2019a.

235 Bol & Dute 2019a.

de IGJ op een bepaalde wijze handelt,’ aldus de auteurs. Zij wijzen in dit verband op de Richtlijn voor transparante handhaving (2013) waarin staat dat de IGJ kan kiezen voor een tuchtklacht bij ernstig normoverschrijdend gedrag waarbij de kans op herhaling substantieel is. Ook wijzen zij op het meerjarenbeleidsplan (2024-2027) waarin niet alleen staat dat de IGJ een standpunt inneemt als zij een ‘structureel risico’ ziet, maar ook dat zij zich in haar toezicht ieder jaar op een thema of doelgroep richt. Volgens de auteurs komt de IGJ hierop in tuchtzaken niet terug: ‘In het meerjarenplan spreekt de IGJ over situaties met een ‘structureel risico’ en van een jaarlijks thema of doelgroep bij het indienen van tuchtklachten. Dat sprake is van een dusdanig structureel risico wordt door de IGJ in tuchtzaken nooit met zoveel woorden gesteld. Evenmin wordt duidelijk wat een tuchtklacht van de IGJ toevoegt aan eventuele richtlijnen van de beroepsgroep.’²³⁶

Bol en Dute constateren dat met de wetswijziging uit 2019 de aanbeveling uit de tweede evaluatie om de IGJ een actievere rol binnen het tuchtrecht te geven om zo meer zware zaken bij de tuchtrechter te krijgen, naar de achtergrond is verdwenen. Dat vinden zij een gemiste kans, gelet op de expertise van de IGJ en de moeite die andere klagers met het aanbrengen van gecompliceerde of zwaardere zaken kunnen hebben. Volgens hen is het daarom ‘wenselijk dat de alom bepleite, meer tot activiteit verplichtende rol van de Inspectie binnen het tuchtrecht serieus wordt onderzocht.’²³⁷

7.3 Bevindingen van het empirisch onderzoek

In deze paragraaf beschrijven we de empirische bevindingen over de rol van de IGJ in relatie tot het tuchtrecht. Eerst gaan we in op het aantal tuchtklachten dat door de IGJ is ingediend gevolgd door een aantal algemene bevindingen over de wijze waarop de IGJ haar rol invult. Vervolgens komen de ervaringen van de IGJ aan bod met de belangrijkste wijzigingen ten aanzien van hun rol in het tuchtrecht. Ook gaan we in op de ervaringen van andere betrokkenen bij het tuchtrecht met de IGJ. Ten slotte beschrijven we enkele suggesties ter verbetering van de rol van de IGJ.

²³⁶ Hendriks & Dronkers 2024, par. 8.

²³⁷ Bol & Dute 2019a en 2019b.

7.3.1 Aantal ingediende tuchtklachten door de IGJ

In tabel 7.1 staat het aantal ingediende klachten door de IGJ bij de regionale tuchtcolleges en het aantal ingediende beroepen bij het centraal tuchtcollege. Ook is weergegeven hoe vaak een IGJ-klacht (deels) gegrond is verklaard. Uit de tabel blijkt dat het aantal tuchtklachten dat sinds 2019 door de IGJ is ingediend niet is toegenomen. Volgens de IGJ kan het lagere aantal tuchtklachten tijdens de coronaperiode mogelijk worden verklaard, doordat de aandacht in die periode met name uitging naar de herinrichting van vitale zorgprocessen en de optimalisatie van haalbare en veilige zorg. De tuchtklachten die de IGJ indient worden bijna altijd gegrond verklaard.

Tabel 7.1 — Ingediende tuchtklachten door IGJ

Jaartal ²³⁸	Klachten bij RTG's	Aantal keer (deels) gegrond verklaarde klachten ²³⁹	Beroepen bij CTG ²⁴⁰	Aantal keer (deels) gegrond verklaarde beroepen ²⁴¹
2014	33 ²⁴²	32 (waarvan 2 deels gegrond)		
2015	24	22 (waarvan 3 deels gegrond)		
2016	24 ²⁴³	21 (waarvan deels gegrond)		
2017	15	14	3 ²⁴⁴	0
2018	15	14 (waarvan 3 deels gegrond)	1 ²⁴⁵	3 (n.a.v. 2x ingediend beroep in 2017 + 1x beroep in 2018)
2019	20	20 (waarvan 3 deels gegrond)	3	1
2020	16	16 (waarvan 2 deels gegrond)	2 ²⁴⁶	2 (n.a.v. 1x ingediend beroep in 2019 + 1x ingediend beroep in 2020)
2021	10 ²⁴⁷	9	0	0 (+ 1 x deels gegrond n.a.v. ingediend beroep in 2019)
2022	15 ²⁴⁸	14 (waarvan 4 deels gegrond)	4 ²⁴⁹	0
2023	13	13	8 (2 keer ingetrokken)	2 (n.a.v. 1x ingediend beroep in 2022 + 1x ingediend beroep in 2023)
2024	21	8 (13x lopende)	1 (ingetrokken)	1 (n.a.v. ingediend beroep in 2023) (+ 2x deels gegrond n.a.v. 1x ingediend beroep in 2022 + 1x ingediend beroep in 2023)

238 Deze cijfers zijn afkomstig van de IGJ.

239 De uitspraak wordt niet altijd in hetzelfde jaar gedaan als waarin de tuchtklacht is ingediend bij het RTG. In deze kolom zijn de uitspraken vermeld in hetzelfde jaar als waarin de tuchtklachten door het IGJ zijn ingediend conform de kolom hiervoor, zodat in 1 oogopslag zichtbaar is wat hiervan de uitkomsten zijn geweest.

240 De registraties bij het CTG en de IGJ over het aantal ingediende beroepszaken door de IGJ lopen enigszins uiteen. In deze tabel zijn we uitgegaan van de door de IGJ aangeleverde registraties.

241 In deze kolom staan de uitkomsten van procedures in het jaar dat de uitspraak is gedaan.

242 Volgens de jaarcijfers van de tuchtcolleges zijn dit er 32. De IGJ vermoedt dat dit te maken heeft met de briefdatum van de tuchtklachten waarop geteld wordt.

243 Volgens de jaarcijfers van de tuchtcolleges zijn dit er 27.

244 Volgens de jaarcijfers van het CTG zijn dit er 7.

245 Volgens de jaarcijfers van het CTG zijn dit er 2.

246 Volgens de jaarcijfers van het CTG zijn dit er 3.

247 Volgens de jaarcijfers van de tuchtcolleges zijn dit er 9. Er heeft later een hertelling plaatsgevonden door de IGJ die niet is doorgevoerd in het jaarbeeld van de IGJ en wellicht niet is doorgevoerd in de cijfers van de tuchtcolleges.

248 Volgens de jaarcijfers van de tuchtcolleges zijn dit er 17.

249 Volgens de jaarcijfers van het CTG zijn dit er 0.

Voordrachtprocedures

De IGJ kan een voordracht indienen bij de regionale tuchtcolleges als zij van mening is dat een BIG-geregistreerde zorgverlener ongeschikt is voor de uitoefening van het beroep. Het tuchtcollege kan op verzoek van de IGJ de zorgverlener onder meer uit het BIG-register verwijderen of voorwaarden verbinden aan de beroepsuitoefening. In de praktijk blijkt dat de IGJ vaak een voordrachtprocedure combineert met een tuchtprocedure. Reden hiervoor is dat bij een voordrachtprocedure geen beroepsverbod kan worden opgelegd. Dit brengt het risico met zich mee dat bij een doorhaling van een BIG-geregistreerde zorgverlener, de zorgverlener op een andere plek (zonder dat daar een BIG-registratie voor nodig is) in de gezondheidszorg aan de slag gaat. Bij een tuchtprocedure kan wel een breed beroepsverbod worden opgelegd. Het voeren van 2 procedures leidt ertoe dat een dubbele bezetting van tuchtcolleges nodig is om de voordracht en tuchtklacht te behandelen. Daarnaast moet de beklaagde 2 procedures ondergaan. De IGJ zou het wenselijk vinden als ook in een voordrachtprocedure een beroepsverbod kan worden opgelegd. Een van de tuchtcolleges vindt het lastig te beoordelen of het nuttig is om een beroepsverbod ook in een voordrachtprocedure te kunnen opleggen. Een van de advocaten vindt het kunnen opleggen van het huidige breed beroepsverbod een verstrekkende maatregel en denkt dat een dergelijke maatregel meer in het strafrecht thuishoort (zie ook paragraaf 6.3).

Ten aanzien van het doen van een voordracht bij kennelijke ongeschiktheid heeft de IGJ nog aangegeven dat die mogelijkheid ook zou moeten bestaan als het om beroepsbeoefenaren uit experimenteerberoepen gaat; dat is nu ten onrechte niet het geval. In tabel 7.2 zijn het aantal voordrachten van de IGJ weergegeven.

Tabel 7.2 — Voordrachtsprocedures²⁵⁰

Jaartal	Aantal voor- drachten	Aantal keer binding aan bijzondere voorwaarden om het beroep uit te oefenen	Aantal keer doorhaling/ontzegging van de (her)inschrijving	Aantal keer dat beroep is ingesteld tegen een getroffen voorziening
2014	4 ²⁵¹		3	
2015	1		1	
2016	1	1		
2017	1		1	
2018	1		1	1 ²⁵²
2019	1		1	
2020	2	1	1	1 ²⁵³
2021	2		2	
2022	2 ²⁵⁴		1	
2023	2		2	2 ²⁵⁵
2024	2 ²⁵⁶		1	

7.3.2 Bevindingen ten aanzien van de rol van de IGJ

Wijze waarop de IGJ haar wettelijke rol als klager invult

De IGJ heeft in het ‘Algemeen interventiebeleid’ beschreven wanneer zij overgaat tot het indienen van een tuchtklacht. Daaruit blijkt dat in geval van een normafwijking door een zorgverlener de IGJ beoordeelt welke interventie het meest passend is. Om dat te bepalen, kijkt de IGJ naar de ernst van de normafwijking en het vertrouwen in de verbeterkracht van de (BIG-geregistreerde) zorgverlener. Als de IGJ hierin geen (groot) vertrouwen heeft, kan zij een tuchtklacht indienen tegen de zorgverlener. Bijvoorbeeld als de zorgverlener niet van plan is om

250 Sinds 2014 is geen enkele keer verzocht om gedeeltelijke ontzegging van de bevoegdheid in het register ingeschreven staande het betrokken beroep uit te oefenen.

251 De IGJ geeft aan dat hiervan 1 verzoek is afgewezen.

252 De IGJ geeft aan dat dit beroep gaat over een in 2017 ingediende voordracht: deels gegrond (doorhaling). Het beroep is ingesteld door de beklaagde.

253 De IGJ geeft aan dat dit beroep gaat over een in 2019 ingediende voordracht: gedeeltelijke ontzegging bevoegdheid inschrijving register. Het beroep is ingesteld door de beklaagde.

254 De IGJ geeft aan dat 1 verzoek is ingetrokken.

255 De IGJ geeft aan dat 1 beroep gaat over een in 2022 ingediende voordracht: ongegrond en een ingediende voordracht in 2023: deels gegrond (gedeeltelijke ontzegging bevoegdheid inschrijving register. Het beroep is ingesteld door de beklaagde.

256 De IGJ geeft aan dat 1 voordracht nog loopt.

verbetermaatregelen te treffen om de situatie in de toekomst te vermijden. De IGJ kan ook een tuchtklacht indienen, omdat het naleefniveau van norm(en) in een sector laag is of de norm(en) niet voldoende duidelijk is/zijn. Dan wordt een tuchtklacht ingediend met als doel collectieve naleving van norm(en) binnen een sector of beroepsgroep om de kwaliteit te verbeteren (algemeen belang). De uitspraak van de tuchtrechter kan daarvoor de normen voor professioneel handelen herbevestigen, verduidelijken of verscherpen. De IGJ kan ook een tuchtklacht indienen om persoonsgerichte preventie te bereiken.

De IGJ geeft aan dat er sinds 2019 nadrukkelijker aandacht is voor de vraag of een interventie via het tuchtrecht nodig is in het kader van collectieve naleving. De kans van slagen van een klacht wordt niet betrokken bij de overweging om wel of niet een tuchtklacht in te dienen. Doorslaggevend is de vraag in hoeverre sprake is van risico(reductie) als wel of geen tuchtklacht wordt ingediend. In het kader van normontwikkeling geeft de IGJ aan dat daarvoor meerdere routes mogelijk zijn. Een multidisciplinair team weegt daarbij af of het indienen van een tuchtklacht een geschikt middel is. Het instrument tuchtrecht is voor de normontwikkeling meer een optimum remedium en bij individuele zaken meer een ultimum remedium.

Een groot deel van de klachten die door de IGJ worden ingediend vloeit volgens de IGJ voort uit de meldplicht die zorgaanbieders hebben. Er is volgens de IGJ met name een toename te zien in meldingen over seksueel grensoverschrijdend gedrag (de zogenoemde SGOG-meldingen). Zorgaanbieders hebben de verplichting om melding te doen van ontslag wegens disfunctioneren of geweld in de zorgrelatie, zoals vastgelegd in artikel 11c jo. 11b van de Wkkgz. Een stijging van meldingen over grensoverschrijdend gedrag vertaalt zich volgens de IGJ in een stijging van het aantal tuchtklachten. Toch leidt slechts een klein deel van de meldingen van zorgaanbieders daadwerkelijk tot handhaving door de IGJ via een tuchtklacht. Daarbij speelt proportionaliteit een rol: afgewogen moet worden of het wenselijk is om een individuele zorgverlener voor de tuchtrechter te brengen. Daarnaast is de beantwoording van de vraag of een tuchtklacht moet worden ingediend ook afhankelijk van het lerend vermogen van de betreffende individuele zorgverlener.

De IGJ geeft aan dat zij in theorie in veel meer zaken een tuchtklacht zou kunnen indienen, omdat er in veel gevallen sprake is van een duidelijke normschending. Toch is het onderzoek van de IGJ daar niet op ingericht. De IGJ kijkt niet alleen naar wat er is gebeurd en of dat een normoverschrijding oplevert, maar ook naar de lerende werking van een individu en/of de organisatie.

De tuchtcolleges merken op dat de wijze waarop de IGJ haar rol invult in de afgelopen jaren niet veel veranderd is. Het CTG zou het toejuichen als de IGJ meer dan nu het geval is zaken voorlegt aan de tuchtcolleges. Het tuchtrecht is nu vooral afhankelijk van de klachten die individuele klagers aandragen. De IGJ zou bijvoorbeeld zaken kunnen aandragen waarbij er discussie bestaat over de vraag of er sprake is van een normoverschrijding of niet. Geïnterviewde advocaten merken op dat de IGJ op dit moment vaak voor het ‘laaghangend fruit’ gaat, waarbij de normoverschrijding zeer duidelijk is. Juist klachten waarbij de normen niet heel duidelijk zijn en verduidelijking behoeven, kunnen belangrijk zijn voor beroepsgroepen en bijdragen aan het lerend effect volgens gesprekspartners.

7.3.3 Bevindingen ten aanzien van de wijzigingen

Overnemen van de klacht voor het algemeen belang

Als de behandeling van een klacht om redenen van algemeen belang wordt voortgezet, neemt de IGJ de plek van klager in. Dit gebeurt incidenteel. In 2019 en 2020 gebeurde dit eenmaal tijdens een procedure bij een RTG en in 2022 tweemaal. Tijdens een beroepsprocedure nam de IGJ eenmaal de klacht over (in 2023).²⁵⁷

De IGJ en de tuchtcolleges zijn positief over de mogelijkheid in het algemeen belang als klager te kunnen optreden. De tuchtcolleges maken op een juiste wijze gebruik van deze mogelijkheid. Een van de tuchtcolleges geeft aan dat iedere klacht die wordt ingetrokken, wordt voorgelegd aan de voorzitter voor de beoordeling of de klacht moet worden voortgezet in het algemeen belang. De IGJ vraagt wel aandacht voor een eventuele extra termijn indien de IGJ eigen onderzoek zou willen doen in het geval zij een klacht voortzet in het algemeen belang.

Last tot onmiddellijke onthouding van de beroepsactiviteiten

Als de IGJ een last tot onmiddellijke onthouding van de beroepsactiviteiten oplegt betekent dit dat de zorgverlener verplicht is om de beroepsactiviteiten onmiddellijk te staken. Vervolgens kan de IGJ een tuchtklacht indienen bij de tuchtrechter die moet beoordelen of de werkzaamheden weer mogen worden hervat. De IGJ heeft in 2022 voor het eerst (1 keer) van deze bevoegdheid gebruik gemaakt. In 2023 is tweemaal een last tot onmiddellijke onthouding van de beroepsactiviteiten opgelegd.

257 Deze cijfers zijn afkomstig uit de door de IGJ aangeleverde registraties.

Tegen een last tot onmiddellijke onthouding van de beroepsactiviteiten kan de betrokkene bezwaar bij de IGJ maken en in beroep gaan bij de bestuursrechter. Volgens de IGJ is in 2022 en 2023 in totaal 2 keer bezwaar gemaakt. Beide bezwaren zijn ongegrond verklaard. In 2023 is 1 keer beroep ingesteld, maar dat beroep is uiteindelijk ingetrokken.

Het opleggen van een last tot onmiddellijke onthouding van de beroepsactiviteiten is volgens de IGJ goed uitvoerbaar, maar wordt wel als zeer arbeidsintensief ervaren. Het opleggen van een Last tot onmiddellijke onthouding van de beroepsactiviteiten (LOOB) en daaraan gekoppeld het indienen van een tuchtklacht is veel werk en kost veel tijd. Bovendien gelden korte termijnen (zoals reactie op feitelijke onjuistheden en zienswijze) gelet op het spoedkarakter van de LOOB. De IGJ geeft aan dat het traject na het opleggen van een LOOB nog niet klaar is, omdat de IGJ doorgaans nodig acht ook nog een tuchtprocedure te starten. Er moet dan binnen 8 weken een tuchtklacht bij het tuchtcollege worden ingediend. Er gelden geen termijnen waarbinnen de zitting moet plaatsvinden; dit brengt voor de zorgverlener en IGJ onzekerheid met zich mee.

De IGJ heeft na het opleggen van de eerste 2 LOOB's een interne evaluatie uitgevoerd van beide trajecten. Daaruit is gebleken dat ondanks dat het traject van het opleggen van een LOOB arbeidsintensief is, de maatregel wel een behoorlijk effect heeft. De IGJ geeft aan dat er op dit moment nog geen grondslag is om de LOOB openbaar te maken. Op dit moment is het openbaar maken van een LOOB de verantwoordelijkheid van de minister van VWS. Volgens de IGJ dient de Gezondheidswet gewijzigd te worden, zodat de IGJ LOOB's zelfstandig openbaar kan maken.

7.3.4 Suggesties ter verbetering

De IGJ wil in sommige gevallen bij voortzetting van een klacht in het algemeen belang een eigen onderzoek doen. De IGJ vindt dat met name wenselijk wanneer er onduidelijkheden naar voren komen in het dossier dat de IGJ heeft ontvangen. De IGJ vindt het wenselijk dat als zij als klager wordt aangewezen bij voortzetting van een klacht in het algemeen belang, zij een extra termijn krijgt voor eventueel eigen onderzoek. Daarnaast geeft de IGJ aan dat de werking van het tuchtrecht verder kan worden bevorderd door het wettelijk kader ten aanzien van het optreden van de IGJ in het kader van het algemeen belang uit te breiden. De IGJ

geeft aan dat in dat kader artikel 8:26, lid 1, van het uitvoeringsbesluit Wkkgz gewijzigd kan worden.

Verder acht de IGJ het wenselijk dat haar informatiepositie in enkele opzichten verbeterd wordt. Bij de wetwijziging van 2019 is in art. 65b Wet BIG onder meer geregeld dat de IGJ periodiek van de tuchtcolleges een geaggregeerd overzicht ontvangt van ingediende klaagschriften. Terwijl daaraan in de praktijk minder behoefte bestaat, zou de IGJ juist wel – als zij daarom verzoekt – van het CTG nadere inlichtingen willen kunnen ontvangen over onherroepelijke eindbeslissingen. In het betreffende art. 76 Wet BIG worden echter wel de tuchtcolleges, de rechterlijke macht en het OM genoemd, maar niet de IGJ. Een ander punt betreft het ontbreken van een grondslag in de wet voor het ontvangen van informatie van het CIBG voor zover relevant voor de uitvoering van het toezicht, ook in het geval van beroepsbeperkende maatregelen. Zo ontbreekt momenteel een grondslag voor het delen van gegevens tussen het CIBG bij her-inschrijving van een beroepsbeoefenaar in het BIG-register.

Ten slotte heeft de IGJ op dit moment geen rol in het kader van herstelverzoeken. Enkel het tuchtcollege kan hiertoe overgaan op voordracht van Onze Minister. De IGJ moet vervolgens wel toezicht houden indien een onder toezicht gestelde wederom wordt ingeschreven op basis van een toegekend herstelverzoek. In dat kader is het wenselijk wanneer de inspectie een rol krijgt in de procedure van herstelverzoeken en haar visie/beoordeling in dat kader kan meegeven aan de minister, zodat de minister deze kan betrekken in het besluit om al dan niet tot herstel over te gaan.

Het CTG doet de suggestie om het mogelijk te maken dat de IGJ rechtstreeks rechtsvragen aan het CTG kan voorleggen zonder dat dit aan een klacht tegen een individuele beroepsbeoefenaar gekoppeld is. Dit als een mogelijkheid om het proces van normontwikkeling te bevorderen, zonder dat de betrokken beroepsbeoefenaar daar (rechts)gevolgen van ondervindt.

7.4 Analyse

7.4.1 De rol van de IGJ bij het indienen van tuchtklachten

De IGJ is als toezichthouder in vergelijking met patiënten zeer goed geëquipeerd om klachten in te dienen. Anders dan patiënten beschikt de IGJ over onderzoeksbevoegdheden en de medische en juridische expertise om informatie te kunnen interpreteren en daarover een onderbouwde klacht te formuleren die aansluit bij het tuchtrechtelijke toetsingskader. Niettemin kan worden vastgesteld dat het

aantal klachten dat de IGJ indient, laag is. Het aantal is in absolute zin en structureel laag. Dit lage aantal betekent niet dat alles goed gaat in de zorg.

Van de IGJ kon meer worden verwacht, was de belangrijkste conclusie die in de tweede evaluatie is getrokken ten aanzien van de rol van de IGJ. Inmiddels, bijna 12 jaar na de tweede evaluatie, moet worden geconstateerd dat de IGJ in de afgelopen jaren geen centralere rol is gaan vervullen in het tuchtrecht. Als de IGJ een klacht indient, gaat die bovendien, net als destijds, vaak over een onderwerp ten aanzien waarvan weinig behoefte bestaat aan verdere normontwikkeling, zoals over seksueel grensoverschrijdend gedrag. Kortom, het doel dat de wetgever met een deel van de in 2019 doorgevoerde wijzigingen voor ogen had, is niet behaald. Er is reden hierover kritisch te zijn. De IGJ is, beter dan patiënten, in staat om te constateren wanneer zorgverleners ernstig of structureel tekortschieten in de kwaliteit van hun dienstverlening. Toch blijven juist die inhoudelijke klachten uit.

Het tuchtrecht als instrument om de kwaliteit van de individuele gezondheidszorg te bewaken, wordt door de IGJ weinig gebruikt. Het lage aantal klachten komt niet door een gebrek aan bevoegdheden van de IGJ, of de behoefte aan het verkrijgen van (nog) meer informatie van de tuchtcolleges; het is een gevolg van het door de IGJ gevoerde interventiebeleid. Ook speelt een rol dat de IGJ in de beoordeling van de vraag of het indienen van een tuchtzaak proportioneel is, laat meewegen hoe belastend een tuchtprocedure is voor de betrokken zorgverlener. Een gevolg van de huidige werkwijze is, dat de lerende werking van het tuchtrecht voor de beroepsgroep te veel onbenut blijft. In dit verband zij ook gewezen op de parlementaire behandeling van het voorstel om het griffierecht in te voeren, waarin is gesteld dat potentiële klagers die het griffiegeld niet konden opbrengen, hun potentiële klacht in de vorm van een signaal zouden kunnen afgeven bij de IGJ. Die zou dan, indien nodig, alsnog kunnen klagen. In de praktijk leiden signalen van patiënten aan de IGJ echter niet tot klachten, waardoor deze route naar de tuchtrechter vooralsnog alleen in theorie bestaat.

De lerende functie van het tuchtrecht voor de beroepsgroep zou in het algemeen versterkt kunnen worden, als de inspectie in zaken waarin het algemeen belang dat vordert vaker tot het indienen van een tuchtklacht zou overgaan. In dit verband zou overigens ook te overwegen zijn (zie ook par. 7.3.4 voor de suggestie van het CTG) om de inspectie in staat te stellen aan de tuchtrechter, ook los van een klacht tegen een of meer individuele beroepsbeoefenaren, vragen voor te leggen over de interpretatie en toepassing van de professionele standaard in een bepaalde situatie. Dat zou (met name in zaken waarin een corrigerend, patiënten

beschermend optreden niet geboden is) een voor de IGJ minder bewerkelijke route kunnen zijn om aan de normontwikkeling door de tuchtrechter bij te dragen. Zo een benadering zou bovendien onevenredige belasting van individuele beroepsbeoefenaren voorkomen.

7.4.2 Wijzigingen 2019

Last tot onmiddellijke onthouding van beroepsactiviteiten

De last tot onmiddellijke onthouding van beroepsactiviteiten is sinds 2019 enkele keren opgelegd. Dat is overeenkomstig de verwachtingen. De last is een goede aanvulling op het instrumentarium van de IGJ, specifiek in zaken waarin sprake is van zodanige risico's voor patiënten dat iemand per direct niet meer werkzaam zou moeten zijn.

Overnemen klachten in het algemeen belang

Het komt voor dat een ingetrokken klacht om redenen van algemeen belang wordt voortgezet. De IGJ neemt dan de rol van klager in. Sinds 2019 is dat 5 keer gebeurd. Deze wijziging functioneert naar behoren. Wel zou het goed zijn te voorzien in een termijn voor extra onderzoek door de IGJ in gevallen waarin dit nodig is. Dat zou in de reglementen van de tuchtcolleges kunnen worden geregeld.

Toezicht naleving voorwaarden

Als aan een voorwaardelijke maatregel bijzondere voorwaarden worden verbonden, houdt de IGJ toezicht op de naleving van die voorwaarden. Zoals geconstateerd in par. 6.3 functioneert dit toezicht naar behoren. Hieraan heeft een scherpere formulering van voorwaarden door de tuchtrechter bijgedragen.

Voordracht ongeschiktheid bij experimenteerberoepen

Zoals vermeld in par. 7.3.1 heeft de IGJ nog gewezen op het feit dat momenteel de mogelijkheid ontbreekt voor het doen van een voordracht bij kennelijke ongeschiktheid van beroepsbeoefenaren als het om een beroepsbeoefenaar van een experimenteerberoep gaat. Het ligt voor de hand daarin alsnog te voorzien. Daarbij moet wel worden aangetekend dat de minister blijkens een brief aan de

Tweede Kamer voornemens is op basis van het desbetreffend advies van de Gezondheidsraad de regeling van de experimenteerberoepen in te trekken.²⁵⁸

Rol IGJ bij verzoeken om herstel

Zoals hierboven al is aangegeven, is de IGJ momenteel niet bij de behandeling van dergelijke verzoeken betrokken terwijl zij wel toezicht moet houden op de betreffende beroepsbeoefenaar als een herstelverzoek op voordracht door de minister door het tuchtcollege wordt toegekend. Het is wenselijk wanneer de inspectie in de gelegenheid wordt gesteld om in de procedure van herstelverzoeken ook haar visie op een eventueel herstel te geven.

Informatiepositie IGJ

Zoals aangegeven in par. 7.3.4 is er bij de wetswijziging van 2019 in voorzien dat de IGJ periodiek van de tuchtcolleges een geaggregeerd overzicht ontvangt van de ingediende klaagschriften. De IGJ heeft aangegeven daaraan niet te hechten (inmiddels is ook in overleg besloten daarvan af te zien), maar wel om desgevraagd van het CTG nadere inlichtingen te kunnen ontvangen over onherroepelijke eindbeslissingen. Als voorbeeld noemt de IGJ dat soms op basis van de uitspraak niet duidelijk is welke zorgaanbieder in een zaak betrokken was. Dergelijke informatie zou de IGJ willen kunnen opvragen, bijvoorbeeld op grond van art. 76 Wet BIG. Verder ontbreekt een grondslag in de wet voor het ontvangen van informatie van het CIBG voor zover dat relevant is voor het overheidstoezicht door de inspectie. Zo ontbreekt momenteel een grondslag voor het delen van gegevens tussen het CIBG bij herinschrijving van een beroepsbeoefenaar in het BIG-register.

258 Brief minister van VWS aan de voorzitter van de Tweede Kamer ('Aanbieding Gezondheidsraad advies over de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg (Wet BIG)') d.d. 16 juni 2025, p. 3-4.

8. Overige onderwerpen rond het tuchtrecht

8.1 Achtergronden van de wetswijziging van 2019

Bij de wetswijziging van 2019 zijn diverse aanpassingen doorgevoerd die betrekking hebben op het tuchtrecht en die niet al in voorgaande paragrafen aan de orde zijn gekomen. De belangrijkste daarvan betreft de opheffing van het College van Medisch Toezicht (hierna: het CMT) en de overheveling van de ongeschiktheidsprocedure naar de tuchtcolleges. Dit hoofdstuk heeft vooral op dat onderwerp betrekking. De andere wijzigingen hebben minder effect op het functioneren van de tuchtprocedure en lijken ook anderszins minder van belang voor de doelbereiking van het tuchtrecht; zij worden volledigheidshalve wel vermeld maar niet verder besproken.

Sinds de totstandkoming van de Wet BIG bevat hoofdstuk VIII van die wet, ter aanvulling op de regeling van het tuchtrecht in hoofdstuk VII, een regeling op grond waarvan maatregelen kunnen worden opgelegd bij gebleken ongeschiktheid voor de beroepsuitoefening wegens lichamelijke of geestelijke gesteldheid, misbruik van alcohol of verslaving aan verdovende middelen. Anders dan bij een tuchtprocedure hoeft er dan nog niet iets bij het medisch handelen te zijn misgegaan. Voor 2019 had het College van Medisch Toezicht de taak om te oordelen over de ongeschiktheid van beroepsbeoefenaren en de op te leggen maatregelen (die varieerden van het treffen van bijzondere voorwaarden tot doorhaling van de registratie). Als hij een beroepsbeoefenaar ongeschikt achtte, kon de inspecteur een voordracht daartoe doen bij het CMT. In het rapport van tweede evaluatie wordt geconcludeerd dat het CMT feitelijk niet functioneerde. De zaken waren schaars (in de periode 2008-2012 bleek slechts een zaak bij het CMT te zijn aangebracht). Ook de tuchtcolleges waren niet tevreden met de procedure; zo ontbrak voor hen de mogelijkheid om te verwijzen naar het CMT als tijdens de tuchtprocedure bleek dat het handelen gevolg was van ongeschiktheid. De conclusie van het tweede evaluatieonderzoek was dan ook dat de huidige procedure niet blijkt te werken; verder is er onvoldoende reden om het aanhangig maken van de procedure wegens drank- of drugsverslaving exclusief te beleggen bij de inspectie. In de Eerste evaluatie was overigens al aanbevolen de taken van het CMT over te hevelen naar de tuchtcolleges; die aanbeveling is echter indertijd

niet door het kabinet opgevolgd. In het rapport van de tweede evaluatie wordt opnieuw overheveling aanbevolen.²⁵⁹ Volgens het rapport maakt overheveling slagvaardiger optreden door het tuchtcollege mogelijk. Wel moet er bij zo een overdracht voor worden gezorgd dat het tuchtcollege voor deze specifieke taken voldoende deskundig is samengesteld.²⁶⁰

In de kabinetsreactie op de tweede evaluatie geeft de minister aan dat zij de aanbeveling overneemt en het CMT organisatorisch bij de tuchtcolleges zal onderbrengen. De aard van de tuchtprocedure en de procedure wegens ongeschiktheid zijn echter volgens haar verschillend. Daarom zal worden gezien of de procedure bij het CMT, onder andere wat betreft de samenstelling van het college, gelijk kan worden getrokken met de tuchtprocedure. Daarbij moet er onder andere ook voor gezorgd worden dat de noodzakelijke deskundigheid om tot een oordeel over ongeschiktheid te komen, niet te veel versnipperd raakt. Als daarvoor geen belemmeringen blijken, dan zullen de tuchtcolleges bevoegd gemaakt worden op voordracht van de IGZ te oordelen over de ongeschiktheid van een beroepsbeoefenaar. Daarbij zal ook gekeken worden, welke verdere verbeteringen aangebracht kunnen worden om tot een effectieve procedure te komen.²⁶¹

8.2 De wetswijziging en de ontwikkelingen sindsdien

8.2.1 Taken College van Medisch Toezicht naar de tuchtcolleges

Sinds de overheveling van de taken van het CMT zijn de RTG's bevoegd in eerste aanleg te oordelen over zaken wegens ongeschiktheid. In de memorie van toelichting bij het voorstel om de ongeschiktheidsprocedure over te hevelen is ingegaan op de verhouding van die procedure tot de tuchtprocedure. Volgens de minister van VWS is een belangrijk verschil tussen beide procedures dat voor de ongeschiktheidsprocedure geen onderzoek wordt gedaan naar de verwijtbaarheid van gedragingen, terwijl die in het kader van een tuchtprocedure wel relevant is.²⁶²

De overheveling van de ongeschiktheidsprocedure heeft geleid tot aanpassingen in de maatregelcatalogus waarover de tuchtcolleges beschikken. De tuchtrechter

259 Tweede evaluatie Wet BIG (Sijmons e.a. 2013), p. 194 en 278 (aanbeveling 24).

260 Tweede evaluatie Wet BIG (Sijmons e.a. 2013), p. 194. Zie ook *Kamerstukken II* 2017/18, 34629, nr. 6, p. 34.

261 *Kamerstukken II* 2014/15, 29282, nr. 211, p. 25.

262 *Kamerstukken II* 2016/17, 34629, nr. 3, p. 23.

heeft in artikel 48, eerste lid, sub g Wet BIG de mogelijkheid gekregen de beroepsbeoefenaar te binden aan bijzondere voorwaarden om het beroep uit te oefenen.²⁶³ Volgens artikel 68a Wet BIG stelt de voorzitter van het tuchtcollege de IGJ op de hoogte als in een tuchtprocedure het vermoeden van ongeschiktheid is gerezen en zendt hij daarbij ook de relevante stukken aan de inspectie toe. In de toelichting is deze (imperatieve) bevoegdheid gemotiveerd door te verwijzen naar het feit dat uitsluitend de IGJ een voordracht kan doen en het om die reden belangrijk is dat de inspecteur van een vermoeden van ongeschiktheid op de hoogte wordt gebracht.²⁶⁴ De voorzitter kan in dat geval niet deelnemen aan de behandeling van een eventuele voordracht van de IGJ wegens ongeschiktheid. De praktische impact van de overheveling van de taken van het CMT was overigens volgens de memorie van toelichting beperkt, omdat het CMT al bestond uit voorzitters en leden van een regionaal tuchtcollege.²⁶⁵

Omdat, terwijl het CMT is opgeheven, de ongeschiktheidsprocedure is gehandhaafd, blijft de IGJ in de positie te beslissen of die procedure moet worden gevolgd. Bij de parlementaire behandeling van de voorgestelde wetswijziging heeft de minister van VWS ten eerste aangegeven dat IGJ bij vermoedelijke ongeschiktheid niet altijd direct een ongeschiktheidsprocedure hoeft te beginnen. Het voorbeeld wordt gegeven van middelenmisbruik door een zorgverlener, waarbij de IGJ ervoor kan kiezen het behandeltraject van de beroepsbeoefenaar te monitoren en de uitkomst daarvan af te wachten, voordat een eventuele voordracht wordt gedaan.

Ten tweede blijkt uit de parlementaire stukken dat het niet noodzakelijk is te kiezen tussen een ongeschiktheids- en tuchtprocedure. Beide procedures kunnen gelijktijdig of na elkaar worden gevolgd. In de nota naar aanleiding van het verslag merkt de minister van VWS hierover op dat de IGJ 'voor 2 ankers [kan] gaan liggen door bij hetzelfde regionale college zowel een tuchtzaak als een zaak wegens ongeschiktheid te starten'.²⁶⁶

Sinds de wijziging van de wet heeft de IGJ diverse keren een voordracht gedaan. Volgens De Groot was in 2021 nog geen van die voordrachten voortgekomen uit een verwijzing van de voorzitter in de tuchtzaak.²⁶⁷

263 *Kamerstukken II* 2016/17, 34629, nr. 3, p. 40.

264 *Kamerstukken II* 2016/17, 34629, nr. 3, p. 54.

265 *Kamerstukken II* 2016/17, 34629, nr. 3, p. 23-24.

266 *Kamerstukken II* 2017/18, 34629, nr. 6, p. 33.

267 De Groot 2021, p. 404.

8.2.2 Overige wijzigingen

Er zijn bij de wetswijziging van 1 april 2019 verschillende andere aanpassingen gedaan die betrekking hebben op de tuchtrechtspraak. Die wijzigingen vloeien lang niet allemaal voort uit de tweede evaluatie en zijn, zoals hierboven al aangegeven, niet zo ingrijpend als de eerdergenoemde opheffing van het CMT. De aanpassingen betreffen de volgende punten:

- Een aanpassing van de benoemingstermijn van de voorzitter en leden van de tuchtcolleges;
- De benoeming van de leden (niet zijnde de voorzitter of de plaatsvervangend voorzitter) bij ministerieel in plaats van bij koninklijk besluit;
- Het opnemen van beroepsbeoefenaars van experimenteerberoepen in de tuchtcolleges;
- Een uitbreiding van de situaties waarin het lidmaatschap van een (plaatsvervangend) lid-beroepsgenoot van een tuchtcollege vervalt;
- De vacatiegelden van de (plaatsvervangend) leden, de (plaatsvervangend) voorzitter en plaatsvervangend secretarissen van een tuchtcollege;
- Het afleggen van de eed of belofte door de voorzitter, leden en secretaris van een tuchtcollege;
- De geheimhoudingsplicht door de voorzitter, leden en secretaris van een tuchtcollege;
- Het bieden van rechtstreekse toegang aan de tuchtcolleges tot informatie in het BIG-register;
- Een aanpassing van de samenstelling van de wrakingskamer in 3 juristen;
- Een bepaling over herstel van bevoegdheden en advisering daarover door de (plaatsvervangend) voorzitter of het tuchtcollege.

8.3 Bevindingen van het empirisch onderzoek

Deze paragraaf bevat de bevindingen uit het empirisch onderzoek over de overige onderwerpen rondom het tuchtrecht. We gaan eerst in op de organisatie van de tuchtcolleges en bespreken vervolgens de ervaringen van betrokkenen met de wijzigingen over onder meer het overdragen van de taken van het College van Medisch Toezicht aan de tuchtcolleges.

8.3.1 Organisatie van de tuchtcolleges

De tuchtcolleges zien geen grote knelpunten met betrekking tot de organisatie van de tuchtcolleges. Er doen zich geen knelpunten voor in de personele bezetting. Wel merken de tuchtcolleges op dat de samenstelling van het tuchtcollege meer divers kan. Het CTG geeft aan dat er recent een wervingscampagne is geweest, waarbij is geprobeerd om beroepsgenoten en juristen met diverse achtergronden aan te trekken. Het CTG merkt op dat in het tuchtcollege mensen met een niet-westerse achtergrond ondervertegenwoordigd zijn, maar dat deze mensen zich ook niet kandidaatstellen. Een ander tuchtcollege merkt op dat het tuchtcollege ook meer divers kan worden, als het gaat om leeftijd en geslacht.

8.3.2 Wijzigingen

Taken College van Medisch Toezicht naar de tuchtcolleges

In de praktijk heeft de overdracht van de taken van het CMT naar de tuchtcolleges niet tot knelpunten of bijzonderheden geleid volgens de tuchtcolleges. Het aantal voordrachten is namelijk beperkt. Ook heeft de overdracht niet geleid tot het uitbreiden van de beroepsgenoten bij de tuchtcolleges.

Overige wijzigingen

Regionale tuchtcolleges worden in principe gevormd door 2 juristen, van wie 1 de voorzitter is, en 3 leden-beroepsgenoten met (art. 55 lid 1 Wet BIG). De voorzitter kan bepalen dat het tuchtcollege alleen bestaat uit de voorzitter (jurist) en 2 leden-beroepsgenoten (art. 55 lid 2 Wet BIG). Het centraal tuchtcollege bestaat uit 3 juristen, van wie 1 de voorzitter is, en 2 leden-beroepsgenoten (art. 56 lid 1 Wet BIG). De wet eist dat er leden-beroepsgenoten in de commissie deelnemen, maar in de praktijk blijkt dat er vaak ook nog wordt gezocht naar een lid-beroepsgenoot met hetzelfde specialisme als de beklaagde. Volgens een van de tuchtcolleges is het belangrijk voor het draagvlak van de beslissing bij de beroepsgroep dat de leden-beroepsgenoten voldoende kennis hebben van het specifieke vakgebied. Het tuchtcollege geeft aan dat het lastig is om alle specialismen te kunnen vertegenwoordigen. Het CTG geeft aan dat het opnemen van de beroepsbeoefenaren van experimenteerberoepen in de tuchtcolleges om organisatorische redenen lastig is. Er worden een beperkt aantal klachten ingediend tegen experimenteerberoepen. Het CTG geeft aan dat er nu een verzoek bij de minister ligt om experimenteerberoepen niet op te nemen in het tuchtcollege.

8.4 Analyse

De bevindingen geven aanleiding om bij een aantal onderwerpen nader stil te staan, waarvan de belangrijkste de ongeschiktheidsprocedure is. Daaraan wordt allereerst aandacht besteed. Daarna volgen nog enkele andere punten.

8.4.1 De ongeschiktheidsprocedure

De overheveling van de ongeschiktheidsprocedure naar de tuchtcolleges heeft volgens de tuchtcolleges niet tot knelpunten of bijzonderheden geleid. Wel blijkt de IGJ in de praktijk, zoals besproken in par. 7.3, de voordrachtprocedures vaak te combineren met een tuchtprocedure. De reden is dat bij de voordrachtprocedure geen beroepsverbod kan worden opgelegd. In de ongeschiktheidsprocedure kan dus niet worden voorkomen dat de zorgverlener op een andere plek in de gezondheidszorg aan de slag gaat, in een functie waarvoor geen BIG-registratie vereist is. Is het een goed idee om het tuchtcollege ook in het kader van de ongeschiktheidsprocedure de mogelijkheid te bieden een beroepsverbod op te leggen? Het beroepsverbod kan volgens art. 48, tweede lid worden opgelegd ‘indien gedragingen van de beroepsbeoefenaar een gevaar kunnen opleveren voor de veiligheid van personen.’ Bij de introductie van het beroepsverbod in de Wet BIG is vooral gedacht aan de situatie dat een zorgverlener een delict heeft gepleegd dat een ernstige inbreuk vormt op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer, zoals ‘een ernstig zedendelict, een ernstig geweldsdelict of een levensdelict begaan door betrokkene.’²⁶⁸ De uitspraken van het Regionaal Tuchtcollege Amsterdam²⁶⁹ en het Regionaal Tuchtcollege Den Bosch²⁷⁰, beide in gevallen waarin sprake was van seksueel grensoverschrijdend gedrag, sluiten aan bij die omschrijving. In de praktijk blijkt het beroepsverbod echter ook om andere redenen te worden opgelegd. In een uitspraak van 17 december 2024 heeft het Regionaal Tuchtcollege Amsterdam een klacht gegrond verklaard tegen een verpleegkundige wegens het aangaan van privécontacten met een cliënt, het van deze cliënt lenen van geld en het werken onder invloed van harddrugs. Het tuchtcollege heeft hiervoor de maatregel van doorhaling opgelegd. Het onvoldoende zelfinzicht en reflectievermogen van de verpleegkundige, zijn weigering mee te werken aan een expertisearchief en zijn ambivalente houding ten aanzien van een terugkeer in de gezondheidszorg brachten het tuchtcollege verder tot het oordeel dat niet duidelijk was of, en, zo ja, onder welke

268 *Kamerstukken II* 2016/17, 34629, nr. 3, p. 14.

269 RTG Amsterdam 10 januari 2025, ECLI:NL:TGZRAMS:2025:9.

270 RTG Den Bosch 24 april 2024, ECLI:NL:TADRSHE:2024:29.

voorwaarden, hij zijn werk zou kunnen hervatten. Om die reden heeft het tuchtcollege tevens gekozen voor oplegging van een beroepsverbod.²⁷¹

Het is niet uit te sluiten dat zorgverleners wegens een fysieke of geestelijke gesteldheid of verslaving een gevaar vormen voor de veiligheid van personen als bedoeld in artikel 48, tweede lid, bijvoorbeeld door een combinatie van een fysieke of geestelijke gesteldheid of verslaving en onvoldoende ziekte-inzicht en zelfreflectie. Het beroepsverbod lijkt in die zin aan te sluiten bij het doel dat de ongeschiktheidsprocedure dient. Bovendien illustreert eerdergenoemde jurisprudentie dat het beroepsverbod ook nu al wordt overwogen, of zelfs opgelegd, in omstandigheden waarin het gevaar dat iemand voor patiënten vormt, voortvloeit uit een gesteldheid of verslaving. Het opnemen van de mogelijkheid om het beroepsverbod in het kader van een ongeschiktheidsprocedure op te leggen zou dubbele procedures, en de daarmee gepaard gaande belasting voor de betrokken zorgverlener en het tuchtcollege, kunnen voorkomen.

Daarbij moet wel worden opgemerkt dat de ongeschiktheidsprocedure een ander beoordelingskader kent dan een tuchtprocedure. In de ongeschiktheidsprocedure wordt geen specifiek handelen of nalaten van de zorgverlener getoetst, maar staat diens gesteldheid centraal. In de tuchtprocedure gaat het daarentegen juist om specifiek handelen of nalaten. Dit verschil kan worden geïllustreerd aan de hand van 2 in 2024 door het CTG gedane uitspraken. Een daarvan betrof een voordracht en een tuchtklacht van IGJ die betrekking hadden op een verpleegkundige die leed aan een ernstige psychiatrische ziekte. Waar de voordracht wegens ongeschiktheid van de verpleegkundige in verband met haar geestelijke gesteldheid is toegewezen,²⁷² is de klacht tegen de verpleegkundige ongegrond verklaard. Volgens het Centraal Tuchtcollege was het risico voor patiënten onvoldoende onderbouwd: er kon geen tuchtrechtelijk verwijtbaar handelen worden vastgesteld.²⁷³

Bij het ook in ongeschiktheidsprocedures mogelijk maken van het opleggen van een beroepsverbod blijft staan dat dit een vaak complexe inschatting vergt van het gevaar dat de betreffende beroepsbeoefenaar voor patiënten zou kunnen vormen, mogelijk ook buiten beoefening van diens BIG-beroep. Die inschatting is ingewikkeld als die moet worden gemaakt aan de hand van een ernstig delict dat

271 RTG Amsterdam 17 december 2024, ECLI:NL:TGZRAMS:2024:261, r.o. 5.13.

272 CTG 28 oktober 2024, ECLI:NL:TGZCTG:2024:168.

273 CTG 28 oktober 2024, ECLI:NL:TGZCTG:2024:167, m.nt. Hendriks, r.o. 4.6 jo. RTG Amsterdam 21 april 2023, ECLI:NL:TGZRAMS:2023:104, r.o. 6.3.

door een betrokkene is gepleegd, maar is dat niet minder als die moet worden gemaakt aan de hand van informatie over iemands gesteldheid.

8.4.2 Overige punten

Samenstelling van tuchtcolleges

Enkele tuchtcolleges hebben aangegeven in hun samenstelling meer diverser te kunnen (en verondersteld wordt: ook te willen) zijn, op het gebied van etniciteit, leeftijd en geslacht. De evaluatoren zien dat de tuchtcolleges hierin stappen zetten en dat verschillende tuchtcolleges onder ogen zien dat dit proces ook vergt, dat andere of verschillende methoden van werving worden ingezet.

Zittingsduur van voorzitter en leden

Sinds de wetwijziging van 2019 worden de voorzitter en leden van de regionale tuchtcolleges respectievelijk hun plaatsvervangers alsmede die van het CTG op grond van art. 55 lid 3 en 4 ‘voor de tijd van 6 jaar benoemd en zijn herbenoembaar.’ Daarmee is afscheid genomen van de benoeming voor het leven die in geen enkele andere tuchtrechtelijke regeling (meer) voorkwam, aldus de memorie van toelichting.²⁷⁴ Aan de herbenoeming zijn geen beperkingen gesteld; volgens de memorie van toelichting is het in feite een nieuwe benoeming, waarop dus steeds weer opnieuw een herbenoeming kan volgen. In andere tuchtstelsels komen wel beperkingen voor, zoals in het advocatentuchtrecht waar sprake is van een zittingstermijn van 4 jaar met eenmalige herbenoeming.

Die maximale termijn moge voor het tuchtrecht binnen de gezondheidszorg te beperkt zijn, de vraag dringt zich wel op of een systeem van onbeperkte herbenoeming nog wel past in deze tijd, en of herbenoemingen niet zouden moeten worden beperkt tot bijvoorbeeld 1 termijn.²⁷⁵ Zie verder hoofdstuk 10, par. 10.5.1.

Betrekken van leden-beroepsgenoten RTG bij beroepsprocedures

Het kan voor het CTG lastig zijn om leden-beroepsgenoten te vinden als sprake is van een tuchtrechtelijke procedure tegen beroepsbeoefenaren van experimenterberoepen of kleinere beroepsgroepen. Als een vast lid-beroepsgenoot uit zo een discipline ontbreekt, dan zou het helpen als het college de mogelijkheid had

274 *Kamerstukken II* 2016/17, 34629, p. 45-46.

275 Vgl. de benoemingstermijn van leden van tuchtcolleges uit andere stelsels, of leden van de Gezondheidsraad.

om zo een beroepsbeoefenaar die lid is van een RTG te betrekken. De RTG's hebben onderling al die mogelijkheid; bij het CTG moet zo iemand dan eerst formeel lid worden gemaakt.

Digitalisering

Digitalisering van de tuchtprocedure is van belang voor de efficiëntie van gegevensverwerkende processen bij de tuchtcolleges. Het is ook van belang om de administratieve belasting voor klagers en beklaagden te beperken (die nu schriftelijke stukken in veelvoud moeten inbrengen). Het kan verder helpen de doorlooptijd te bekorten. Het is derhalve aan te bevelen de digitalisering met kracht voort te zetten.

9. Strafrecht en andere onderdelen van de Wet BIG

9.1 Inleiding

Om de kwaliteit van de individuele beroepsuitoefening te bewaken en ondeskundig en onzorgvuldig handelen door zorgverleners tegen te gaan, bevat de Wet BIG 5 instrumenten: 1. titelbescherming; 2. opleidingseisen en deskundigheid; 3. voorbehouden handelingen; 4. tuchtrecht; en 5. strafrecht. In de eerste 7 hoofdstukken zijn we uitvoerig ingegaan op (het functioneren van) het vierde instrument, het tuchtrecht, tevens hoofdonderwerp van deze evaluatie.

Over het tweede en met name het derde instrument van de Wet BIG bracht de Gezondheidsraad in juni 2025 advies uit.²⁷⁶ Hoofdconclusie van het advies is dat de systematiek van de Wet BIG en daarvoor vigerende kaders als zodanig geen herziening behoeven, maar dat de huidige toetsingscriteria voor zowel de besluitvorming over (toelating van) nieuwe beroepen als de toekenning van nieuwe bevoegdheden voor het uitvoeren van voorbehouden handelingen verheldering behoeven. De gedachte is dat aan de hand van door de Gezondheidsraad verhelderde criteria betere (lees: meer eenduidige en kenbare) besluitvorming over deze zaken mogelijk is. De geformuleerde kaders zijn bedoeld als richtinggevend, hetgeen betekent dat nadere uitwerking hiervan in de praktijk zal moeten plaatsvinden. De Gezondheidsraad heeft voorgesteld die over te laten aan een onafhankelijke instantie die de minister van VWS nader hierover kan adviseren.

In dit laatste themagerichte hoofdstuk gaan we in op andere onderdelen van de Wet BIG, met name onderdelen die samenhang vertonen met de doelstellingen of het functioneren van het tuchtrecht, althans voor zover ze geen deel uitmaken van het adviseringstraject van de Gezondheidsraad. Het voornaamste onderwerp van dit hoofdstuk is tegen die achtergrond het strafrecht dat we in par. 9.2 behandelen. Daarna staan we in par. 9.3 stil bij onderdelen van de wet die

²⁷⁶ Gezondheidsraad, De Wet BIG: toetsingskaders voor beroepen en voorbehouden handelingen herzien, Den Haag: Gezondheidsraad 2025; publicatienr. 2025/10.

samenhangen met het stelsel van titelbescherming, opleidingseisen en deskundigheid. We gaan niet integraal op deze thema's in, maar beperken ons tot een tweetal subthema's die uit de met de beroeps- en patiëntenorganisaties gevoerde gesprekken respectievelijk hun schriftelijke reactie²⁷⁷ als breed gedragen aandachtspunten in relatie tot het functioneren van de Wet BIG naar voren zijn gekomen. In beide paragrafen staan we eerst stil bij de bevindingen van de tweede evaluatie, vervolgens bij belangrijke ontwikkelingen nadien en eventueel in de literatuur gevoerde discussies, om te eindigen met de bevindingen van het empirisch onderzoek. Par. 9.4 bevat een analyse van het voorafgaande waarin we, voor wat betreft beide onderdelen, nadere richting geven aan mogelijke verbeterpunten ten aanzien van de Wet BIG, dan wel de daarop betrekking hebbende beleidskaders of praktijken.

9.2 Strafrecht

9.2.1 Ter inleiding

De rol van het strafrecht binnen de gezondheidszorg is van oudsher beperkt, al lijkt die rol – als procedure om misstanden in de zorg tegen te gaan – in de loop der tijd toch iets te zijn toegenomen.²⁷⁸ Daarbij komt het incidenteel voor dat het strafrecht naast, of in opvolging van een tuchtrechtelijke of bestuursrechtelijke procedure wordt ingezet. Samenloop van strafrecht en tuchtrecht is mogelijk omdat het ne bis in idem-beginsel (niet 2 keer voor hetzelfde feit terecht mogen staan en gestraft worden) in dit geval niet van toepassing is; samenloop van strafrecht en bestuursrecht is mogelijk zolang en voor zover er geen punitieve bestuursrechtelijke maatregelen zijn getroffen.²⁷⁹ In alle gevallen geldt het

277 Zie hierover hoofdstuk 1, par. 1.3.

278 Leenen e.a. 2024, p. 700-701.

279 Zie voor verschillende opvattingen over de samenloop van strafrecht en tuchtrecht o.a.: R. Herregodts, 'Samenloop van een tuchtrechtelijke en een strafrechtelijke procedure', *TBS&H* 2021, p. 194-202; C.A. Bol & L. Postma, 'Tuchtrecht en strafrecht in de zorg: een voorkeursroute?', in: Q. Amelink, C. Bol & L. Postma (red.), *Tuchtrechtelijke toetsing en strafrechtelijke rechtsvervolging in de gezondheidszorg*, Den Haag: Boom 2025, p. 31-50; W.R. Kastelein, 'Strafrecht en de (kwaliteit van) zorg: een benadering vanuit de gezondheidsrechtelijke praktijk', *TvGR* 2015, afl. 2, p. 55-67. Overigens behoort ook samenloop van straf- en civiel recht tot de mogelijkheden; zie bijvoorbeeld J. Sijmons, 'Medische missers tussen straf en schade', *AA* 2023, p. 370-376.

strafrecht als een ultimum remedium (laatste redmiddel).²⁸⁰ Strafrechtelijke vervolging zal verder alleen plaatsvinden als het OM dit haalbaar en opportuun acht. Zowel bij de beoordeling van de haalbaarheid van strafvervolging als bij de beoordeling van de opportuniteit daarvan (is vervolging in het algemeen belang?) kunnen overwegingen rondom tuchtrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving aan de orde zijn. Zo kan het OM in het kader van de haalbaarheid van strafvervolging besluiten om een tuchtrechtelijk oordeel over de vraag of er sprake is van een beroepsfout af te wachten. En wanneer een verdachte eerder al tuchtrechtelijk geconfronteerd is met de gevolgen van zijn handelen, zou het onder omstandigheden ook niet opportuun (meer) kunnen zijn om een strafrechtelijke vervolging te starten.

De rol van het strafrecht beperkt zich in beginsel tot zaken met (kans op) letsel of waarin de patiënt is overleden als gevolg van binnen de gezondheidszorg gemaakte (mogelijke) fouten.²⁸¹ Dergelijke zaken kunnen op verschillende manieren ter kennis komen van het OM, bijvoorbeeld wanneer een slachtoffer of nabestaande aangifte doet of wanneer de IGJ het OM inschakelt. Ook moet elk niet-natuurlijk overlijden en elk overlijden waarbij getwijfeld wordt aan het natuurlijke karakter ervan, worden gemeld aan het OM opdat het kan beoordelen of er mogelijk sprake is van een misdrijf. De belangrijkste strafbare feiten uit het Wetboek van Strafrecht (Sr) die in deze gevallen gekwalificeerd zouden kunnen worden, zijn: art. 255/257 Sr (in hulpeloze toestand brengen of laten), art. 300 Sr (eenvoudige mishandeling), art. 302 Sr (zware mishandeling), art. 307/309 Sr (dood door schuld), art. 308/309 (zwaar lichamelijk letsel door schuld) en art. 287 of 289 Sr (doodslag of moord). Daarnaast bevat de Wet BIG in Hoofdstuk X een aantal strafbepalingen (art. 96-103), waarvan in dit verband vooral art. 96 Wet BIG van belang is. Dit artikel stelt strafbaar het buiten noodzaak veroorzaken van benadeling of de aanmerkelijke kans op benadeling van de gezondheid van een ander bij het verrichten van handelingen op het gebied van de individuele gezondheidszorg. Een blik op de rechtspraak van de afgelopen jaren laat zien dat

280 Zie in dit verband Bol & Postma 2025, p. 41-42, met verwijzing naar Hof 's-Hertogenbosch 11 juli 2019, ECLI:NL:GHSHE:2019:2406. Het hof stelde in deze zaak: "(...) Evident is dat artsen tijdens de uitoefening van hun beroep voortdurend beslissingen moeten nemen terwijl sprake is van meerdere onzekere factoren en het in beginsel ongewenst is aan de in dat kader genomen beslissingen strafrechtelijke consequenties te verbinden. (...)” Zie echter ook P.A.M. Mevis, 'Strafrecht als waarborg en bedreiging van kwaliteit van zorg tegelijk', *TvGR* 2015, afl. 2, p. 40-54, die meent dat van een uiterst terughoudende opstelling van het OM conform het ultimum remediumbeginsel niet langer sprake is.

281 Aanwijzing feitenonderzoek/ strafrechtelijk onderzoek en vervolging in medische zaken, *Stcrt.* 2012, 26863 (inwerkingtreding op 1 januari 2013). Behalve bij 'medische zaken', kan strafrechtelijk onderzoek en eventuele vervolging van een beroepsbeoefenaar ook aan de orde zijn bij zeden- en vermogensdelicten.

vervolgving op grond van art. 96 Wet BIG (nog steeds) zelden plaatsvindt en meestal in combinatie met een of meer strafbepalingen uit het commune strafrecht.²⁸²

In deze paragraaf gaan we nader in op de strafrechtsbepalingen van de Wet BIG, de aanbevelingen die daarover binnen de tweede evaluatie van de Wet BIG zijn gedaan, de ontwikkelingen die sindsdien in dat verband hebben plaatsgevonden en de opvattingen in de literatuur hierover. De volgende thema's worden daarbij behandeld: de strafbepaling in art. 96 Wet BIG; het beroepsverbod in art. 98a Wet BIG; en de regels inzake afstemming en samenwerking tussen het OM en de IGJ.

9.2.2 Bevindingen uit de tweede evaluatie

Een algemene conclusie van de onderzoekers van de tweede evaluatie van de Wet BIG was dat het strafrecht in de gezondheidszorg weinig werd ingezet.²⁸³ Het geringe aantal medische zaken viel volgens de onderzoekers in de eerste plaats te verklaren doordat er weinig aangifte werd gedaan en er weinig meldingen binnenkwamen via de gemeentelijk lijkschouwer en de IGJ. Een mogelijke reden hiervoor was dat instellingen de neiging hadden om bij ernstige medische fouten zelf op te treden in plaats van een melding te doen bij de IGJ of een klacht in te dienen bij het tuchtcollege. Als verdere verklaringen kwamen naar voren dat de aangiften en meldingen die werden gedaan, slechts zelden tot strafrechtelijke vervolging leidden, en dat de formulering van art. 96 Wet BIG onnodige hindernissen voor strafvervolgung zou opwerpen. Zo was de mogelijkheid tot strafrechtelijke vervolging van een geregistreerde beroepsbeoefenaar beperkt tot situaties waarin deze buiten de grenzen van zijn (in de Wet BIG omschreven) gebied van deskundigheid was getreden. Van dat laatste was met name bij artsen niet snel sprake gezien de ruime omschrijving van hun deskundigheid, waardoor strafrechtelijke vervolging op grond van art. 96 Wet BIG eigenlijk alleen mogelijk was na een doorhaling of uitschrijving van hun titel in het BIG-register.²⁸⁴ Het geringe aantal aangiften en medische zaken zagen de onderzoekers overigens op zich niet

282 Zie voor periodieke overzichten T.M. Schalken, 'Kroniek rechtspraak strafrecht', *TvGR* 2014, afl. 3, p. 210-217; P.A.M. Mevis & L. Postma, 'Kroniek rechtspraak strafrecht', *TvGR* 2016, afl. 1, p. 24-36; P.A.M. Mevis & L. Postma, 'Kroniek rechtspraak strafrecht', *TvGR* 2017, afl. 8, p. 640-658; P.A.M. Mevis & L. Postma, 'Kroniek rechtspraak strafrecht', *TvGR* 2020, afl. 1, p. 44-60; P.A.M. Mevis & L. Postma, 'Kroniek rechtspraak strafrecht 2022', *TvGR* 2023, afl. 1, p. 31-63; P.A.M. Mevis & L. Postma, 'Kroniek rechtspraak strafrecht okt. 2022 t/m 15 maart 2025', *TvGR* 2025, afl. 3, p. 256-282.

283 Tweede evaluatie Wet BIG (Sijmons e.a. 2013), p. 224 en 278.

284 Tweede evaluatie Wet BIG (Sijmons e.a. 2013), p. 225.

als een probleem, omdat het strafrecht geldt als een ultimum remedium en het tuchtrecht in bepaalde situaties ook een meer geschikt middel werd bevonden om op te treden tegen disfunctionerende beroepsbeoefenaren. Maar in het licht van het aantal meldingen van calamiteiten bij de IGJ en het aantal gerapporteerde gevallen van vermijdbaar overlijden in ziekenhuizen verbaasde het geringe aantal aangiften en medische zaken wel.

In relatie tot het strafrecht deden de onderzoekers van de tweede evaluatie 5 aanbevelingen.²⁸⁵ De eerste 2 aanbevelingen (aanbeveling 25 en 26) hadden betrekking op art. 96 Wet BIG. De onderzoekers adviseerden om het veroorzaken van ‘schade’ (of de aanmerkelijke kans daarop) aan de gezondheid van een ander te vervangen door het ruimere begrip ‘benadeling’, zodat daaronder ook schade aan de geestelijke gezondheid kon worden begrepen. Daarmee zou dan dezelfde terminologie worden gehanteerd als in art. 300 lid 4 Sr. De onderzoekers adviseerden daarnaast om het veroorzaken van benadeling van iemands gezondheid als overtreding te schrappen (lichtere vormen van benadeling zouden eventueel in het kader van het commune strafrecht kunnen worden vervolgd) en als misdrijf zwaarder te bestraffen (tot maximaal 2 jaar gevangenisstraf of een geldboete van de derde categorie). Daarbij moest tevens worden voorzien in 2 strafverzwarende omstandigheden. Bij zwaar lichamelijk letsel of de dood tot gevolg zou een gevangenisstraf van 4 respectievelijk 6 jaar, of een geldboete van de vierde categorie moeten kunnen worden opgelegd. Om onnodige beperking in de toepassing van art. 96 Wet BIG te vermijden, werd geadviseerd om de beperking dat het moest gaan om handelingen buiten iemands ‘deskundigheid’ te schrappen en de strafbepaling te richten tot eenieder die buiten noodzaak de gezondheid van een ander benadeelt. Verder adviseerden de onderzoekers om, mede in verband met niet-reguliere behandelingen, bij ‘een aanmerkelijke kans op benadeling’ tevens op te nemen dat die kans ook kon worden aangenomen indien de behandelaar daadwerkelijk overwegende invloed op de consument had uitgeoefend om hem van de reguliere geneeskunst te weerhouden. De niet-reguliere behandelaar zou dan handelen in strijd met de op hem rustende zorgplicht, welke ook uitdrukkelijk in de Wet BIG moest worden opgenomen.

De aanbevelingen met betrekking tot art. 96 Wet BIG werden grotendeels overgenomen, met uitzondering van het schrappen van de overtreding en de aanscherping met het oog op niet-reguliere behandelingen en behandelaren. Eerder was een voorstel om de overtreding in art. 96 Wet BIG om te zetten in een

285 Tweede evaluatie Wet BIG (Sijmons e.a. 2013), p. 278-281.

misdrijf al gestrand.²⁸⁶ De reden daarvoor was de verwachting dat door het verzwaren van de bewijslast het aanpakken van alternatieve behandelaren zou worden belemmerd. Het aanscherpen van art. 96 Wet BIG met het oog op niet-reguliere behandelingen en de daarbij betrokken behandelaren werd overbodig geacht, omdat elk handelen of nalaten dat benadeling van de gezondheid of een aanmerkelijke kans daarop veroorzaakt al onder art. 96 viel (dus ook bijvoorbeeld het uitoefenen van overwegende invloed op een consument om hem van de reguliere geneeskunst te weerhouden).²⁸⁷ Op termijn zou in de Wkkgz overigens toch al worden opgenomen dat niet-reguliere behandelaren slechts zorg mogen verlenen die buiten noodzaak niet leidt tot schade of een aanmerkelijke kans op schade voor de gezondheid van de cliënt en dat ook zij de rechten van de cliënt in acht moeten nemen en de cliënt met respect moeten behandelen. Dat is uiteindelijk gerealiseerd via art. 2 lid 3 Wkkgz.

De overige 3 aanbevelingen (aanbeveling 27, 28 en 29) hadden betrekking op het invoeren van de mogelijkheid voor de strafrechter om een algeheel beroepsverbod op te leggen (betrekking hebbend op elke vorm van hulpverlening en ongeacht de setting waarin het delict was begaan), het verbeteren van het overleg tussen de IGJ en het OM en het aanwijzen van een vaste instantie waar medische strafzaken in hoger beroep konden worden behandeld. De invoering van een algeheel strafrechtelijk beroepsverbod was volgens de onderzoekers nodig omdat de bestaande regeling van de ontzetting uit 'het betrokken beroep' in art. 96 lid 3 Wet BIG geen effect sorteerde in het geval een doorgehaalde beroepsbeoefenaar zonder beschermde titel hulp zou blijven verlenen en ook weinig zinvol was in het niet-reguliere circuit vanwege het veelal onduidelijke karakter van de beroepshoedanigheid van behandelaren in dat circuit. De aanbeveling werd aangenomen noch afgewezen; de toenmalige minister van VWS liet slechts weten de ontwikkeling van de rechtspraak op dit punt te willen volgen. Het voorstel van de onderzoekers om te voorzien in de mogelijkheid om een behandelaar, die verdacht werd van overtreding van art. 96 Wet BIG, in afwachting van de uitspraak, direct te schorsen met daaraan te verbinden voorwaarden, werd meteen afgewezen vanwege onder meer de al bestaande mogelijkheden voor de officier van justitie en de strafrechter om op grond van art. 96a respectievelijk 96b Wet BIG een voorlopige voorziening te treffen. Verder werd de gedachte achter de aanbeveling dat de IGJ in een veel vroeger stadium moest overleggen met het OM gesteund, evenals de aanbeveling om een vaste instantie aan te wijzen voor medische strafzaken in hoger beroep.

286 *Kamerstukken II* 2009/2010, 32402, nr. 3, p. 84-85.

287 *Kamerstukken II* 2014/2015, 29282, nr. 211, p. 29-30.

9.2.3 Ontwikkelingen na de tweede evaluatie

Art. 96 Wet BIG

Sinds de wetswijziging van 2016²⁸⁸ bevat art. 96 Wet BIG 2 strafbaarstellingen. Sinds de wetswijzigingen van 2016 en 1 april 2019²⁸⁹ luidt de strafbaarstelling in lid 1: “Degene die bij het verrichten van handelingen op het gebied van de individuele gezondheidszorg buiten noodzaak benadeling of een aanmerkelijke kans op benadeling van de gezondheid van een ander veroorzaakt, wordt, indien hij weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat hij bij het verrichten van die handelingen benadeling of een aanmerkelijke kans op benadeling van de gezondheid van een ander veroorzaakt, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste 2 jaren of geldboete van de vierde categorie.” Het betreft hier een misdrijf, waarvoor vereist is dat de zorgverlener wist of ernstige reden had om te vermoeden dat zijn handelen of nalaten benadeling van de gezondheid kon veroorzaken. De strafbaarstelling in lid 2 bevat dit vereiste niet en geldt als een overtreding. Het uitgangspunt bij strafrechtelijke vervolging op grond van art. 96 is dat er een misdrijf is gepleegd (lid 1).²⁹⁰ Hierin weerklinkt de gedachte dat strafrechtelijke handhaving aangewezen is in geval van ernstige schendingen van art. 96.²⁹¹ Bij lichtere schendingen van art. 96 (lid 2) behoort het opleggen van een bestuurlijke boete tot de mogelijkheden.

Voor strafbaarheid op grond van art. 96 lid 1 Wet BIG moet momenteel sprake zijn van ‘handelingen op het gebied van de individuele gezondheidszorg’ die ‘buiten noodzaak’ worden uitgevoerd en waarvan de beroepsbeoefenaar ‘weet of een ernstige reden heeft om te vermoeden’ dat die handelingen ‘benadeling of een aanmerkelijke kans daarop van de gezondheid van een ander’ kunnen veroorzaken. Deze omschrijving weerspiegelt een ruime strafbaarstelling die het niet alleen mogelijk maakt om een zorgverlener bij verwezenlijkte, maar ook bij dreigende benadeling van de gezondheid te vervolgen.²⁹² Bij benadeling gaat het bovendien niet alleen om lichamelijke schade; ook (dreigende) schade aan de

288 Wet van 7 oktober 2015, *Stb.* 2015, 407.

289 Wet van 11 juli 2018, *Stb.* 2018, 260.

290 *Kamerstukken II* 2009/2010, 32402, nr. 3, p. 159-160. Met die kwalificatie wordt de ernst van het strafbare feit in de zin van art. 96 lid 1 Wet BIG benadrukt.

291 *Kamerstukken II* 2008/2009, 31476, nr. 8, p. 2; en *Kamerstukken II* 2009/2010, 32402, nr. 3, p. 160.

292 Hiermee gaat art. 96 Wet BIG verder dan het commune strafrecht dat vaak het veroorzaken van (zwaar) lichamenlijk letsel of de dood vereist.

geestelijke gezondheid moet daaronder worden begrepen.²⁹³ Van een aanmerkelijke kans op benadeling kan blijkens de wetsgeschiedenis overigens ook sprake zijn “(...) indien iemand onbevoegd en/onbekwaam is de handelingen als bedoeld in art. 36 [Wet BIG] te verrichten. Een voorbeeld hiervan is iemand die een opleiding nog niet heeft afgerond, voorbehouden handelingen zonder supervisie uitvoert.”²⁹⁴

Met de wijziging van art. 96 in 2016 werd ook het vereiste dat een geregistreerde beroepsbeoefenaar buiten de grenzen van zijn deskundigheidsgebied moest zijn getreden om strafbaar te kunnen zijn, geschrapt.²⁹⁵ Sindsdien is eenieder die handelingen op het gebied van de individuele gezondheidszorg verricht en daarbij (een aanmerkelijke kans op) benadeling van de gezondheid van een ander veroorzaakt in potentie strafbaar wegens schending van art. 96 Wet BIG, of deze nu geregistreerd is of niet.²⁹⁶

Art. 98a Wet BIG

Op grond van de Wet BIG kan de strafrechter de zorgverlener, bij een veroordeling op grond van art. 96 Wet BIG tevens een beroepsverbod opleggen. Dit strafrechtelijke beroepsverbod, geregeld in art. 96 lid 3 Wet BIG, beperkt zich tot het beroep waarin het strafbare feit is begaan. Met de wetswijziging van 2019 is daar echter nog een mogelijkheid bijgekomen, namelijk dat een persoon die werkzaam is in de individuele gezondheidszorg kan worden ontzet van het recht om een of meer beroepen in de individuele gezondheidszorg uit te oefenen (art. 98a Wet BIG).²⁹⁷ De bepaling bevat een limitatieve opsomming van de strafbare feiten waarbij deze beroepsontzetting kan worden uitgesproken, waarbij niet alleen moet worden gedacht aan de delicten van art. 96 lid 1 en 2 Wet BIG, maar ook aan verschillende delicten uit het commune strafrecht (zeden-, gewelds- en levensdelicten). Omdat de beroepsontzetting in art. 98a niet gekoppeld is aan het beroep waarin het strafbare feit werd begaan, wordt gesproken van een algeheel (of breed) strafrechtelijk beroepsverbod.

293 *Kamerstukken II* 2016/2017, 34629, nr. 3, p. 25. Zie in die zin ook al Hof Arnhem-Leeuwarden 9 oktober 2015, ECLI:NL:GHARL:2015:7562, *GJ* 2016/11 m.nt. T.M. Schalken.

294 Oorspronkelijk richtte art. 96 Wet BIG zich immers alleen tot ‘niet-gekwalficeerden’. *Kamerstukken II* 2016/2017, 34629, nr. 3, p. 60.

295 Zie *Kamerstukken II* 1985/1986, 19522, nr. 3, p. 149-150.

296 Dat ook gekwalficeerden of ‘bevoegden’ onder art. 96 kunnen vallen wordt ten onrechte door sommige rechters over het hoofd gezien; zie bijvoorbeeld Rb. Zeeland-West-Brabant 25 januari 2025, ECLI:NL:RBZWB:2024:358, onder 2.1.

297 Wet van 11 juli 2018, *Stb.* 2018, 260. Inwerkingtreding: *Stb.* 2019, 111.

Met een algeheel strafrechtelijk beroepsverbod beoogde de wetgever “het risico op recidive te beperken wanneer sprake is van ernstige strafbare feiten die veelal betrekking hebben op aantasting van de lichamelijke integriteit”.²⁹⁸ Art. 98a Wet BIG bevat geen criterium om te bepalen in welke gevallen de strafrechter het beroepsverbod kan opleggen. Blijkens de wetsgeschiedenis is dit een bewuste keuze geweest: “Of een ontzetting aangewezen is, staat (...) uitsluitend ter beoordeling van een onafhankelijke rechter die daarbij alle feiten en omstandigheden van het geval zal meewegen.”²⁹⁹ Ook de vorm waarin het beroepsverbod wordt opgelegd (voor 1, meerdere of alle beroepen in de individuele gezondheidszorg) is uitsluitend ter beoordeling van de strafrechter. Het beroepsverbod in art. 98a kan alleen worden opgelegd aan personen die in de individuele gezondheidszorg werkzaam zijn,³⁰⁰ maar is niet beperkt tot strafbare feiten die tijdens het verlenen van zorg werden begaan. Een algeheel beroepsverbod kan dus ook worden opgelegd wanneer het strafbare feit (in dit geval: een delict uit het commune strafrecht) in de privésfeer werd begaan.³⁰¹ Wanneer iemand wel werkzaam is in de individuele gezondheidszorg, maar daarin geen enkel contact heeft met patiënten, ligt toepassing van art. 98a Wet BIG minder voor de hand, hoewel het volgens de wetgever ook niet is uit te sluiten.³⁰²

Overigens bestaat binnen het commune strafrecht sinds lang de mogelijkheid om bij bepaalde delicten als bijkomende straf een beroepsontzetting op te leggen.³⁰³ Deze beroepsontzetting is echter, net als het beroepsverbod in art. 96 lid 3 Wet BIG, beperkt tot het beroep waarin het strafbare feit werd begaan.³⁰⁴ Verder gold en geldt er nog steeds een beperking in duur van dit algemeen strafrechtelijk

298 *Kamerstukken II* 2017/2018, 34629, nr. 6, p. 3.

299 *Kamerstukken II* 2017/2018, 34629, nr. 6, p. 36-37.

300 Het kan dus niet uit voorzorg (anticiperend op toekomstige beroepsuitoefening) worden opgelegd.

301 Zie *Kamerstukken II* 2017/2018, 34629, nr. 6, p. 37.

302 Zie *Kamerstukken II* 2017/2018, 34629, nr. 6, p. 37.

303 Zie art. 28 lid 1 aanhef en onder 5° Sr.

304 De strafrechter legde niettemin in enkele gevallen toch een algeheel beroepsverbod op aan een veroordeelde. Zie bijvoorbeeld het vonnis van Rb. Amsterdam 20 april 2012, ECLI:NL:R-BAMS:2012:BW3465. Zie *Kamerstukken II* 2014/2015, 29282, nr. 211, p. 30.

geregelde beroepsverbod.³⁰⁵ In de wetsgeschiedenis is opgemerkt dat die beperking ook geldt voor het beroepsverbod in art. 98a Wet BIG.³⁰⁶

Tegelijk met de invoering van art. 98a Wet BIG is ook een breed tuchtrechtelijk beroepsverbod opgenomen in art. 48 lid 2 Wet BIG.³⁰⁷ Concreet heeft de wetgever hierbij situaties voor ogen gehad waarin sprake is van “(...) een ernstig zedendelict, een ernstig geweldsdelict of een levensdelict begaan door betrokkene en van dien ernst en aard dat sprake is van een gevaar voor patiënten of voor een categorie van patiënten indien betrokkene een beroep in de individuele gezondheidszorg zou (blijven) uitoefenen, respectievelijk die categorie patiënten zou mogen (blijven) behandelen.”³⁰⁸ Duidelijk is dat het bij art. 98a en art. 48 lid 2 Wet BIG, naar hun aard, gaat om vergelijkbare beroepsverboden, met dien verstande dat het strafrechtelijke beroepsverbod in art. 98a Wet BIG ook kan worden opgelegd aan personen die niet BIG-geregistreerd zijn (maar wel in de individuele gezondheidszorg werkzaam zijn).

Samenwerking en afstemming door IGJ en OM

Voor een goede afbakening tussen het strafrecht, het tuchtrecht en bestuurlijke handhaving is inhoudelijk overleg en afstemming tussen het OM en de IGJ van groot belang. Om dat overleg en die afstemming te regelen, bestaat sinds 2009 een samenwerkingsprotocol dat in de loop der jaren enkele keren is herzien. Na een aanscherping in 2015,³⁰⁹ naar aanleiding van de bevindingen van de Evaluatiecommissie Tuitjenhorn, werd in 2022 de meest recente versie uitgebracht: het Samenwerkingsprotocol gezondheidszorg IGJ en OM 2021 (hierna: Samenwerkingsprotocol 2021). Blijkens de aanhef voorziet het huidige protocol in ‘afspraken inzake de samenwerking, coördinatie, handhaving en uitwisseling van informatie’. Verder vermeldt de inleiding: “Volksgezondheid is een groot goed dat zo nodig bestuursrechtelijk, tuchtrechtelijk en/of strafrechtelijk optreden vereist. Om optimale kwaliteit en veiligheid van zorg te waarborgen, streven de IGJ en het OM naar een zo effectief, efficiënt en proportioneel mogelijke inzet van toezichts- en

305 Zie art. 31 lid 1 Sr. Het gaat om een periode van minimaal 2 en maximaal 5 jaar (indien sprake is van detentie: bovenop de duur van de gevangenisstraf).

306 *Kamerstukken II* 2017/2018, 34629, nr. 6, p. 37, met verwijzing naar art. 91 Sr. Dit artikel bepaalt dat de bepalingen van de Titels I-VIII A van Boek 1 (waarin art. 31 Sr is opgenomen), ook toepasselijk zijn op feiten waarop bij andere wetten of verordeningen straf is gesteld, tenzij de wet anders bepaalt.

307 Zie daarover hoofdstuk 6.

308 *Kamerstukken II* 2016/2017, 34629, nr. 3, p. 14-15.

309 Zie *Kamerstukken II* 2014/2015, 32647, nr. 47, met verwijzing naar *Handelingen II* 2014/2015, nr. 82, item 15.

handhavinginstrumenten. Het mogelijk gelijktijdig onderzoeken van eenzelfde feitencomplex vereist een tijdige onderlinge afstemming en een integrale benadering.” Anders dan in de voorgaande versies zijn de samenwerkingsafspraken tussen beide instanties op een tamelijk algemeen niveau geformuleerd. Zo waren in het aangescherpte protocol uit 2015 bijvoorbeeld specifieke afspraken opgenomen over afstemming in geval van seksueel grensoverschrijdend gedrag van zorgverleners.

Kern van het Samenwerkingsprotocol 2021 is dat de IGJ en het OM geregeld overleg hebben over diverse onderwerpen, op ad hoc basis of periodiek. Contact op zaakniveau kan zowel consulterend als operationeel van aard zijn en kan vooraf, aan het begin, tijdens, aan het einde als ook na afloop van een zaak plaatsvinden. De samenwerking kan onder andere bestaan uit het uitwisselen van expertise (over strafrechtelijke aspecten, medisch inhoudelijke zaken, passende bijzondere voorwaarden/beroepsverbod en dergelijke), afstemming over de inzet van toezicht en opsporing en waar mogelijk het voorkomen van samenloop tussen beide trajecten, en het uitwisselen van informatie binnen de grenzen van de wetgeving. Uitgangspunt ten aanzien van dat laatste is, aldus het protocol, dat partijen “(...) elkaar tijdig en volledig [zullen] informeren en gegevens [zullen] verstrekken binnen de grenzen van wat op grond van wet- en regelgeving en jurisprudentie is toegestaan”.³¹⁰ Hierover bevat het protocol een aantal concrete afspraken, zoals dat de IGJ voorafgaande aan de uitwisseling beoordeelt of gegevensverstrekking met het oog op strafrechtelijke opsporing en vervolging kan of moet plaatsvinden (waarbij de principes van proportionaliteit en subsidiariteit leidend behoren te zijn), dat zij geen wilsafhankelijk materiaal aan het OM verstrekt dat in de toezichtsfase is verkregen,³¹¹ en dat de IGJ alleen onder haar (afgeleide) geheimhoudingsplicht vallende gegevens verstrekt als voldaan is aan de voorwaarden die in de vaste jurisprudentie over het verschoningsrecht zijn ontwikkeld.³¹²

310 Zie Samenwerkingsprotocol 2021, par. 5.

311 Samenwerkingsprotocol 2021, p. 2: ‘Een verdachte heeft immers het recht om zichzelf niet te incrimineren (het nemo tenetur-beginsel). Wilsafhankelijk materiaal is materiaal dat met actieve medewerking van de verdachte tot stand is gekomen en in handen van de autoriteiten is geraakt, zoals verklaringen die de zorgverlener, de (latere) verdachte in het strafrecht, in de toezichtsfase bij de IGJ heeft afgelegd.’

312 Zie Samenwerkingsprotocol, p. 2-3.

9.2.4 Discussie in de literatuur

Art. 96 Wet BIG

De discussie in de literatuur spitst zich met name toe op de inhoud en praktische betekenis van art. 96 Wet BIG. De praktijk is dat er al jaren zelden wordt vervolgd of berecht voor schending van deze strafrechtsbepaling in de Wet BIG. Mevis en Postma wijten dit aan “(...) diverse, naar hun aard nogal verschillende oorzaken die elkaar tot op zekere hoogte versterken”.³¹³ Die oorzaken houden verband met de genoemde bestanddelen van art. 96 en enkele formeel-strafrechtelijke aspecten. Om te beginnen bestaat er volgens Mevis en Postma (nog altijd) onduidelijkheid over de invulling van de objectieve bestanddelen “handelingen op het gebied van de individuele gezondheidszorg”³¹⁴ en “buiten noodzaak”³¹⁵ en ontbreken er concrete handvatten om te kunnen zeggen wanneer de kans op benadeling van de gezondheid als “aanmerkelijk” heeft te gelden, en wanneer niet. Verder kan in relatie tot het subjectieve bestanddeel “weet” (verwijzend naar opzet) niet met zekerheid worden gezegd dat voorwaardelijke opzet voldoende is om de verdachte een verwijt te kunnen maken van het mogelijke gevolg van zijn gedragingen en roept het subjectieve bestanddeel “ernstige reden heeft om te vermoeden” überhaupt de vraag op wat nodig is om van verwijtbaarheid in strafrechtelijke zin te kunnen spreken. Los van de vragen en onduidelijkheden omtrent de invulling van de strafbepaling, zien Mevis en Postma enkele formeel-strafrechtelijke aspecten die toepassing van art. 96 Wet BIG voor de praktijk minder aantrekkelijk maken. Zo sluit de maximale gevangenisstraf van 2 jaar in lid 1 de toepassing van verschillende dwangmiddelen en opsporingsmethoden, zoals voorlopige hechtenis, uit.

Mevis en Postma hebben in dit verband de vraag opgeworpen of de strafbepaling in art. 96 Wet BIG niet te diffuus is en de (voorzichtige) conclusie getrokken dat de bepaling onvoldoende differentieert naar de norm en de gedraging van de verschillende adressanten om adequate strafrechtelijke handhaving mogelijk te

313 P.A.M. Mevis & L. Postma, ‘Een verkenning van nut, noodzaak en wenselijkheid van art. 96 Wet BIG’, in W.R. Kastelein, M.C. Ploem & J.G. Sijmons (red.), *Goed gezondheidsrecht: de maat van Legemaate* (liber amicorum), Den Haag: Boom 2024, p. 253-260, op p. 255 e.v..

314 Dit begrip omvat blijkens de wetsgeschiedenis “het gehele doen en laten van de zorgverlener ten opzichte van de patiënt, waaronder begrepen de advisering” (*Kamerstukken II 1985/1986, 19522, nr. 3, p. 150*). Zie verder de definitiebepaling in art. 1 Wet BIG.

315 In de wetsgeschiedenis is opgemerkt dat “[i]n het algemeen (...) van noodzaak sprake [zal] zijn als plotselinge hulpverlening noodzakelijk blijkt en zodanige hulp niet meteen van een overeenkomstig de wet gekwalificeerd persoon is te verkrijgen” (*Kamerstukken II 1985/1986, 19522, nr. 3, p. 149-150*).

maken.³¹⁶ In het verlengde hiervan heeft Mevis voorgesteld om de verschillende soorten gedragingen die nu onder art. 96 lid 1 Wet BIG vallen eerder en nadrukkelijker van elkaar te onderscheiden.³¹⁷ De werking van art. 96 zou volgens hem beperkt moeten worden tot handelingen op het gebied van de individuele gezondheidszorg door andere (alternatieve) behandelaars dan BIG-geregistreerden. Voor deze andere behandelaars zou er behoefte zijn aan een aparte strafbepaling in de Wet BIG “nu hierin elke (daadwerkelijke) benadeling strafbaar wordt gesteld evenals de aanmerkelijke kans daarop”. Een aparte strafbepaling zou voor deze behandelaars ook noodzakelijk zijn “nu de betreffende behandelaars niet door tuchtrechtelijk te handhaven richtlijnen en protocollen worden beheerst en de patiënt daardoor dus niet wordt beschermd”.

Een andere vraag inzake art. 96 Wet BIG is of op grond hiervan ook rechtspersonen kunnen worden vervolgd; de huidige formulering sluit dat niet bij voorbaat uit. De onderzoekers van de tweede evaluatie zagen “[v]oor het vaker strafrechtelijk aansprakelijk stellen van de zorginstelling als rechtspersoon (en zijn leidinggevers) (...) [wel] aanleiding, nu – als gevolg van de ingevoerde ‘gereguleerde marktwerking’ – het verlenen van zorg niet meer alleen als een publieke taak maar ook als een economische activiteit wordt gezien. Bij de inrichting van de zorg – bovendien in steeds grotere organisaties – gaan in dat licht steeds vaker andere dan puur medische belangen een rol spelen, waardoor de verantwoordelijkheid van de zorginstelling en haar bestuurders ten opzichte van de patiënt toeneemt. Noch in de wetgeving noch in de rechtspraak liggen argumenten besloten die het OM tot een terughoudend vervolgingsbeleid dwingen. Integendeel, in de nieuwe zorgmarkt is er juist reden om de bedrijfsmatige kant van de zorg extra kritisch te bekijken en daar, waar ernstige gebreken niet zozeer aan individuele hulpverleners zijn toe te schrijven, de rechtspersoon als zodanig of zijn bestuurders voor die gebreken in de bedrijfsvoering aansprakelijk te houden, ‘juist ook in het kader van artikel 96 Wet BIG’ [aanhaling MCP e.a.].”³¹⁸ Ook Mevis gaat ervan uit dat strafrechtelijke aansprakelijkheid van een rechts-

316 Mevis & Postma 2024, p. 258-259. Mevis en Postma maken onderscheid tussen enerzijds de reguliere behandelaar (de arts) en anderzijds de niet-reguliere behandelaar (de hulpverlener in het alternatieve circuit die, al dan niet bevoegd, handelingen op het gebied van de individuele gezondheidszorg verricht en daarbij schade of benadeling van de gezondheid veroorzaakt). Onder de reguliere behandelaar verstaan ze zowel de ‘goede’ arts die naar eer en geweten conform de regels van de beroepsgroep handelt maar daarbij een medische fout maakt als de ‘foute’ arts die de beroepsnormen stelselmatig en/of ernstig schendt.

317 P.A.M. Mevis, ‘Strafrechtelijke rechtsvervolging in de gezondheidszorg’, in: Q. Amelink, C. Bol & L. Postma (red.), *Tuchtrechtelijke toetsing en strafrechtelijke rechtsvervolging in de gezondheidszorg*, Den Haag: Boom 2025, p. 11-29, op p. 19.

318 Tweede evaluatie Wet BIG (Sijmons e.a. 2013) Wet BIG, p. 229-230.

persoon via de Wet BIG tot de mogelijkheden behoort.³¹⁹ Anderzijds duidt de wetsgeschiedenis er juist op dat art. 96 was bedoeld om te worden ingezet tegen natuurlijke personen (al dan niet geregistreerd).³²⁰

Samenwerking en afstemming door IGJ en OM

In de literatuur zijn ook de nodige zorgen geuit over afstemming en samenwerking tussen het OM en de IGJ, vooral daar waar sprake is, of kan zijn van dubbele procedures (verwijzend naar de samenloop van strafrecht en tuchtrecht). Bol en Postma zien weliswaar ruimte voor afstemming en samenwerking in de gevallen waar de IGJ en het OM overeenstemming zouden kunnen bereiken over de doelstelling van inzet van hun handhavingsinstrumenten (waarbij ze denken aan: “de samenleving beschermen voor het handelen van een specifieke zorgverlener”), maar vragen zich af “in hoeverre het, gezien de verschillende doelstellingen van beide stelsels, het verschil in aard van de rol tussen IGJ en OM en de daarmee gepaard gaande beperkingen in informatie-uitwisseling, mogelijk is om tot echte afstemming en samenwerking te komen op abstract en thematiek niveau”.³²¹ Ze betwijfelen in dit verband of het Samenwerkingsprotocol 2021 voldoende houvast biedt om disproportionele stapeling van overheidsingrijpen te voorkomen en pleiten ervoor dat er vanuit de IGJ en het OM meer inzicht en helderheid wordt verschaft over de te volgen route in de gevallen van (mogelijke) samenloop. Ook Amelink denkt in deze lijn.³²² Ze beargumenteert dat de knelpunten omtrent gegevensuitwisseling maken dat de IGJ en het OM vaak niet gelijktijdig over dezelfde (hoeveelheid) informatie zullen beschikken en dat het hierdoor maar zeer de vraag is of een integrale benadering haalbaar is. De knelpunten omtrent gegevensuitwisseling lijken hiermee het doel van het Samenwerkingsprotocol 2021 te bemoeilijken, aldus Amelink.

319 Zie Mevis 2025, p. 23.

320 Terzijde zij opgemerkt dat strafrechtelijke aansprakelijkheid van een rechtspersoon op grond van het commune strafrecht nog altijd tot de mogelijkheden behoort. Zie Hof 's-Hertogenbosch 22 maart 2023, ECLI:NL:GHSHE:2023:944, GJ 2023/44 m.nt. J.G. Sijmons. In deze unieke zaak werd een GGZ-instelling veroordeeld tot een (voorwaardelijke) geldboete wegens schuld aan de dood van een patiënt.

321 Bol & Postma 2025, p. 46-49.

322 Zie Amelink 2025, p. 67-68.

9.2.5 Bevindingen van het empirisch onderzoek

Aantallen

Strafrechtelijke vervolging op grond van art. 96 Wet BIG wordt in de praktijk weinig ingezet. Het precieze aantal strafrechtelijke vervolgingen wordt door het OM niet bijgehouden, maar het vermoeden is dat het sinds de tweede evaluatie wel licht is toegenomen. Ten tijde van de tweede evaluatie van de Wet BIG ging het in 2012 om 60 medische zaken, waarvan 13 tot strafvervolging hebben geleid.

Het Openbaar Ministerie

Het OM is bij de vervolging afhankelijk van de aangiftes die binnenkomen en de meldingen van de gemeentelijk lijkschouwer wanneer sprake is van niet-natuurlijk overlijden. De strafvervolging van medische zaken wordt begeleid door het Expertisecentrum Medische Zaken (EMZ), dat is gevestigd bij het arrondissementsparket Rotterdam. Wanneer een melding of aangifte is binnengekomen, worden eerst alle relevante feiten in kaart gebracht en wordt gekeken of het vermoeden dat van een strafbaar feit sprake is, klopt. Daarna wordt gekeken of de kwalificatie kan worden uitgebreid of juist verminderd. Wanneer voldoende bewijs is verzameld, is het antwoord op de opportuniteitsvraag volgens het OM over het algemeen bevestigend. In een groot aantal van de medische zaken wordt echter niet voldoende bewijs verzameld, waardoor slechts weinig zaken naar zitting gaan. Dat het lastig is om voldoende bewijs te verzamelen, geldt volgens een gesprekspartner in het bijzonder voor alternatieve behandelaars, omdat deze groep beperkt of geen dossier voert.

Art. 96 Wet BIG

Art. 96 wordt vrijwel nooit als enige of primaire delict aangevoerd; hoewel dit wel kan, wordt het delict altijd in combinatie met andere feiten aangevoerd. Primair gaat het om dood door schuld (art. 307/309 Sr), mishandeling (art. 300/302 Sr) en/of het brengen of laten in een hulpeloze toestand (art. 255/257 Sr). Met een beroep op art. 96 kan zowel een misdrijf (lid 1) als een overtreding (lid 2) worden aangevoerd; het OM gebruikt vrijwel altijd lid 1.

Het OM geeft aan dat art. 96 door de wetwijzigingen van onder andere 2019 beter toepasbaar is. Het OM ervaart het ten eerste als positief dat een hogere strafmaat in lid 5 is toegevoegd, omdat dat ertoe heeft geleid dat dit delict een feit is geworden waarbij voorlopige hechtenis mogelijk is. Ten tweede vinden zij het

positief, dat door het vervangen van het begrip ‘schade aan de gezondheid’ door ‘benadeling van de gezondheid’ een groter verschil is ontstaan tussen art. 96 en commune delicten. Ten derde is de meerwaarde van artikel 96 vergroot, doordat het zinsdeel ‘buiten het gebied van zijn deskundigheid’ is verwijderd. Het deskundigheidsgebied van een arts is zo breed, dat hij nooit handelde buiten zijn deskundigheidsgebied, waardoor art. 96 in het verleden niet kon worden ingezet bij een ingeschreven arts. Toch worden artsen nog steeds niet snel vervolgd.

Zowel het OM als de IGJ geeft aan dat er geen duidelijkheid is over de vraag of art. 96 ook ingezet kan worden tegen rechtspersonen. De tekst in art. 96 lijkt dit niet uit te sluiten, maar in de memorie van toelichting bij de wet is niets gezegd over het aanspreken van rechtspersonen. De behoefte om rechtspersonen aan te kunnen spreken via art. 96 komt op omdat de Wkkgz geen strafbepaling kent. Door gesprekspartners van het OM en de IGJ wordt het aanspreken van rechtspersonen vooral als nuttig gezien waar het gaat om bijvoorbeeld vervalste diploma's, wanneer het gaat om protocollen of wanneer de causaliteit tegen een individuele beroepsbeoefenaar niet goed is vast te stellen. Ook komt in een interview aan de orde dat er een ontwikkeling zichtbaar is dat zorgaanbieders terugkomen in de criminele netwerken van de politie. Hiervoor zou het strafrecht volgens gesprekspartners bij uitstek geschikt zijn als route.

Samenwerking en afstemming door IGJ en OM

Net als tijdens de tweede evaluatie blijkt dat er nog onvoldoende inhoudelijke afstemming plaatsvindt tussen de IGJ en het OM. Eén van de moeilijkheden bij het overleg tussen beide organisaties is dat op het moment dat de afstemming plaatsvindt, de informatiepositie van beide organisaties anders is. Het OM staat op dat moment vaak aan het begin van het opsporingsonderzoek, terwijl de IGJ vaak al een heel eind is met het calamiteitenonderzoek of dat al heeft afgerond. Bovendien blijkt uit de gesprekken dat de IGJ hecht aan voldoende ruimte om zelfstandig te kunnen beslissen over de verdere stappen ten aanzien van een beroepsbeoefenaar; het is in hun visie van belang dat ze besluiten kunnen nemen in onafhankelijkheid van eventuele belangen en overwegingen van het OM.

Een knelpunt bij de afstemming tussen de IGJ en het OM dat door beide organisaties wordt genoemd, heeft betrekking op de afgeleide geheimhoudingsplicht en het daaraan gekoppelde verschoningsrecht van de IGJ in het kader van de gegevensuitwisseling met het OM. Daardoor betreft het overleg tussen beide organisaties hoofdzakelijk procedurele aspecten en blijft de inhoud van een zaak vrijwel onbesproken. Deze praktijk lijkt op gespannen voet te staan met art. 65 lid

7 Wet BIG dat bepaalt dat ‘de inspecteur (...) verplicht [is] ter zake van door hem ingediende klaagschriften aan de ambtenaren van het OM de door hen gevraagde inlichtingen te verstrekken’. Dit laatste kan voor het OM nodig zijn om bijvoorbeeld de ernst van een situatie in geval van een overlijden van de patiënt binnen de context van de gezondheidszorg goed te duiden, aldus een gesprekspartner.

Uit de interviews met gesprekspartners van de IGJ en het OM blijkt dat beide instanties een andere uitleg geven aan de reikwijdte en de gevolgen van art. 65 lid 7 Wet BIG, waarbij de gesprekspartners vanuit het OM en de ambtenaren van de IGJ die zich bezighouden met opsporing de wetsbepaling als een ruimere grondslag voor gegevensuitwisseling zien dan de IGJ-ambtenaren die met het toezicht zijn belast. Hierbij draait het om de vraag welke inlichtingen in art. 65 lid 7 worden bedoeld. Volgens de IGJ kan het hier niet gaan om medische gegevens en verklaringen, ofschoon de wetgever dat niet met zoveel woorden heeft gesteld.³²³ Het OM geeft aan dat wanneer de IGJ nauwelijks informatie deelt, het geen goede afweging kan maken, noch kan bepalen of er ten aanzien van personen een rol voor het strafrecht is weggelegd. De gesprekspartners zouden graag zien dat de wetgever nader expliciteert wat de precieze implicaties van de wetsbepaling zijn.

Een ander knelpunt dat door 1 van de gesprekspartners wordt genoemd, is terughoudendheid van de IGJ met het inzetten van het tuchtrecht bij BIG-geregistreerden, bijvoorbeeld omdat de zorgverlener laat zien dat hij reflectief is (zie ook par. 7.3). Deze terughoudendheid kan er volgens gesprekspartners voor zorgen dat het OM eerder een zaak start dan gezien de doelen van het strafrecht gewenst is. Het strafrecht zou in die visie immers alleen ingezet moeten worden wanneer sprake is van grove nalatigheid. Wanneer strafzaken gestart zouden worden vanwege het uitblijven van een tuchtzaak, dan is dat niet passend bij het strafrecht als ultimum remedium. Dit knelpunt vertoont ook samenhang met het vorige punt over het afgeleid beroepsgeheim: nu het OM niet over dezelfde

323 Zij gaf indertijd in de memorie van toelichting van de Wet BIG (*Kamerstukken II 1985/86, 19522*, nr. 3, p. 128) over de betekenis van art. 65 lid 7 Wet BIG (toen: art. 80 lid 6 Wet BIG) aan dat de bepaling ‘(...) ziet op de gevallen waarin ter zake van verdenkingen, gerezen tegen personen die aan het tuchtrechtelijk toezicht krachtens deze wet onderworpen zijn, overleg tussen de inspecteur en ambtenaren van het Openbaar Ministerie nodig of wenselijk is. Bepaalde misslagen leveren zowel tuchtrechtelijk als strafrechtelijk gesanctioneerde delicten op. Het is van belang dat door de inspectie en het OM in gezamenlijk overleg kan worden uitgemaakt of tegen de betrokkene, afhankelijk van de opportuniteit, tuchtrechtelijk dan wel strafrechtelijk, of eventueel zowel op tuchtrechtelijke als op strafrechtelijke voet zal worden opgetreden. Zodanig overleg mag niet worden belemmerd door de op de inspecteur in het algemeen rustende geheimhoudingsplicht. Door de onderhavige bepaling wordt deze ten opzichte van het OM doorbroken.’

informatie beschikt als de IGJ, kan de IGJ tot de conclusie komen dat de zorgverlener en/of zorgaanbieder voldoende heeft geleerd van de klacht terwijl het OM dat op basis van de gegevens niet kan vaststellen. Het OM beschikt immers alleen over informatie over de gevolgen van de calamiteit (het overlijden). Een tijdens de interviews genoemd voorbeeld is dat wanneer de IGJ na een calamiteit van de zorgaanbieder een verbeterd protocol ontvangt en op basis daarvan concludeert dat voldoende geleerd is van de gebeurtenis, die informatie bij het OM ontbreekt.

Uit de interviews met gesprekspartners komt, samenvattend, naar voren dat de samenwerking tussen de IGJ en het OM in dit soort situaties niet goed van de grond komt, dat de IGJ samenwerking niet opzoekt, en dat de onduidelijkheid over de ruimte voor informatie-uitwisseling goede samenwerking belemmert. De meerwaarde van het Samenwerkingsprotocol 2021 lijkt al met al behoorlijk beperkt.

9.3 Titelbescherming, opleidingseisen en deskundigheid

9.3.1 Ter inleiding

Binnen het systeem van de Wet BIG wordt onderscheid gemaakt tussen beroepen die onder het zware regime (van onder andere de opleidingseisen en het wettelijk tuchtrecht) vallen en beroepen die onder het lichte regime vallen. Alleen de eerste groep beroepsbeoefenaren functioneert binnen een systeem van constitutieve registratie; hun beroepstitel wordt in het BIG-register vermeld (met verplichte periodieke registratie). Men mag dan de wettelijk beschermde beroepstitel voeren. Deze zogenoemde art. 3-beroepen, op dit moment 11,³²⁴ vallen ook onder het tuchtrecht van de Wet BIG. Sommige van de art. 3-beroepen (zoals artsen, tandartsen, apothekers, gezondheidszorgpsychologen en verpleegkundigen) kennen daarnaast een regeling voor specialismen. Specialistentitels worden door beroepsorganisaties in het leven geroepen, door de minister van VWS erkend en, bij verkrijging, eveneens in het BIG-register geregistreerd.

324 Die beroepen zijn: arts, tandarts, apotheker, gezondheidszorgpsycholoog, psychotherapeut, fysiotherapeut, verloskundige, verpleegkundige, physician-assistant, orthopedagoog-generalist en klinisch technoloog.

Onder het lichte regime vallen beroepen met een opleidingstitel (art. 34-beroepen) die inmiddels aan 15 beroepen is toegekend.³²⁵ Voor deze beroepen geldt geen constitutieve registratie in het BIG-register; zij ontleen het recht een wettelijk beschermde titel te voeren aan het voltooien van hun opleiding. Ook het wettelijk tuchtrecht geldt voor hen niet. Ten aanzien van sommige beroepsorganisaties is wel een kwaliteitsregister ingesteld waarbij de ingeschrevenen zich verbinden aan de binnen de beroepsgroep gehanteerde kwaliteitsmaatstaven.

De in de Wet BIG geregelde beroepen kennen elk een specifiek, wettelijk verankerd opleidingstraject dat aansluit bij het voor dat beroep omschreven deskundigheidsgebied.³²⁶ Het met succes doorlopen van dat opleidingstraject biedt zicht op het voeren van een wettelijk beschermde titel; het publiek kan zo weten wat te verwachten is van de deskundigheid van de betreffende beroepsbeoefenaar.

Het systeem van herregistratie is gericht op behoud, ontwikkeling en bevordering van het kwaliteitsniveau van de beroepsbeoefenaar in relatie tot het startniveau (dat is terug te voeren op de eindtermen van de opleiding).

Hieronder gaan we, zoals in de inleiding van dit hoofdstuk al aangekondigd, in op 2 subthema's rond het functioneren van de Wet BIG waarvoor door de beroeps- en patiëntenorganisaties binnen het bredere thema van titelbescherming, opleiding en deskundigheid aandacht is gevraagd. Die betreffen registratie van het BIG-nummer en de eisen in het kader van herregistratie.

9.3.2 Bevindingen uit de tweede evaluatie

Registratie van het BIG-nummer

Uit de in 2012 en 2013 uitgevoerde tweede evaluatie van de Wet BIG is naar voren gekomen dat de BIG-registratie van beroepsbeoefenaren voor hen nadrukkelijk geen instrument bleek te zijn dat ze graag gebruikten of uitdroegen naar hun patiënten toe. Zij bleken nauwelijks bereid om hun BIG-registratie meer zichtbaar te maken, '(...) bijvoorbeeld door hun BIG-nummer op eigen briefpapier te

325 Die beroepen zijn: apothekersassistent, diëtist, ergotherapeut, huidtherapeut, klinisch fysicus, logopedist, mondhygiënist, oefentherapeut, optometrist, orthoptist, podotherapeut, radiologisch laborant, radiotherapeutisch laborant, tandprotheticus, en verzorgende in de individuele gezondheidszorg (VIG'er).

326 De deskundigheidsgebieden van art. 3-beroepen zijn bij of krachtens wet omschreven, in enkele gevallen – zoals dat van de arts – slechts zeer globaal. De opleidingseisen voor art. 3-beroepen zijn bij AMvB vastgesteld. Bij art. 34-beroepen zijn zowel de opleidingseisen als het deskundigheidsgebied bij AMvB geregeld.

vermelden of door het dragen van een speld of badge'.³²⁷ Tegelijkertijd bleek het BIG-nummer voor instellingen en zorgverzekeraars wel een belangrijke functie te vervullen, namelijk als instrument ter controle van de kwaliteit van zorg. Zo zouden zorginstellingen het register vooral bij sollicitatieprocedures raadplegen, in veel grotere mate dan dit gebeurde ten tijde van de eerste evaluatie. Maar, zo stelden de onderzoekers van de tweede evaluatie, vast '(...) [n]adat een beroepsbeoefenaar eenmaal in dienst is genomen, neemt het gebruik sterk af. Instellingen zoeken ook naar informatie via het BIG-register in geval van incidenten. In mindere mate dan instellingen gebruikt de IG[J] de BIG-registratie, door beroepsbeoefenaren naar hun registratienummer te vragen. Nog minder vaak (...) gebruiken beroepsbeoefenaren het register om na te gaan of beroepsbeoefenaren waarmee zij samenwerken BIG-geregistreerd zijn'.³²⁸ In hun rapport wezen de onderzoekers ook op het belang om onderscheid te maken tussen de externe en interne werking van de BIG-registratie, waarbij de externe werking verwijst naar de voorlichtingsfunctie richting het publiek, en de interne werking naar de kwaliteitscontrolefunctie binnen de organisatie van de zorg.³²⁹ De onderzoekers verbonden aan deze bevindingen 2 aanbevelingen. De eerste vormde een opdracht aan de toen in oprichting zijnde registrautoriteit.³³⁰ Deze zou de herkenbaarheid van zowel publieke als private titelregistraties moeten bevorderen, onder meer door publiekcampagnes en door '(...) zorg te dragen voor beter toegankelijke en gebruiksvriendelijke publieksinformatie, met name toegespitst op de vindbaarheid van BIG-geregistreerden die een maatregel opgelegd kregen. (...)'.³³¹ De tweede aanbeveling richtte zich tot de wetgever. Deze moest BIG-geregistreerden verplicht stellen hun BIG-nummer op websites en rekeningen te vermelden, en zorginstellingen om bij geregistreerde beroepen alleen met BIG-geregistreerde beroepsbeoefenaren te werken, zodat werkgevers verplicht zouden worden het BIG-register te raadplegen.³³²

Herregistratie en deskundigheidsbevordering

De onderzoekers van de tweede evaluatie benadrukten het belang van een degelijk functionerend systeem van periodieke (de 5-jaarlijkse) herregistratie. Voorkomen moet worden dat dit '(...) in werkelijkheid slechts een loze verant-

327 Tweede evaluatie Wet BIG (Sijmons e.a. 2013), par. 3.4.1 en 3.5.

328 Tweede evaluatie Wet BIG (Sijmons e.a. 2013), p. 259.

329 Tweede evaluatie Wet BIG (Sijmons e.a. 2013), p. 260.

330 Die beheerderstaak is thans belegd bij het CIBG (Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg), een uitvoeringsorganisatie van het ministerie van VWS.

331 Tweede evaluatie Wet BIG (Sijmons e.a. 2013), p. 261.

332 Tweede evaluatie Wet BIG (Sijmons e.a. 2013), p. 261.

woording van urenbesteding behelst en bijgevolg calculatiegedrag in de hand werkt. Of het systeem daadwerkelijk toegevoegde waarde heeft in het licht van het concept van verantwoorde zorg, hangt dan ook sterk af van de ambitie van het systeem en de mate waarin zijn bouwstenen (lees: de eisen voor registratie) het waarmaken van die ambitie mogelijk maken. Tegen deze achtergrond valt te betwijfelen of het verstandig is het instrument van de periodieke registratie enkel in dienst te stellen van het deskundigheidsonderhoud bij de beroepsuitoefening en daarbij niet tegelijk ook deskundigheidsbevordering aan te sturen.' En even verderop in het rapport: '[e]rbediging van het belang van patiëntveiligheid vergt dat de eisen voor herregistratie niet te licht zijn, maar op een behoorlijk zorgniveau aankomen en tegelijk (mede) gericht zijn op verbetering van de kwaliteit van de beroepsuitoefening. Tegen deze achtergrond is het aan te bevelen dat aan de vereisten voor periodieke registratie ten minste de eis van participatie in een aangewezen vorm van intercollegiale toetsing wordt toegevoegd'.³³³ Kortom: de onderzoekers voerden een sterk pleidooi voor een systeem van periodieke herregistratie dat zich niet alleen richt op consolidatie van de bestaande kwaliteit van de zorgverlening, maar ook op de (noodzakelijke) professionele ontwikkeling en deskundigheidsbevordering van beroepsbeoefenaars.³³⁴

9.3.3 Ontwikkelingen na de tweede evaluatie

Registratie van het BIG-nummer

De toenmalige minister van VWS (Edith Schippers) liet in het kabinetsstandpunt op de tweede evaluatie weten de onderzoeksbevindingen over de registratie van het BIG-nummer te onderschrijven. Het is, aldus de Kamerbrief, voor patiënten, zorginstellingen en inkopers van zorg van belang te kunnen nagaan wie geregistreerd is in het BIG-register. 'Dit draagt bij aan transparantie in de zorg, omdat zo controleerbaar is of een beroepsbeoefenaar terecht een beschermde titel voert, bevoegd is om zelfstandig voorbehouden handelingen uit te voeren en of er tuchtmaatregelen opgelegd zijn aan een beroepsbeoefenaar'.³³⁵ Ook de aanbevelingen tot invoering van een wettelijke plicht tot vermelding van het BIG-nummer

333 Tweede evaluatie Wet BIG (Sijmons e.a. 2013), p. 85.

334 Tweede evaluatie Wet BIG (Sijmons e.a. 2013), p. 84.

335 *Kamerstukken II* 2014/15, 29282, nr. 211, p. 6.

(op websites en onder emailberichten),³³⁶ die in 2021 in werking trad,³³⁷ en een verbetering van publieksvoorlichting (websites) werden door het kabinet overgenomen. Overigens heeft het kabinet eind 2024 aangekondigd deze maatregel alweer te willen afschaffen omdat de lasten hiervan niet in verhouding staan tot het effect op de kwaliteit van zorg en de patiëntveiligheid.³³⁸ Daarbij blijft de verplichting van beroepsbeoefenaren om – op verzoek van patiënten – hun BIG-nummer kenbaar te maken, in stand.

Niet overgenomen werd echter de aanbeveling om zorginstellingen wettelijk te verplichten, om bij geregistreerde beroepen, alleen te werken met BIG-geregistreerden. Ofschoon de minister het belang van een goede controle op dit punt zeker inzag (Is het een BIG-geregistreerde die men in dienst wil nemen), vond zij een wettelijke plicht te ver gaan, te meer nu instellingen al een bredere verantwoordelijkheid op dit punt hebben. Zo zullen zij ook in de gaten moeten houden of men te maken heeft met een voormalig BIG-geregistreerde die is doorgehaald in het BIG-register vanwege een tuchtrechtelijke uitspraak (in Nederland of in het buitenland), of een zorgverlener die niet aan de herregistratie-eisen heeft voldaan.³³⁹

Herregistratie en deskundigheidsbevordering

Ook de conclusie van de tweede evaluatie dat de eisen in het kader van herregistratie moeten worden uitgebreid viel in goede aarde bij de toenmalige minister van VWS.³⁴⁰ Ze liet in het standpunt weten voornemens te zijn die eisen uit te breiden en daarbij zowel de suggesties van de wetsevaluatie (intercollegiale toetsing en deelname aan deskundigheidsbevorderende activiteiten) als die van

336 Besluit van 20 maart 2020, houdende wijziging van het Registratiebesluit BIG teneinde regels te stellen over het gebruik van het BIG-nummer door geregistreerde beroepsbeoefenaren *Stb.* 2020, 111. Het voorstel om het BIG-nummer onder rekeningen te plaatsen, zoals voorgesteld in de tweede evaluatie werd niet overgenomen, vanwege de vrees voor administratieve lasten.

337 Zie art. 4a Registratiebesluit BIG: ‘Een beoefenaar van een beroep als bedoeld in artikel 3 van de wet draagt er zorg voor dat zijn BIG-nummer kenbaar wordt gemaakt: a. wanneer hem daarom wordt verzocht; b. wanneer de beroepsbeoefenaar zijn naam in het kader van de uitoefening van het beroep of van een specialisme daarvan als bedoeld in artikel 14 van de wet, kenbaar maakt, dan wel ermee instemt dat zijn naam in dat kader kenbaar wordt gemaakt: 1° bij het gebruik van zijn naam op de website van de beroepsbeoefenaar of van de organisatie waarvoor hij het beroep of het specialisme daarvan uitoefent; 2° onder door de beroepsbeoefenaar of onder diens naam door zijn werkgever verzonden e-mailberichten’.

338 Brief van de minister van VWS aan de Tweede Kamer van 12 november 2024, *Kamerstukken II* 2024/25, 29 282, nr. 583, p. 7. Zie ook *Kamerstukken II* 2022/23, 29 282, nr. 522, p. 5-6.

339 *Kamerstukken II* 2014/15, 29282, nr. 211, p. 14.

340 *Kamerstukken II* 2014/15, 29282, nr. 211, p. 14-15.

de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (waaronder eveneens een wettelijke verplichting tot deskundigheidsbevorderende activiteiten)³⁴¹ te zullen betrekken. De aanbevelingen van de onderzoekers sloten bovendien goed aan bij de boodschap van het IGJ-rapport ‘De Staat van de Gezondheidszorg 2013’, waarin gepleit wordt voor ‘(...) meer inhoudelijke eisen bij herregistratie, waarmee herregistratie een ijkmoment voor verantwoord functioneren wordt’, aldus de minister.³⁴² Zij sloot haar reactie af met de mededeling een verplichte toets aan het einde van nascholingsmodules te willen introduceren, waarbij opgedane kennis in het kader van de herregistratie (in het BIG-register of een specialistenregister) wordt getoetst.

Wat is er van deze plannen terecht gekomen? In juni 2023 liet voormalig minister van VWS (Ernst Kuipers) weten in elk geval niet te zullen overgaan tot wettelijke verankering van deskundigheidsbevordering als extra eis van periodieke registratie in de Wet BIG (dat achtte hij wenselijk noch noodzakelijk).³⁴³ Hij verwees vervolgens naar de activiteiten van zorgprofessionals, werkgevers en beroepsverenigingen, zoals bijvoorbeeld private kwaliteitsregisters van de beroepsverenigingen. ‘Deze dragen bij aan het op peil houden van de professionele standaard, ter borging van de kwaliteit van zorgverlening, omdat private kwaliteitsregisters extra scholingseisen stellen. Ook zijn de kwaliteitsregisters een belangrijke bron voor patiënten, werkgevers en anderen om te controleren of zij met een betrouwbare zorgverlener te maken hebben. De keuze om deel te nemen aan een beroepsvereniging en daarmee deelname aan een kwaliteitsregister ligt bij de zorgverlener zelf. Dit past bij de eigen verantwoordelijkheid van de zorgverlener voor het op peil houden en verhogen van de deskundigheid vanuit een intrinsieke motivatie,’ aldus Kuipers.

341 RVS, Bekwaam is bevoegd, Den Haag: RVS 2011, p. 53-56.

342 Zie in die zin ook de IGJ in de Staat van de Gezondheidszorg 2013 (‘Op weg naar aantoonbaar verantwoord functionerende beroepsbeoefenaren in de zorg’), p. 13: ‘Er vindt in het veld veel discussie plaats over de waarde van de huidige herregistratie: het is de vraag hoeveel herregistratie zegt over de kwaliteit van de zorg die een beroepsbeoefenaar levert. De inspectie pleit voor het stellen van meer inhoudelijke eisen aan de herregistratie. Bijvoorbeeld door als eis te stellen dat een beroepsbeoefenaar deelneemt aan visitaties en aantoonbaar werkt aan verbeterpunten hieruit. Ook na- en bijscholing moet minder vrijblijvend worden: deelname volstaat niet als mensen de scholing niet met een positief resultaat afsluiten. (...)’

343 *Kamerstukken II 2022/23*, 29 282, nr. 522, p. 4.

9.3.4 Bevindingen van het empirisch onderzoek

Registratie van het BIG-nummer

Zoals hiervoor aangegeven is bij de wetswijziging in 2019 een verplichting geïntroduceerd voor BIG-geregistreerden om hun BIG-nummer te vermelden op de website, op facturen en in e-mail. De beroepsgroepen geven in de groepsbijeenkomst aan dat de administratieve lasten van deze maatregel beperkt zijn. Het op de website vermelden van het BIG-nummer draagt volgens hen bij aan de informatievoorziening aan patiënten over bevoegdheid en bekwaamheid. Patiëntenorganisaties geven aan dat het BIG-nummer belangrijke informatie oplevert voor patiënten. Hoewel een groot deel van de patiënten niet weet waar het nummer voor staat en het BIG-register niet raadpleegt, levert het voor een ander deel van de patiënten toch informatie op. De patiëntenorganisaties geven overigens aan dat helaas nog niet elke BIG-geregistreerde zorgverlener het nummer vermeldt in de correspondentie.

Patiëntenfederatie Nederland geeft aan dat door het vermelden van het BIG-nummer de bekendheid van het BIG-register wordt vergroot, waardoor patiënten dat register mogelijk meer raadplegen. De bekendheid zou volgens hen vergroot kunnen worden, door ook een link bij het BIG-nummer te plaatsen, zodat patiënten direct naar het BIG-register worden doorgeleid. Nu is het BIG-register niet heel bekend bij het publiek, terwijl de Patiëntenfederatie wel constateert dat het publiek zoekt naar informatie over het BIG-register. Het informatie-item op hun website over het BIG-register wordt elke maand circa 320 keer bezocht.

In de onderstaande tabel is voor verschillende onderwerpen aangegeven hoe vaak deze informatie op de website van Patiëntenfederatie Nederland wordt bekeken door het publiek. Het geeft aan dat patiënten op zoek zijn naar informatie over het tuchtrecht en aanverwante onderwerpen.

Tabel 9.1 — Informatie op website Patiëntenfederatie Nederland

Titel van de pagina	Aantal keren bezocht per maand
BIG-register	320
Voorbehouden handelingen	100
Verschil klachtenregeling instelling en tuchtcollege	55
Delen medische gegevens bij tuchtzaak	50
Eindverantwoordelijkheid bij meerdere zorgverleners	30
Inzagerecht dossier door arts zonder behandelrelatie	22
Klacht over Regionaal of Centraal Tuchtcollege	11

Een andere wetswijziging uit 2019 betreft verschillende aanpassingen in de aantekeningen die in het BIG-register staan, met als doel de vindbaarheid van deze maatregelen te vergroten. Patiëntenfederatie Nederland geeft aan dat het BIG-register nauwelijks bekend is bij patiënten, maar dat de federatie wekelijks de aantekeningen in het BIG-register nagaat, zodat beroepsbeoefenaren waarvoor een maatregel geldend is, niet meer op de website Zorgkaart Nederland worden getoond. In de schriftelijke reacties van beroepsgroepen worden over de vindbaarheid van de maatregelen geen opmerkingen gemaakt. Wel geven enkele beroepsgroepen (met name psychotherapeuten en mondhygiënist(en)) aan dat er onvoldoende toezicht is op de titelbescherming: misbruik van beschermde titels komt in sommige beroepen regelmatig voor.

Herregistratie en deskundigheidsbevordering

In het project ‘Toekomstbestendige BIG’ is een aanbeveling gedaan over deskundigheidsbevordering. Het gaat om een wettelijke verplichting tot deskundigheidsbevordering als extra eis bij de herregistratie.³⁴⁴ Dat voorstel werd gedragen door een groot deel van de beroepsorganisaties, maar is door het ministerie van VWS niet overgenomen, onder verwijzing naar zelfregulering. Verschillende beroepsgroepen, waaronder de KNMG, vragen hiervoor aandacht in de reacties, omdat de zelfregulering door beroepsgroepen leidt tot ongelijkheid – omdat de ene beroepsgroep het anders heeft geregeld dan de andere – en daarmee onvoldoende kwaliteit. Sommige beroepsgroepen hebben geen aanvullende kwaliteitsregulering.

344 Op dit moment is er slechts 1 eis, namelijk gemiddeld 8 uur per week werken binnen een periode van 5 jaar. Als dat niet wordt gehaald, kan herregistratie alsnog plaatsvinden als scholing wordt gedaan. Zie ook herregistratie BIG-register Beoordelingskader, Juni 2024: <https://www.bigregister.nl/herregistratie/documenten/publicaties/2017/03/03/beoordelingskader-artsen>.

KNMT vraagt in het bijzonder aandacht voor een wettelijke verplichting tot deskundigheidsbevordering omdat 25% van de tandartsen een buitenlands diploma heeft en deskundigheidsbevordering voor die groep niet vanzelfsprekend is.

9.4 Analyse

9.4.1 Strafrecht

Algemeen

Het strafrecht vervult als vijfde instrument van de Wet BIG in potentie een belangrijke rol waar het de kwaliteitsbewaking van de individuele beroepsbeoefening betreft, zij het dat die rol zich in de praktijk hoofdzakelijk beperkt tot situaties waarin het wettelijk geregelde tuchtrecht niet van toepassing is en tevens een individueel gerichte aanpak aan de orde is. Dit laatste omdat er tot nu toe geen aanwijzingen zijn dat rechtspersonen op grond van art. 96 Wet BIG aansprakelijk kunnen worden gesteld,³⁴⁵ al zouden sommigen, zoals de onderzoekers van de tweede evaluatie, dat wel wenselijk vinden. Waar een instellingsgerichte aanpak noodzakelijk is, zijn er echter alternatieve wegen te bewandelen zoals het commune strafrecht (aansprakelijkheid van rechtspersonen) of het treffen van een strafrechtelijke bepaling (die vervolging van rechtspersonen mogelijk maakt) in de Wkkgz; als de wetgever meent dat rechtspersonen voor ernstige problemen in de kwaliteit van zorg strafrechtelijk moeten kunnen worden aangesproken, dan lijkt die wet daarvoor een beter kader.³⁴⁶

Tuchtrecht of strafrecht?

Wanneer sprake is van samenloop van tuchtrecht en strafrecht, is de overheersende opvatting dat het tuchtrecht in beginsel te verkiezen is boven het strafrecht. Hiervoor komen op basis van de gesprekken met betrokken instanties en de literatuur 2 belangrijke argumenten naar voren. Ten eerste dat het beginsel van ultimum remedium leidend is en moet blijven bij beantwoording van de vraag of strafvervolgung aangewezen is bij samenloop van deze procedures. Dat

345 *Kamerstukken II 2008/2009, 31476, nr. 8, p. 2.* De minister geeft aldaar aan dat “[d]e huidige norm van artikel 96 zich alleen richt tot individuele beroepsbeoefenaren; rechtspersonen (en andere privaatrechtelijke entiteiten) kunnen daardoor niet worden bestraft.”

346 Zie ook *Kamerstukken II 2008/2009, 31476, nr. 8, p. 2* waarin de minister van VWS aangaf na te denken over de uitbreiding van art. 96 met de mogelijkheid tot strafrechtelijke vervolging van rechtspersonen, maar daaraan toevoegde dat een dergelijke bepaling dan wel beter zou passen in het (later ingetrokken) Wetsvoorstel cliëntenrechten zorg dat zich ook tot instellingen richtte.

betekent dat voor de inzet van het strafrecht in principe alleen plaats is als duidelijk is dat strafvervolgning vanwege ernstige tekortkomingen in de kwaliteit van de zorg en/of andere bijzondere omstandigheden noodzakelijk is. Dat uitgangspunt blijft ook gelden als de IGJ er bewust voor kiest om geen tuchtklacht in te dienen, omdat de zorgverlener voldoende reflectief heeft gehandeld ná de calamiteit.

Een tweede argument is dat het tuchtrecht, beter dan het strafrecht, aansluit bij het centrale doel van de Wet BIG: het – via leren en corrigeren – handhaven van een voldoende hoog peil van de gezondheidszorg.

Samenwerking en afstemming door IGJ en OM

Cruciaal voor de realisering van het zojuist geformuleerde beleid respectievelijk een goede afstemming tussen tucht- en strafrecht is dat de IGJ en het OM hieraan vormgeven via frequent overleg en duidelijke afspraken, zowel in algemene zin als op casusniveau. De samenwerking die daarvoor tussen beide instanties nodig is, blijkt niet altijd goed te verlopen, waarbij met name het OM belemmeringen ervaart. Er worden verschillende problemen naar voren gebracht, zoals een moeizame gegevensuitwisseling tussen beide instanties die nog verder wordt belast met onduidelijkheid (of in elk geval discussie) over de exacte betekenis en reikwijdte van het afgeleide beroepsgeheim van de IGJ in relatie tot art. 65 lid 7 Wet BIG.³⁴⁷ Duidelijkheid van de zijde van de regering of de wetgever op dit punt is wenselijk.

Ook wordt weinig meerwaarde ervaren van het samenwerkingsprotocol dat in 2021 opnieuw werd vastgesteld. Voor de gerapporteerde samenwerkingsproblemen zijn geen eenvoudige oplossingen te bedenken. Deze lijken eerder gelegen in een aantal constructieve gesprekken tussen beide instanties met daaruit voortvloeiende concrete afspraken (bijvoorbeeld over versterking van het toezicht op misbruik van titels) en in verheldering van de betekenis van de (verschillende) geheimhoudingsplichten van de IGJ, dan in de vorm van uitbreiding en verdere detaillering van de regels in het samenwerkingsprotocol.

347 Art. 65 lid 7 Wet BIG bepaalt dat ‘de inspecteur verplicht ter zake van door hem ingediende klaagschriften aan de ambtenaren van het Openbaar Ministerie de door hen gevraagde inlichtingen te verstrekken’.

Artikelen 96 en 98a Wet BIG

Ter afsluiting enkele opmerkingen over het functioneren van de strafbepalingen in de Wet BIG. Allereerst art. 96: de betekenis van die bepaling lijkt op papier reëel (zeker na de aanpassingen in 2016 en 2019), maar valt in de praktijk nog steeds tegen. In veel strafzaken wordt de BIG-bepaling aanvankelijk wel meegenomen, maar valt zij uiteindelijk als grondslag voor strafvervolgning toch weer af. Hierdoor komt er ook geen jurisprudentieontwikkeling op gang die tot verheldering van bijvoorbeeld het bereik van de strafbepaling kan leiden. Deze situatie wordt door diverse problemen veroorzaakt, die volgens de strafrechtelijke literatuur vooral worden veroorzaakt door de bestanddelen van art. 96 en enkele formeel-strafrechtelijke aspecten. Dit alles roept de vraag op of het niet zinvol zou zijn om de strafbepaling, die sinds de inwerkingtreding van de Wet BIG niet goed functioneert, aan een apart strafrechtelijk (evaluatie)onderzoek te onderwerpen. Daarin kunnen dan ook (de voor- en nadelen) van alternatieven voor de huidige bepaling worden onderzocht, zoals aparte strafbaarstellingen voor BIG- en niet-BIG-geregistreerden.

Wat de toegevoegde waarde van het in 2019 ingevoerde art. 98a Wet BIG is, het algemene beroepsverbod, is nog niet goed te zeggen, al lijkt deze vooralsnog niet erg groot. Omdat zij de bepalingen van het tuchtrecht niet in de weg zit, lijkt er echter geen directe aanleiding de bepaling weer te schrappen.

9.4.2 Titelbescherming, opleidingseisen en deskundigheid

Vermelding van het BIG-nummer

In de tweede evaluatie is onder meer aanbevolen de vermelding van het BIG-nummer als een plicht voor beroepsbeoefenaars in de wet op te nemen. Die aanbeveling werd overgenomen; het Registratiebesluit BIG bevat sinds 2021 een bepaling die van iedere BIG-geregistreerde verlangt dat deze diens BIG-nummer op onder andere websites vermeldt. Het inmiddels demissionaire kabinet heeft echter laten weten deze bepaling weer te zullen schrappen omdat de lasten hiervan niet in verhouding staan tot het effect op de kwaliteit van zorg en de patiëntveiligheid. De patiënten- en beroepsorganisaties zijn ongelukkig met deze ontwikkeling. Transparantie in de zorg en de mogelijkheid om te controleren of een beroepsbeoefenaar terecht een beschermde titel voert, zijn hoekstenen van het systeem van de Wet BIG en het stelsel van titelbescherming. Ook kan vermelding van het BIG-nummer bijdragen aan het tegengaan van titelmisbruik. Verschillende zorgverleners en zorgaanbieders hebben inmiddels al voldaan aan

deze verplichting en vermelden het BIG-nummer op hun website en/of in correspondentie.

Herregistratie en deskundigheidsbevordering

Al voor de tweede evaluatie (2013) werd ingezien dat het systeem van herregistratie in het kader van de doelstellingen van de Wet BIG onvoldoende wordt benut als de eisen hiervoor de facto neerkomen op het tellen van gewerkte uren. Bij een gemiddelde van 8 uur per week komt men in principe voor herregistratie in aanmerking. Kritiek hierop klinkt wederom luid door in de visie van de beroepsorganisaties op het huidige beoordelingssysteem. Zolang herregistratie niet ook in de sleutel staat van kwaliteitsbevordering, bijvoorbeeld met oog op de introductie van nieuwe technologieën in de zorg of recente medisch-wetenschappelijke ontwikkelingen, en dus niet verder reikt dan de eindterm-kwaliteit, blijft het vooral een formaliteit waaraan men moet voldoen. Er zijn daarom opnieuw sterke argumenten om deze tekortkoming in het wettelijk systeem te repareren. Dat zou mogelijk kunnen in de vorm van bepalingen die deskundigheidsbevordering als voorwaarde stellen voor herregistratie van beroepsbeoefenaren conform de Wet BIG. Zo een bepaling sluit ook aan bij de verantwoordelijkheid van zorgaanbieders om (op grond van de Wkkgz) goede en veilige zorg te verlenen.

10. Conclusies en aanbevelingen

10.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt eerst in par. 10.2 besproken welke conclusies kunnen worden getrokken op basis van het in deze evaluatie uitgevoerde empirische en juridische onderzoek naar het functioneren van het medisch tuchtrecht na de wetwijziging van 2019. Daarbij wordt achtereenvolgens aandacht besteed aan doelbereiking, neveneffecten en de relatie met andere wetgeving. In de daaropvolgende paragraaf 10.3 wordt aanvullend (kort) ingegaan op het functioneren van andere onderdelen van de Wet BIG, te weten het strafrecht en respectievelijk enkele overige onderwerpen.

Daarop aansluitend komt in par. 10.4 de vraag aan de orde of verdere aanpassingen van het tuchtrecht (na die van 2019) gewenst zijn. Alvorens aan te geven welke wijzigingen ons daartoe voor ogen staan en tot welke aanbevelingen dat leidt (voor wetgever, overheid, tuchtcolleges en/of het veld), achten wij het van belang in te gaan op de meer fundamentele vraag over de toekomstbestendigheid van het tuchtrecht. Die vraag luidt of de wetgever met de wetwijziging van 2019 het goede spoor heeft gevonden en die lijn verder moet doortrekken, of dat, de balans opmakend, het moment is aangebroken dat het tuchtrecht meer substantieel zou moeten wijzigen, wil het niet met aanhoudende of met nog meer problemen gaan functioneren of verder aan draagvlak verliezen. In dat kader worden 2 scenario's ten aanzien van het tuchtrecht uitgewerkt: 1. Handhaving van de huidige koers; en 2. Oriëntatie op een nieuwe koers.

In par. 10.5 volgen de aanbevelingen die voor beide scenario's relevant zijn, dan wel specifiek aan scenario 1 respectievelijk scenario 2 verbonden zijn. De aanbevelingen weerspiegelen onze reflectie op de uit het empirische en juridische onderzoek naar voren gekomen bevindingen. In de toelichting op de aanbevelingen wordt steeds voortgebouwd op hetgeen in de analyseparagraaf van hoofdstuk 3 tot en met 9 is besproken, alsmede op de beschouwingen in par. 10.4. Als daarbij nader onderzoek te overwegen is, wordt dat in de toelichting aangegeven.

Het hoofdstuk wordt afgesloten met een slotbeschouwing waarin we vooruitblikken op de toekomst van het tuchtrecht (par. 10.6).

10.2 Doelbereiking en functioneren van het tuchtrecht (zoals gewijzigd in 2019)

10.2.1 Doelbereiking

Uit de evaluatie komt naar voren dat veel wijzigingen van de Wet BIG die zijn ingevoerd in 2019 positief of zonder veel commentaar zijn ontvangen. Dit is bijvoorbeeld het geval ten aanzien van de uitbreiding van de mogelijkheden om op te treden tegen disfunctionerende beroepsbeoefenaren. Wel vinden velen, zo blijkt uit de onderzoeksresultaten, dat het tuchtrecht als geheel te veel in de sleutel van correctie van hulpverleners is blijven staan en te weinig in die van lering en verdere normontwikkeling, waardoor het in hun ogen te weinig aan kwaliteitsverbetering bijdraagt.

Bij reacties op de aanpassingen die gericht waren op het beïnvloeden van de klachtenstroom (een ander doel van de wetswijziging) springen 2 punten in het oog. De door de respondenten meest genoemde voorbeelden van positieve ontwikkelingen zijn enerzijds de introductie van de tuchtklachtfunctionaris en anderzijds (de uitbreiding van) de mogelijkheid om zaken bij beslissing van de voorzitter van het tuchtcollege af te doen. Tegelijkertijd is niet duidelijk in hoeverre de wetswijziging eraan heeft bijgedragen dat klachten die niet in het tuchtrecht thuishoren op andere (meer geëigende) wijze worden afgehandeld. Sinds 2019 is weliswaar een daling in de instroom van klachten ingezet, maar zowel het percentage waarop na een zitting wordt beslist als het aandeel gegrond verklaarde klachten zijn gelijk gebleven, en zijn – kijkend naar het totaal aantal ingediende klachten – relatief gezien laag te noemen. Verder geven de (aan de tuchtcolleges verbonden) respondenten aan geen verandering te zien in de verhouding tussen ‘lichte en ‘zware’ klachten. Het is niet goed vast te stellen in hoeverre de introductie van de tuchtklachtfunctionaris en maatregelen als het griffierecht en de mogelijkheid voor de klager om een proceskostenvergoeding te vragen, daadwerkelijk aan de sturing van de klachtenstroom hebben bijgedragen. Voor de proceskostenvergoeding rijst de vraag of die daarop überhaupt enige invloed heeft gehad.

Een ander belangrijk doel van de wetswijziging uit 2019 was om de lerende functie van het tuchtrecht steviger in de wet en vervolgens in de tuchtrecht-

praktijk te verankeren, uiteraard zonder af te doen aan de mogelijkheden om met name bij ernstige klachten corrigerend (naar beroepsbeoefenaren) en beschermend (naar patiënten) op te treden. Zoals hierboven al is aangegeven, lijkt dat doel in de visie van beroepsorganisaties en beroepsbeoefenaren niet bereikt. Zij zien geen wezenlijke versterking van de lerende functie van het tuchtrecht. Dit ondanks het feit dat de tuchtcolleges – mede in verband met hun taak op het gebied van (verdere) normontwikkeling – uitdrukkelijker aandacht zijn gaan besteden aan wat geleerd kan worden van zaken waarin het tot een uitspraak komt.

Na de wetswijziging zijn wel stappen gezet om het lerend effect te verbeteren. Zo zijn (in het in 2022 verschenen onderzoeksrapport Toekomstbestendig tuchtrecht) naast 7 aanbevelingen met betrekking tot team- en netwerkverantwoordelijkheid, een twaalfstal aanbevelingen gedaan om de lerende werking van het tuchtrecht te versterken.³⁴⁸ Daaraan is of wordt inmiddels uitvoering gegeven, gezien de korte termijn zijn de effecten daarvan nog niet goed te vast te stellen. In genoemd rapport wordt overigens terecht ook stilgestaan bij wat in dit verband onder ‘leren’ moet worden verstaan; er kunnen immers verschillende actoren van het tuchtrecht leren. Daarbij is in hoofdzaak te onderscheiden tussen: leren op individueel niveau door de aangeklaagde beroepsbeoefenaar (ten aanzien van de in dat geval geldende normen, en hoe ter zake gehandeld had moeten worden); en leren op collectief niveau door de beroepsgroep als geheel (ten aanzien van de bevestiging of ontwikkeling van normen voor een goede beroepsbeoefening).³⁴⁹ Uit het empirisch onderzoek blijkt dat men vindt dat van leren op beide niveaus in de praktijk weinig terecht komt.

10.2.2 Neveneffecten en impact van het tuchtrecht

Ook de eventuele neveneffecten van de geïntroduceerde maatregelen (en hun omvang) zijn – net als hun effecten – niet goed vast te stellen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de mogelijke negatieve effecten van het griffierecht. We hebben wel kunnen vaststellen dat de doorlooptijden daardoor langer zijn geworden, maar niet kon worden bepaald of klagers met een reële klacht door de introductie van het griffierecht van het indienen van een tuchtklacht werden afgehouden. Het lijkt er wel op dat het griffierecht een dempend effect heeft op het indienen van klachten, maar dat dit niet in het bijzonder de ‘lichte klachten’ treft. Het is waarschijnlijk dat het griffierecht vooral invloed heeft op de afweging om te klagen, zoals die wordt gemaakt door mensen voor wie € 50 een bedrag van

348 R.L. Herregodts e.a. 2022.

349 Idem, p. 11 en 34-35.

betekenis is. Dat zou kunnen betekenen dat het griffierecht ook klagers raakt met een klacht die zich goed leent voor tuchtrechtelijke behandeling, maar die – mogelijk vanwege financiële redenen – van indiening afzien.

Een andere zaak is de impact van het tuchtrecht op de beroepsbeoefenaren die eraan zijn onderworpen. In par. 2.4.1 is daarvan een uitvoerig beeld geschetst. Kort samengevat zou de tuchtprocedure volgens beroepsorganisaties, zorgverleners en zorgaanbieders ook in de lichtere gevallen een bestraffende uitstraling kunnen hebben, en mede daardoor te weinig bijdragen aan een omgeving waarin door (beklaagde) beroepsbeoefenaren van fouten kan worden geleerd. Het risico van een tuchtklacht (die te gemakkelijk zou kunnen worden ingediend) roept veel spanning en onzekerheid op, waarbij het zich moeten verdedigen in een tuchtprocedure als een grote belasting wordt ervaren. Een en ander zou zelfs een onwenselijk effect hebben op de hulpverlening, omdat het risicomijdend handelen en onnodige medicalisering in de hand zou werken. Vanuit een patiëntenorganisatie is daarbij als kanttekening geplaatst dat het te begrijpen is dat zorgverleners de tuchtprocedure als vervelend ervaren, maar dat dit hun bereidheid zich te laten toetsen niet in de weg mag staan. Dit vooral omdat er geen tekenen zijn dat zorgverleners ten onrechte worden veroordeeld in het tuchtrecht.

Alles bijeengenomen moet worden geconstateerd dat het beeld dat beroepsbeoefenaren en hun organisaties van het tuchtrecht hebben, inmiddels vaak negatief gekleurd is. Daarbij dient overigens te worden opgemerkt dat al jaren voor 2019 een minder positieve beeldvorming lijkt te zijn ingezet; de wetswijziging van 2019 heeft hierin geen verandering kunnen brengen. Die tendens – waarop de wetswijziging van 2019 kennelijk van weinig invloed is geweest – zegt ook iets over het draagvlak voor het tuchtrecht in het veld. Dat draagvlak is van belang en blijft nastrevenswaardig. Ook inhoudelijk dient het tuchtrecht overigens in de sector zelf te (blijven) wortelen; het wordt immers mede vormgegeven door de beroepsbeoefenaren zelf.

10.2.3 Relatie met andere wetgeving

Bij het uitgevoerde evaluatieonderzoek zijn geen problemen naar voren gekomen rond de samenloop van de tuchtrechtbepalingen van de Wet BIG met andere wettelijke regelingen. Uiteraard zijn er wel raakpunten met andere wetten. Afgezien van het feit dat de tuchtrechter bij de toetsing van het professioneel handelen ook allerlei relevante wettelijke normen kan toepassen (zoals die van de regeling van de geneeskundige behandelingsovereenkomst in het BW), betreffen die raakpunten vooral aan de ene kant het strafrecht en aan de andere kant de

Wkkgz. Aan de betekenis van het strafrecht, mede in relatie tot het tuchtrecht, is in hoofdstuk 9 uitvoerig aandacht besteed, inclusief de rolverdeling en afstemming tussen het OM en de inspectie bij zaken die zich in principe zowel zouden lenen voor behandeling door de tuchtrechter als voor strafrechtelijke vervolging.

De Wkkgz is in relatie tot het tuchtrecht van groot belang. Allereerst in verband met de daarin opgenomen verplichting voor elke zorgaanbieder om in een regeling voor de behandeling van klachten te voorzien. Deze vorm van klacht-opvang – die een informeler karakter heeft, de klager ook genoegdoening kan bieden en meer mogelijkheden biedt voor herstel van de relatie tussen hulpverlener en patiënt dan het tuchtrecht – lijkt voor veel klachten de meest aangewezen vorm van klachtafhandeling. Met deze vorm van klachtbehandeling wordt ook beoogd om bij te dragen aan de kwaliteit van zorg, doordat van klachten kan worden geleerd. Vandaar ook dat in de literatuur en in de resultaten van het empirisch onderzoek nog steeds de wens naar voren komt om de klachtenstroom meer in die richting te sturen.

Een ander punt is dat de Wkkgz de mogelijkheid biedt – zowel voor particuliere klagers als voor de IGJ – om (ook) organisatorische verbanden aan te spreken op de door hen geleverde kwaliteit van zorg. De wet biedt in dat opzicht een belangrijke aanvulling op de individuele gerichtheid van het tuchtrecht, die volgens velen niet meer goed zou passen bij de huidige organisatie van de zorg waarin doorgaans intensief wordt samengewerkt. Als men kijkt naar de onderlinge verhouding van beide wettelijke regelingen ligt het primaat van de wettelijke waarborging van de kwaliteit van de verleende zorg zelfs eerder bij de Wkkgz en heeft het BIG-tuchtrecht juist meer een aanvullende rol (zie daarover ook par. 10.4). De Wkkgz is overigens evenzeer van toepassing op solistisch werkende zorgverleners; ook zij gelden als zorgaanbieder en dienen in die hoedanigheid te voldoen aan (de meeste van) de op zorgaanbieders rustende verplichtingen.

10.3 Doelbereiking en functioneren van andere onderdelen van de Wet BIG

10.3.1 Strafrecht

Binnen de systematiek van de Wet BIG vervult het strafrecht ten opzichte van het tuchtrecht een aanvullende rol. Dat betekent dat een strafrechtprocedure alleen in beeld komt als duidelijk is dat strafvervolgning vanwege ernstige tekortko-

mingen in de kwaliteit van de zorg en/of andere bijzondere omstandigheden noodzakelijk is. Dit uitgangspunt geldt ook als de IGJ besloten heeft geen tuchtklacht in te dienen. Het evaluatieonderzoek biedt geen aanknopingspunten voor een andere visie op de rol van het strafrecht (als ultimum remedium).

Cruciaal voor een dergelijke afstemming tussen tucht- en strafrecht is een goede samenwerking tussen de IGJ en het OM. Die samenwerking blijkt niet altijd goed te verlopen. Dit hangt onder andere samen met een moeizame gegevensuitwisseling tussen beide instanties die deels te wijten lijkt aan onduidelijkheid (of in elk geval discussie) over de exacte betekenis en reikwijdte van het afgeleide beroepsgeheim van de IGJ in relatie tot art. 65 lid 7 Wet BIG. Uit het evaluatieonderzoek komt ook naar voren dat het samenwerkingsprotocol tussen beide instanties, dat in 2021 opnieuw werd vastgesteld, bij samenwerking en gegevensuitwisseling geen grote rol vervult. Er lijkt meer te worden verwacht van constructieve gesprekken tussen beide instanties met daaruit voortvloeiende concrete afspraken (bijvoorbeeld over versterking van het toezicht op misbruik van titels), dan van een nadere uitwerking en verfijning van het samenwerkingsprotocol.

De strafbepalingen in de Wet BIG (hoofdstuk X) functioneren nog altijd niet optimaal. Die bevinding is identiek aan de conclusie over het functioneren van deze bepalingen in vorige evaluaties. Art. 96 lid 1 Wet BIG heeft op papier, zeker na de aanpassingen in 2016 en 2019, een reële betekenis, maar die betekenis valt in de praktijk toch tegen doordat de bepaling door het OM vaak niet als primaire grondslag voor strafvervolging wordt gehanteerd.³⁵⁰

Wat de toegevoegde waarde is van het in 2019 ingevoerde algemene beroepsverbod ex art. 98a Wet BIG is nog niet goed te zeggen. Heel groot lijkt die betekenis vooralsnog niet. Omdat zij de bepalingen van het tuchtrecht niet in de weg zit, is er echter geen aanleiding de bepaling weer te schrappen.

10.3.2 Overige onderdelen

Vermelding van het BIG-nummer op websites of in correspondentie vervult een belangrijke rol bij het realiseren van transparantie in de zorg en de mogelijkheid voor de patiënt om te controleren of een beroepsbeoefenaar terecht een beschermde titel voert. Ook kan vermelding van het BIG-nummer bijdragen aan

350 Art. 96 Wet BIG stelt strafbaar het verrichten van handelingen op het gebied van de individuele gezondheidszorg dat '(...) buiten noodzaak benadeling of een aanmerkelijke kans op benadeling van de gezondheid van een ander veroorzaakt'. Gebeurt dat met opzet of met een 'ernstige reden om benadeling te vermoeden', dan is het een misdrijf, anders een overtreding.

het tegengaan van titelmisbruik. De regering meent niettemin dat de lasten van deze verplichting niet langer in verhouding staan tot het effect ervan op de kwaliteit van zorg en de patiëntveiligheid en is voornemens deze voor een groot deel af te schaffen. Uit de evaluatie komt naar voren dat dit standpunt niet wordt gedragen door patiënten- en beroepsorganisaties die vanwege de onderliggende doelen van deze vermeldingsplicht pleiten voor handhaving ervan.

Van de zijde van de beroepsorganisaties is in deze evaluatie wederom kritiek gekomen op het systeem van herregistratie van de Wet BIG dat in het kader van de doelstellingen van die wet onvoldoende wordt benut zolang de eisen hiervoor de facto neerkomen op het tellen van gewerkte uren, en niet samenhangen met bewaking van de vakinhoudelijke ontwikkeling van een beroepsbeoefenaar, bijvoorbeeld in relatie tot technologische ontwikkelingen. Net als in de tweede evaluatie wordt vanuit het veld gepleit voor aanscherping van de wettelijke herregistratie-eisen op dit punt.

10.4 Beschouwing

10.4.1 In hoeverre zijn verdere aanpassingen van het tuchtrecht nodig?

Het voorafgaande roept de vraag op of – na de wetswijziging van 2019 – verdere aanpassingen van wetgeving of beleid noodzakelijk zijn. De bevindingen van het empirische en juridische onderzoek in het kader van deze wetsevaluatie laten ons inziens weinig ruimte om het bij de wetswijziging van 2019 te laten. Die is weliswaar in veel opzichten positief ontvangen, maar de aanpassingen van 2019 hebben op zichzelf onvoldoende effect gesorteerd om te kunnen stellen dat ze de doelbereiking van het tuchtrecht wezenlijk hebben verbeterd. Dat geldt in het bijzonder voor de sturing op de klachtenstroom (dat lukt niet echt), de lerende functie van het tuchtrecht (die lijkt zich nog weinig af te tekenen), en het draagvlak voor het tuchtrecht in de praktijk (dat neemt eerder af dan toe). Inmiddels zijn wel – ter uitvoering van de aanbevelingen van het hierboven genoemde rapport Toekomstbestendig tuchtrecht – een aantal initiatieven ontplooid (zoals ‘Open over tuchtrecht’)³⁵¹, maar de effecten daarvan zijn nog niet duidelijk, en de vraag is of de naar aanleiding van dat rapport genomen of nog te nemen stappen voldoende zullen zijn om de geschetste problemen op te lossen.

351 Dit is een door het ministerie van VWS gesteund initiatief van ruim 10 beroepsverenigingen om het taboe over het tuchtrecht te doorbreken, en kennis over de tuchtrechtprocedure meer toegankelijk te maken.

Ook in de in dit rapport besproken gezondheidsrechtelijke literatuur overheerst de opvatting dat een (verdere) verbetering van het tuchtrecht nog steeds nodig is als de wetgever daadwerkelijk een goede doelbereiking van het tuchtrecht wil bereiken.³⁵²

Het vaststellen van wat er dan precies moet veranderen, is echter verre van eenvoudig. De problematiek rond het tuchtrecht is complex en kent veel verschillende aspecten en invalshoeken. Er is sprake van doelstellingen die kunnen conflicteren, of die tenminste met elkaar op gespannen voet staan. Over de vraag welke kant het met het tuchtrecht op moet gaan en aan welke knoppen daarbij het best gedraaid kan worden, is de afgelopen jaren veel geschreven, maar die literatuur is niet eenduidig over wat vervolgens de beste aanpassingen van het tuchtrecht zijn. Ook het veld is over veel zaken verdeeld. Er zijn op sommige, minder cruciale punten eenvoudige wijzigingen van het huidige systeem denkbaar, die nuttig en tegelijk weinig controversieel zijn. Voorbeelden zijn het schrappen van de praktisch niet meer opgelegde maatregel van boete (een naar zijn aard punitieve maatregel) of verkorting van de nu wel zeer lange verjaaringstermijn (die aan het belastend karakter van het tuchtrecht bijdraagt). Op andere punten zijn evenwel lastige afwegingen nodig, zoals op het stuk van de toegankelijkheid van het tuchtrecht: als de wetgever die rigoreus zou inperken (door bijvoorbeeld de patiënt diens bevoegdheid tot klagen binnen het tuchtrecht volledig te ontnemen),³⁵³ dan zou dat voor alle bij het tuchtrecht betrokken partijen grote gevolgen hebben.

Bij deze derde evaluatie van het tuchtrecht (die volgt op de evaluaties van het BIG-tuchtrecht in 2002 en 2013) blijkt nog steeds sprake van hardnekkige problemen en, zoals al eerder is opgemerkt, een afnemend draagvlak. Uiteraard kan men inzetten op maatregelen die de klachtenstroom nog verder beïnvloeden of het vooronderzoek nog meer in de sleutel van leren en zo mogelijk relatieherstel positioneren, maar vraag is wel hoeveel winst daarmee in termen van een goede doelbereiking van het tuchtrecht nog te behalen valt, en of deze inspanningen doelmatig zijn. Kortom, de vraag rijst of de wetgever nu niet voor een cruciale keuze staat: voortgaan op de weg die sinds 2019 is ingezet óf een nieuwe

352 Zie bijvoorbeeld C.C.H. Hersbach, De voorgestelde wijzigingen van de tuchtrechtprocedure, *TvGR* 2018, afl. 1, p. 36-48; J.G. Sijmons e.a., Nieuw medisch tuchtrecht: verbeteringen en gemiste kansen, *NJB* 2018/2197, p. 3129-3132; E. van den Heuvel e.a., Medisch tuchtrecht: heeft dat nog bestaansrecht? *Ned Tijdschr Geneesk.* 2019, afl. 163, p. D3665; J. Legemaate 2021; J. Legemaate, Beter (met) gezondheidsrecht, *Boom* 2024, p. 31-32; O.L. Nunes e.a., 2021; C.A. Bol e.a., Toekomstbestendig tuchtrecht, *TvGR* 2022, afl. 4, p. 291-301; B.S. Laarman, Wat is de rol van het recht als er iets misgaat in de gezondheidszorg, *TvGR* 2023, afl. 3, p. 212-228.

353 Aldus Bol & Dute 2019.

weg inslaan die neerkomt op een meer substantiële aanpassing van het tuchtrecht.

10.4.2 Twee scenario's

Bij een wetsevaluatie is het gebruikelijk dat uitgegaan wordt van de doelstellingen van een wet zoals de wetgever die voor ogen had, zoals ook volgend uit de parlementaire stukken. Dat is eveneens bij de uitvoering van dit evaluatieonderzoek het uitgangspunt geweest. Ook uit de literatuurstudie en het empirisch onderzoek dat in het kader van dit onderzoek is uitgevoerd, komt naar voren dat juristen, experts en stakeholderpartijen zich aansluiten bij wat de wetgever naast andere zaken (zoals het bijsturen van de klachtenstroom en het vergroten van de mogelijkheden in te grijpen bij disfunctioneren) voor ogen heeft gehad met de wetwijziging in 2019, namelijk: zorgen voor meer 'leren' in een setting die minder juridisch is en bestraffend overkomt. In het eerste scenario wordt die lijn nader uitgewerkt.

De bevindingen van deze wetsevaluatie roepen echter ook de vraag op of via de wijzigingen van 2019 wel te realiseren is wat men daarmee heeft beoogd, vooral voor wat betreft het versterken van de lerende functie van het tuchtrecht. Zeker tegen de achtergrond van de inmiddels ingevoerde Wkkgz, die meer handvatten biedt voor zorgorganisaties om te leren, is er ook een andere – weliswaar meer beperkte, maar tegelijkertijd wellicht meer reële – visie mogelijk op wat overheid en veld met het tuchtrecht in de Wet BIG kunnen bereiken. Dat wordt verder uitgewerkt in het tweede scenario.

Scenario 1: Handhaving van de huidige koers binnen het tuchtrecht

Zoals aangegeven in par. 2.2 is ook bij de wetwijziging van 2019 ingezet op een versterking van het hoofddoel van het tuchtrecht zoals dat sinds de inwerking-treding van de Wet BIG in 1997 geldt, te weten het bewaken en bevorderen van de kwaliteit van de beroepsbeoefening. In het tuchtrecht stond echter aanvankelijk vooral het corrigeren van ernstige fouten van beroepsbeoefenaars centraal, als een van de instrumenten om een voldoende hoog peil van de beroepsuitoefening te handhaven.³⁵⁴ Sinds ongeveer 2015 worden nadrukkelijker 2 functies onderscheiden. Ten eerste bevordering van leren door de betreffende beroepsgroep door bij onzorgvuldig handelen de normen van het professionele handelen te verduidelijken en/of aan te scherpen. Ten tweede 'het corrigeren' van disfunctio-

354 Kamerstukken II 1985/86, 19522, nr. 3, p. 64 en p. 96.

nerende beroepsbeoefenaren, met in het uiterste geval de mogelijkheid hen (geheel of gedeeltelijk) van de beroepsbeoefening uit te sluiten, aldus de MvT bij het wetsvoorstel dat tot de wetswijziging van 2019 leidde.³⁵⁵ De gedachte dat het tuchtrecht naast zijn corrigerende werking ook een lerende functie zou moeten hebben, is dus van aanzienlijk recentere datum, en dateert van de tijd dat de Wkkgz tot stand kwam. Was eerder al onbetwist dat het tuchtrecht er mede is om bij te dragen aan de normontwikkeling ten aanzien van professioneel handelen,³⁵⁶ gedurende de laatste 10 jaar wordt het belang van ‘leren’ steeds meer benadrukt, niet alleen in de parlementaire stukken³⁵⁷ en de literatuur,³⁵⁸ maar ook vanuit het veld.

Sindsdien zijn er in de literatuur uiteenlopende voorstellen gedaan om het tuchtrecht aan te passen.³⁵⁹ Zo is ten aanzien van de toegankelijkheid geopperd dat de klager eerst langs de tuchtklachtfunctionaris zou moeten gaan. Die kan dan met de klager overleggen of een tuchtklacht voor hem/haar de beste weg is. Meer ingrijpend is de optie dat klachtgronden beperkt worden en/of een ‘poortwachter’ beslist over toegang tot het tuchtrecht. Voor wat betreft het vooronderzoek is voorgesteld om dat voortaan te laten uitvoeren door naast de secretaris ook een lid-beroepsgenoot te laten aansluiten en om het op een minder formele wijze te laten plaatsvinden, met aandacht voor wat met de klacht wordt beoogd. In een verdergaande variant zou het huidige vooronderzoek worden vervangen door een traject dat het karakter heeft van een leer- en verbeterfase, af te sluiten met een tussenuitspraak over welke verbetermaatregelen door de beklaagde moeten worden genomen. Van de uitvoering daarvan zou dan afhangen of de formele behandeling alsnog aanvangt.

Binnen het eerste scenario wordt voortgegaan op de vanaf 2015 en in de wetswijziging van 2019 uitgezette beleidslijn, dat wil zeggen: inzetten op verbetering van het tuchtrecht, zowel voor wat betreft de corrigerende als de lerende functie van het tuchtrecht, waarbij vooral aan die laatste functie meer inhoud wordt gegeven. De wetswijziging van 2019 is in dit laatste maar beperkt geslaagd, zo laat deze wetsevaluatie zien. Binnen scenario 1 wordt ingezet op verdere maatregelen om

355 *Kamerstukken II* 2016/17, 34629, nr. 3, p. 4. In de MvT wordt gesproken van ‘(...) het lerend vermogen van de sector’.

356 Zie bijvoorbeeld Tweede evaluatie Wet BIG (Sijmons e.a. 2013), p. 273 en 275.

357 Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2020/21, 29282, nr. 415, p. 5 en *Kamerstukken* 2021/22, 29282, nr. 461, p. 8.

358 Zie bijvoorbeeld R.D. Friele e.a., Het tuchtrecht in de gezondheidszorg: wegen de voordelen tegen de nadelen op? *Tijdschrift voor vergoeding personenschade* 2018, afl. 1, p. 20-22; R.L. Herregodts e.a. 2022.

359 Zie daarover ook hoofdstuk 4 en 5.

de lerende functie te versterken. Dit dient wel gepaard te gaan met verdere maatregelen om te voorkomen dat de tuchtrechtspraak te zeer belast wordt met lichtere klachten, die beter via de Wkkgz-klacht- en geschillenprocedures kunnen worden opgelost. Dit kan worden bereikt door procedurele voorwaarden te stellen aan de toegang van klagers tot de tuchtrechtprocedure (bijvoorbeeld door voor van hen te verlangen dat zij eerst contact moeten hebben gehad met de tuchtklachtfunctionaris), overigens zonder de consequentie dat de klacht niet mag worden doorgezet.

Voor de versterking van de lerende functie zal vooral gekeken moeten worden naar de tuchtrechtprocedure zelf. Daarin zou de functie van het tuchtrecht als instrument voor lering en normontwikkeling dan meer vooropgesteld moeten worden, waarbij met name de inrichting van de eerste fase van de tuchtrechtprocedure (het mondelinge vooronderzoek) van belang is. Overigens kunnen het veld en de IGJ ook een rol spelen bij een verbetering van de lerende functie. De IGJ kan die rol vervullen door meer kwesties aan de tuchtrechter voor te leggen; en de beroepsverenigingen door systematisch te volgen welke lessen uit de tuchtrechtelijke jurisprudentie getrokken kunnen worden en door die lessen goed naar hun leden toe te communiceren. Ten slotte is het bij dit alles belangrijk om onnodige formalisering of een punitieve uitstraling van de tuchtrechtprocedure te voorkomen en ervoor te zorgen dat de tuchtrechtprocedure zo snel en informeel mogelijk kan worden afgerond.

Scenario 2: Oriëntatie op nieuwe koers binnen het tuchtrecht

De bevindingen van deze wetsevaluatie roepen, zoals gezegd, tegelijkertijd de vraag op of de ambitie van de wetgever om individuele beroepsbeoefenaren en beroepsgroepen van het tuchtrecht te laten leren wel een reële is als men bedenkt dat het zwaartepunt van het leren anno 2025 in de omgeving ligt (of zoveel mogelijk zou moeten liggen) waarin beroepsbeoefenaren functioneren en samenwerken. Dat zijn de zorginstellingen en de organisaties die het laatste decennium, gestimuleerd door de op 1 januari 2016 in werking getreden Wkkgz, hebben toegewerkt naar (meer) openheid over fouten en incidenten, en die de bereidheid hebben getoond daarvan gezamenlijk te leren om zo de kwaliteit van de zorgverlening te verbeteren.³⁶⁰ Ook bij deze benadering – gekenmerkt doordat het initiatief voor leren van fouten en kwaliteitsbevordering in eerste instantie bij zorgpraktijken en instellingen zelf ligt (met op de achtergrond toezichthouder IGJ die kan ingrijpen als dat interne kwaliteitssysteem niet goed functioneert) – blijft

360 Al dan niet naar aanleiding van een ingediende Wkkgz-klacht.

het uiteraard van groot belang dat individuele beroepsbeoefenaren die substantieel tekortschieten of ernstige problemen veroorzaken, daarvoor in een formele, tuchtrechtelijke procedure ter verantwoording kunnen worden geroepen.

De grondgedachte binnen het tweede scenario is daarom dat het tuchtrecht weliswaar aan leren door de sector kan bijdragen, maar dat het daarvoor niet het meest geschikte instrument is en dat het zwaartepunt daarvan elders zou moeten liggen. Leren en corrigeren (met oplegging van maatregelen) gaan slecht samen, in elk geval wat betreft de individuele beroepsbeoefenaar. Met het in de procedure inbouwen van informele, individuele verbetertrajecten voordat men tot formele klachtbehandeling overgaat (zoals wel bepleit in de literatuur), zou zelfs afbreuk kunnen worden gedaan aan de kern van het publiekrechtelijke tuchtrecht: de onafhankelijke behandeling en beoordeling van ingediende klachten.

In deze gedachtegang zou het tuchtrecht zich dan ook (weer) moeten concentreren op ernstige klachten of herhaalde tekortkomingen of, anders gezegd, op situaties waarin het noodzakelijk is de beroepsbeoefenaar via een maatregel ter verantwoording te roepen.

De verantwoordelijkheid voor het leren van fouten zal overigens behalve bij zorgorganisaties steeds ook bij de beroepsgroepen zelf moeten (blijven) liggen, zoals de wetgever binnen het systeem van de kwaliteitswetten (en met name de Wkkgz) voor ogen heeft gehad. Ook als het gaat om normontwikkeling, heeft het primaat trouwens steeds bij het veld gelegen. Dit komt kernachtig tot uitdrukking in de plicht van een zorgverlener om conform art. 7:453 BW te handelen als ‘goed hulpverlener (...) in overeenstemming met de op hem rustende verantwoordelijkheid, voortvloeiende uit de voor hulpverleners geldende professionele standaard (...)’ Uiteraard draagt de tuchrechtspraak bij aan normontwikkeling, maar een hoofdrol kan deze daarbij onmogelijk vervullen, al was het maar vanwege een relatief gering aantal tuchtklachten.³⁶¹ Ook bij de inhoudelijke beoordeling van professioneel handelen moet de tuchtrechter voor een belangrijk deel varen op normen die door het veld zelf zijn ontwikkeld.

Kortom, binnen het tweede scenario zou het medisch tuchtrecht niet langer primair worden ingericht op het vervullen van de lerende functie, waarvan inmiddels is gebleken dat die via het tuchtrecht minder goed realiseerbaar is. Het tuchtrecht wordt op die manier weer meer gericht op wat de wetgever aanvankelijk voor ogen stond, te weten het corrigeren van herhaaldelijk of ernstig tekortschieten in de kwaliteit van de verleende zorg door een individuele

361 Het aantal klachten dat wordt ingediend is als percentage van de totale beroepsuitoefening als redelijk bescheiden te beschouwen. Zie hierover ook hoofdstuk 2.

beroepsbeoefenaar. Om dit alles op doelmatige wijze te bereiken, ligt het in de rede de toegang tot het tuchtrecht door wettelijke beperking van toegestane klachtgronden te versmallen, in de zin dat alleen nog ernstige klachten over het handelen of nalaten van BIG-geregistreerde beroepsbeoefenaren door de tuchtrechter in behandeling worden genomen. Verder zou van de klager kunnen worden verlangd dat deze contact moet hebben gehad met een instantie of functionaris (bijvoorbeeld de tuchtklachtfunctionaris), die kan nagaan of de klacht van voldoende gewicht is. Uiteindelijk zal het aan de klager zijn om zijn klacht al dan niet in te dienen. Wel zal hij in zijn klaagschrift moeten motiveren waarom hij toch behandeling door het tuchtcollege wenst bij een andersluidend advies. Het college zou dan vervolgens bij voorzittersbeslissing of in raadkamer de klacht (kennelijk) niet ontvankelijk kunnen verklaren, gelet op het wettelijk criterium van onvoldoende gewicht (zie art. 67a lid 1 onder d Wet BIG). Belangrijk in dit tweede scenario is verder welke verdere aanpassingen in de sfeer van de Wkkgz kunnen helpen om ervoor te zorgen dat in de context van die wet ingediende klachten adequaat en voortvarend behandeld worden, en dat ook in de praktijk sprake is van lerende zorgorganisaties met een open cultuur voor wat betreft fouten en incidenten.

Ten slotte komt in dit scenario ook het probleem van het al dan niet uitbreiden van het tuchtrecht tot collectiviteiten in een ander licht te staan. Daar is dan eigenlijk geen reden meer voor. Niet alleen is individuele gerichtheid van het tuchtrecht juist geboden waar het de corrigerende functie van het tuchtrecht betreft, ook hoeft het tuchtrecht dan niet meer benut te worden om organisatorische verbanden aan te spreken of het leren daarbinnen te waarborgen. Voor dat laatste zijn immers in het kader van de Wkkgz (en in het verlengde van die wet) andere en betere mogelijkheden beschikbaar.

10.5 Aanbevelingen

In deze paragraaf worden eerst in par. 10.5.1 de aanbevelingen weergegeven die betrekking hebben op het tuchtrecht. Hierna volgen in par. 10.5.2 enkele aanbevelingen ten aanzien van andere onderdelen van de Wet BIG. Bij de aanbevelingen ten aanzien van het tuchtrecht wordt, in aansluiting op de beschouwingen in par. 10.4, onderscheid gemaakt tussen aanbevelingen met een algemeen karakter die voor beide scenario's relevant zijn, en aanbevelingen die specifiek verbonden zijn aan scenario 1 dan wel scenario 2.

10.5.1 Aanbevelingen ten aanzien van het tuchtrecht

Aanbevelingen met een algemeen karakter

1. Wetgever/overheid: waarborg dat de tuchtklachtfunctionaris een actieve rol kan spelen bij het informeren, adviseren en ondersteunen van de klager door zijn taken en zijn bevoegdheden beter wettelijk vast te leggen.

Toelichting:

Het werk van tuchtklachtfunctionarissen wordt in het algemeen als een belangrijke aanwinst gezien. Een belangrijk element daarvan is het bevorderen dat de juiste klacht tegen de juiste beroepsbeoefenaar/-beoefenaren wordt ingediend. De summiere inhoud van het huidige art. 55a Wet BIG doet daaraan geen recht; ook is de in dat artikel genoemde ministeriële regeling nooit verschenen. Het is nodig dat duidelijker wordt uitgewerkt en beschreven (niet alleen voor de tuchtklachtfunctionarissen zelf, maar ook voor potentiële klagers) wat de taken van tuchtklachtfunctionarissen omvatten en wat daarbij hun bevoegdheden zijn. Daarbij zijn ook aanbeveling 19 (scenario 1) of aanbeveling 24 (scenario 2) in aanmerking te nemen.

2. Wetgever: voeg in hoofdstuk 7 van het Uitvoeringsbesluit Wkkgz toe dat de klachtenregeling van de zorgaanbieder ook dient te waarborgen dat de klachtenfunctionaris waar mogelijk een gesprek doet plaatsvinden tussen de klager en de bij de klacht betrokken hulpverlener(s).

Toelichting:

Zoals hiervoor aangegeven, kunnen aanpassingen in de sfeer van de Wkkgz helpen ervoor te zorgen dat in de praktijk sprake is van lerende zorgorganisaties met een open cultuur voor wat betreft fouten en incidenten. Het is daarbij niet alleen van belang dat klachten op de juiste plaats terecht komen, maar ook dat voorafgaand aan behandeling van een klacht zoveel mogelijk eerst een gesprek tussen klager en de betreffende beroepsbeoefenaar plaatsvindt. De voorgestelde wijziging van het Uitvoeringsbesluit houdt in dat, als die functionaris benaderd wordt, in principe eerst een gesprek tussen de klager en de betrokken hulpverlener(s) plaatsvindt, voorbereid en begeleid door de aan de betreffende zorgaanbieder verbonden klachtfunctionaris en waar mogelijk mede gericht op herstel van de zorgrelatie. Deze aanbeveling strekt ertoe dat de Wkkgz-klacht niet verder in behandeling wordt genomen zonder dat zo een gesprek heeft plaatsgevonden, tenzij medewerking hieraan, gelet op de omstandigheden, in redelijkheid niet van de klager of de zorgverlener kan worden verlangd.

3. Wetgever: overweeg het griffierecht af te schaffen.

Toelichting:

Invoering van het griffierecht is van begin af aan een controversiële zaak geweest. Afgezien van de principiële bezwaren (waarom griffierecht als klagen een algemeen belang dient?) vormt het griffierecht vermoedelijk ook tot op zekere hoogte een drempel voor klachten die tuchtrechtelijk wel degelijk relevant zijn, ook in geval van ernstiger zaken. Sinds 2019 is een daling van de instroom van klachten ingezet, en hoewel deze in het kader van dit evaluatieonderzoek niet direct te koppelen is aan invoering van het griffierecht, vormt het feit dat een steeds groter deel van het aantal klachten niet-ontvankelijk wordt verklaard vanwege het niet betalen van het griffierecht, een aanwijzing dat het griffierecht effect heeft op de instroom van klachten. Ook uit analyses van invoering van het griffierecht bij advocaten, notarissen en gerechtsdeurwaarders komt naar voren dat het aantal klachten is gedaald na invoering van het griffierecht.³⁶² Verder heeft het een negatief effect op de doorlooptijden. Wanneer niet tot afschaffing van het griffierecht wordt overgegaan, zou ten minste nader onderzoek naar de effecten ervan geboden zijn (waarbij er ook aandacht gewenst is voor wat in dit verband van andere tuchtrechtstelsels kan worden geleerd).

4. Wetgever: verkort de huidige verjaringstermijn van 10 jaar.

Toelichting:

Zie ook par. 4.3.6. Meerdere gesprekspartners geven in het kader van het evaluatieonderzoek aan dat de verjaringstermijn van 10 jaar zou moeten worden teruggebracht; ook in de literatuur is dat standpunt ingenomen. In dit verband wordt een periode van 5 jaar als een passende termijn genoemd. De belangrijkste redenen voor het verkorten van de verjaringstermijn zijn dat het moeilijk is voor zorgverleners om zich te verweren tegen klachten die gaan over zaken die lang geleden plaatsvonden (herinneringen vervagen met de jaren), dat het bij zulke klachten vaak situaties betreft die niet meer actueel of relevant zijn voor de huidige praktijk (en er dan niet veel van te leren valt), en dat de beoordeling van verwijtbaarheid niet kan plaatsvinden aan de hand van heersende normen, maar alleen gebaseerd kan worden op normen die destijds golden en inmiddels achterhaald kunnen zijn. Te overwegen is overigens om bij verkorting van de verjaringstermijn een uitzondering te maken voor de IGJ, in elk geval voor zover

362 Van Dantzig e.a. 2023, p. 92. De grootste daling was zichtbaar bij de gerechtsdeurwaarders. De evaluatoren geven aan dat het griffierecht voor de doelgroep van deze beroepsgroep (te weten 'schuldenaren') het meest 'voelbaar' is.

het klachten over seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel misbruik betreft.

5. Tuchtcolleges: zet verdere stappen om de doorlooptijd te verkorten, bijvoorbeeld door de termijn waarop uitspraak wordt gedaan te beperken conform de in het bestuursrecht geldende regels.

Toelichting:

Zie ook par. 5.4.1. De tuchtcolleges zetten zich al in voor het verkorten van de doorlooptijden, bijvoorbeeld door vroegtijdig te communiceren over de zittingsdatum, kritisch te kijken naar verzoeken om uitstel voor de reactietermijn op een klacht, of een raadkamerzitting zo nodig digitaal in plaats van fysiek te laten plaatsvinden. Er zijn echter verschillende praktische factoren die het streven naar verkorting tot een uitdaging maken, zoals het door partijen frequent vragen van uitstel voor het opstellen van stukken, het opgeven van veel verhinderdata voor het vooronderzoek en de zitting, het pas in laatste instantie betalen van het griffierecht enzovoort. Het is van belang dat men attent blijft op alle verdere mogelijkheden om doorlooptijden te beperken. Een daarbij te overwegen optie is om de termijn waarbinnen de eindbeslissing moet worden uitgesproken conform de regeling in het bestuursrecht te beperken tot in principe 6 weken na sluiting van het onderzoek op de terechtzitting. Uiteraard moet er bij het opvolgen van deze aanbeveling ook aandacht zijn voor voldoende personele capaciteit van zowel het tuchtcollege als het secretariaat.

6. Wetgever: schrap de geldboete als tuchtmaatregel.

Toelichting:

Zie ook par. 6.4.1. De boete is sinds 2014 niet meer als tuchtmaatregel opgelegd; ook voor die tijd kwam de oplegging daarvan al weinig voor. Alle gesprekspartners vonden dat de boete beter uit de maatregelcatalogus kan worden geschrapt, ook omdat deze maatregel meer dan andere met strafrechtelijke handhaving geassocieerd wordt en als punitief wordt ervaren. Ook de onderzoekers zijn van oordeel dat het geen zin heeft de boete te handhaven, te meer nu van deze sanctie het verkeerde signaal kan uitgaan.

7. Wetgever: maak, gelet op de grote afstand tussen de huidige regeling van de schorsing en de doorhaling, de schorsing voor maximaal 2 jaar (in plaats van slechts een jaar) mogelijk.

Toelichting:

Zie ook par. 6.4.2. De afstand tussen de maatregel van schorsing en de maatregel van doorhaling is momenteel groot, omdat de termijn van de schorsing nu beperkt is tot maximaal een jaar. Tussen de schorsing en de doorhaling ligt weliswaar nog de maatregel van gedeeltelijke ontzegging, maar die wordt slechts in speciale gevallen opgelegd. Soms kan een doorhaling een te zware maatregel zijn en sluit een wat langere schorsing beter aan bij het tekortschietend handelen van de beroepsbeoefenaar. Het is daarbij te overwegen om de schorsing – voor zover zij langer duurt dan een jaar – voorwaardelijk te laten zijn en niet langer dan in totaal 2 jaar te laten duren. Dit laatste ook omdat, voor zover van een voorwaardelijke oplegging sprake is, ook nog een proeftijd van (ten hoogste) 2 jaar kan worden bepaald (aldus art. 48 lid 7 Wet BIG).

8. IGJ/overheid: dien vaker een tuchtklacht in als het algemeen belang dat vordert (IGJ) en (overheid) zorg voor de menskracht en middelen om die ambitie waar te maken.

Toelichting:

Zie ook par. 7.4.1. Van de IGJ kon op dit punt meer worden verwacht, was de belangrijkste conclusie die in de tweede evaluatie is getrokken ten aanzien van de rol van de IGJ. In deze derde evaluatie (bijna 12 jaar na de tweede evaluatie) moet worden geconstateerd dat de IGJ sindsdien geen grotere rol is gaan spelen als klager binnen het tuchtrecht. Als de IGJ een klacht indient, gaat die bovendien net als destijds vaak over een onderwerp ten aanzien waarvan weinig behoefte bestaat aan verdere normontwikkeling, zoals over seksueel grensoverschrijdend gedrag. Dat is jammer, want de IGJ is beter dan patiënten in staat om vast te stellen wanneer hulpverleners ernstig of structureel tekortschieten in de kwaliteit van hun zorgverlening. Dat juist die inhoudelijke klachten vaak uitblijven, doet af aan hetgeen met het tuchtrecht wordt beoogd.

9. Wetgever/IGJ: geef de IGJ de bevoegdheid om – zonder dat dat gekoppeld is aan een klacht – aan de tuchtrechter een vraag voor te leggen over hoe de professionele standaard in een bepaalde situatie moet worden uitgelegd of toegepast.

Toelichting:

Zie ook par. 7.4.1. Het tuchtrecht kan bijdragen aan normbevestiging en normontwikkeling, en daarmee aan het leren van niet alleen de individuele beroepsbeoefenaar, maar ook van diens beroepsgroep. Die bijdrage kan toenemen als de IGJ vaker tot het indienen van een tuchtklacht zou overgaan (zie aanbeveling 8).

Daarnaast is echter te overwegen om de IGJ in staat te stellen aan de tuchtrechter (met name aan het CTG), ook los van een klacht tegen een of meer individuele beroepsbeoefenaren, vragen voor te leggen over de interpretatie en toepassing van de beroepsnormen in een bepaalde situatie.³⁶³ Dat zou, met name in zaken waarin een corrigerend, patiënten-beschermend optreden niet geboden is, een voor de IGJ minder bewerkelijke route kunnen zijn om de normontwikkeling door de tuchtrechter te bevorderen, terwijl individuele beroepsbeoefenaren daarmee niet onevenredig worden belast.

10. Wetgever: maak mogelijk dat ook in de door de IGJ bij vermoeden van ongeschiktheid ingezette voordrachtprocedure een beroepsverbod kan worden uitgesproken.

Toelichting:

Zie ook par. 8.4.1. Het is niet uit te sluiten dat zorgverleners wegens een fysieke of geestelijke gesteldheid of verslaving een gevaar vormen voor de veiligheid van personen als bedoeld in art. 48, tweede lid Wet BIG. Het beroepsverbod lijkt in die zin aan te sluiten bij het doel dat de voordrachtprocedure wegens ongeschiktheid dient. Het kan echter volgens de huidige regeling niet in een voordrachtprocedure worden gevorderd respectievelijk opgelegd; daarvoor moet weer een aparte tuchtprocedure worden gestart. Het opnemen van de mogelijkheid om het beroepsverbod in het kader van een voordrachtprocedure op te leggen zou dubbele procedures (en de daarmee gepaard gaande belasting voor de betrokken zorgverlener en het tuchtcollege) kunnen voorkomen.

363 Zie daarover ook Bol e.a. 2022, met name p. 295.

11. Wetgever: maak duidelijk dat de voordrachtprocedure ook geldt voor experimenteerberoepen.

Toelichting:

Uit de toelichting bij art. 79 lid 1 Wet BIG volgt dat de regeling inzake die procedure niet geldt voor de experimenteerberoepen en dat een verwijzing naar art. 36b (tijdelijke registers voor experimenteerberoepen) ontbreekt; dit zou alsnog in de wet opgenomen moeten worden. Deze aanbeveling vervalt uiteraard als uitvoering zou worden gegeven aan het bij brief van de minister van VWS aan de Tweede Kamer d.d. 16 juni 2025 aangekondigde voornemen de regeling voor experimenteerberoepen in de Wet BIG in te trekken.

12. Wetgever: verbeter de informatiepositie van de IGJ.

Toelichting:

Bij de wetswijziging van 2019 is in art. 65b Wet BIG onder meer geregeld dat de IGJ periodiek van de tuchtcolleges een geaggregeerd overzicht ontvangt van de ingediende klaagschriften. Terwijl daaraan in de praktijk minder behoefte bestaat, zou de IGJ juist wel op verzoek van het CTG nadere inlichtingen willen kunnen ontvangen over onherroepelijke eindbeslissingen. In het betreffende art. 76 Wet BIG worden echter wel de tuchtcolleges, de rechterlijke macht en het OM genoemd, maar niet de IGJ. Een ander punt betreft het ontbreken van een grondslag in de wet voor het ontvangen van informatie van het CIBG voor zover relevant voor de uitvoering van het toezicht, ook in het geval van beroepsbepende maatregelen. Zo ontbreekt momenteel een juridische grondslag voor het delen van gegevens tussen het CIBG bij herinschrijving van een beroepsbeoefenaar in het BIG-register.

13. Wetgever: betrek de IGJ bij de behandeling van herstelverzoeken.

Toelichting:

De IGJ heeft op dit moment geen rol in het kader van herstelverzoeken (alleen het tuchtcollege kan hiertoe overgaan op voordracht van de minister). De inspectie moet vervolgens wel toezicht houden indien een onder toezicht gestelde beroepsbeoefenaar wederom wordt ingeschreven op basis van een toegekend herstelverzoek. Tegen die achtergrond is het wenselijk dat de inspectie een rol krijgt in de procedure van herstelverzoeken en daarbij haar visie/beoordeling kan geven, zodat de minister deze kan betrekken in het besluit om al dan niet tot herstel over te gaan.

14. Overheid/tuchtcolleges: zet het proces van digitalisering met kracht voort.

Toelichting:

Digitalisering van de tuchtprocedure is niet alleen van belang voor de efficiëntie van gegevensverwerkende processen bij de tuchtcolleges en daarmee voor het verkorten van de doorlooptijd, maar ook voor het beperken van de nu aanzienlijke administratieve belasting voor klagers en beklaagden. Het is gewenst dat alles wordt gedaan om de vaart in het digitaliseringsproces te houden en dat waar mogelijk te versnellen. Daarbij moet er wel voor gezorgd worden dat het digitaliseringsproces er niet toe leidt, dat minder digitaal vaardige patiënten geen klacht meer kunnen indienen of het klachtproces niet kunnen volgen.³⁶⁴

15. Overheid/tuchtcolleges: zet actief in op vergroting van de diversiteit van samenstelling van de colleges en besteed daarnaast aandacht aan deskundigheidsbehoud en -bevordering van de leden.

Toelichting:

Enkele tuchtcolleges hebben aangegeven in hun samenstelling meer divers te kunnen en te willen zijn op het gebied van etniciteit, leeftijd en geslacht. Daar besteden zij ook al aandacht aan. Het vergt echter ook actief zoeken naar methoden om dat te bevorderen, bijvoorbeeld door onder andere verschillende methoden van werving in te zetten, of instanties te betrekken met expertise op dit vlak. Daarnaast zijn recht en praktijk aan snelle ontwikkelingen onderhevig; dat maakt aandacht gewenst voor het bijhouden van de voor het tuchtrechterschap noodzakelijke expertise. Ook is van belang om met name bij leden-beroeps- en -genoten te investeren in scholing in vaardigheden die nodig zijn om een rechterlijke rol op een goede wijze te vervullen.

16. Wetgever/overheid: Maak het voor het CTG gemakkelijker leden-beroeps- en -genoten bij de beoordeling van een zaak te betrekken.

Toelichting:

Het kan voor het CTG lastig zijn om leden-beroeps- en -genoten te vinden als sprake is van een tuchtrechtelijke procedure tegen beroepsbeoefenaren van experimenterberoepen of kleinere beroepsgroepen. Als een vast lid-beroeps- en -genoot uit een

³⁶⁴ Zie in verband met het laatste overigens al het in consultatie gebrachte wetsvoorstel inzake opname van de beroepen ‘medisch hulpverlener acute zorg’ en ‘klinisch fysicus’ in artikel 3 van de Wet BIG, waarin ten aanzien van digitalisering van het tuchtrecht wordt aangegeven dat het doel hiervan is om burgers duidelijkheid te bieden dat de keuze bestaat een klacht digitaal in te dienen en de daaropvolgende procedure digitaal te voeren.

dergelijke discipline ontbreekt, zou het mogelijk moeten zijn om een beroepsgenoot van een regionaal tuchtcollege te betrekken. De regionale tuchtcolleges hebben onderling al de mogelijkheid tot uitwisseling; bij het CTG moet deze beroepsgenoot op dit moment eerst formeel lid worden gemaakt. Vanzelfsprekend mag dit lid op geen enkele wijze betrokken zijn geweest bij de beoordeling van de tuchtklacht in eerste aanleg.

17. Wetgever: beperk het aantal malen dat voorzitters/leden van tuchtcolleges kunnen worden herbenoemd.

Toelichting:

Sinds de wetswijziging van 2019 is afscheid genomen van benoeming voor het leven en worden de voorzitter en leden van de regionale tuchtcolleges en het CTG voor de tijd van 6 jaar benoemd, waarna zij herbenoembaar zijn. Aan de mogelijkheid tot herbenoeming zijn (anders dan in andere tuchtrechtstelsels) geen beperkingen gesteld. De vraag dringt zich op of een systeem van onbeperkte herbenoeming van de leden nog wel past in deze tijd van snelle ontwikkelingen in wetenschap en samenleving en van grote pluriformiteit in achtergronden. Hoewel dit in de praktijk niet als knelpunt wordt genoemd, is het naar het oordeel van de onderzoekers niettemin te overwegen een grens te stellen aan het aantal herbenoemingen, of in elk geval te motiveren waarom zou worden afgeweken van de termijnen in andere tuchtrechtstelsels.

18. Beroepsorganisaties: draag in communicatie met de leden bij aan een goede beeldvorming rond het tuchtrecht en communiceer systematisch over de implicaties van tuchtrechtspraken voor de beroepsuitoefening.

Toelichting:

In elk van beide scenario's is het van belang dat beroepsbeoefenaren een goed en evenwichtig beeld hebben van wat met het wettelijk tuchtrecht wordt beoogd en wat zij in de praktijk kunnen verwachten als tegen hen een tuchtklacht wordt ingediend. Beroepsorganisaties spelen daarbij een onmisbare rol. In dat verband hebben zij al de nodige initiatieven genomen (zoals 'Open over tuchtrecht') en het is gewenst dat zij dat blijven doen. Hetzelfde geldt voor het op de hoogte houden van hun leden van ontwikkelingen in de tuchtrechtspraak die voor de beroepsuitoefening relevant zijn.³⁶⁵

365 Overigens kunnen ook uitspraken gedaan in andere klachtprocedures van betekenis zijn voor de beroepsuitoefening.

*Aanbevelingen in relatie tot scenario 1
(handhaving van de huidige koers)*

19. Wetgever: verlang van elke klager dat hij voorafgaand aan het indienen van een tuchtklacht contact heeft gehad met de tuchtklachtfunctionaris (en stel de tuchtklachtfunctionaris in staat die taak ook te verrichten).

Toelichting:

Zie hierover par. 4.4.2. Door te verlangen dat klagers voorafgaand aan het indienen van klachten ten minste een contactmoment met de tuchtklachtfunctionaris moeten hebben gehad, kan worden bevorderd dat zij geïnformeerd worden over wat zij wel en niet van de tuchtprocedure kunnen verwachten en dat zij, als daar aanleiding toe is, worden geadviseerd hun klacht elders in te dienen. Waar aan de orde worden klagers uiteraard ook bijgestaan in het formuleren van hun klaagschrift. Dit alles kan bijdragen aan het kanaliseren van de klachtenstroom (minder klachten naar de tuchtrechter die daar niet thuishoren). Er kan uiteraard worden gekozen voor uitzonderingen op de verplichting contact op te nemen met de tuchtklachtfunctionaris; daarbij valt men name aan de IGJ te denken, of aan een klager die door een advocaat wordt bijgestaan. Net als nu, zou de tuchtklachtfunctionaris geen bevoegdheid moeten hebben om klachten te filteren en klagers van het indienen van een klacht af te houden. Uiteraard kan het informeren en adviseren van de klager in principe ook bij een andere instantie worden belegd, zoals het al bestaande Landelijk Meldpunt Zorg of (eventueel in te stellen) landelijke klachtfunctionarissen. Het voordeel om de contactverplichting bij de tuchtklachtfunctionaris te houden is dat deze al functioneert en bovendien in staat is de klager verder te ondersteunen als deze bij de tuchtrechter aan het juiste adres is.

20. Wetgever/tuchtcolleges: versterk de lerende functie van het vooronderzoek door dit te laten verrichten door de secretaris en een lid-beroepsgenoot en door ervoor te zorgen dat het plaatsvindt op minder formele wijze/in een minder formele setting, met aandacht voor wat met de klacht wordt beoogd.

Toelichting:

Zie ook par. 5.4.3. Uit het uitgevoerde onderzoek komt naar voren dat, ook na de wijziging van art. 66 Wet BIG in 2019, de mogelijkheden van het vooronderzoek nog onvoldoende worden benut. Zowel de klager als de beklaagde zijn ermee gebaat om elkaar weer te ontmoeten in een situatie die nog enigszins openligt en die nog niet (verder) is gejuridiseerd. Dat kan immers leiden tot opheldering van eventuele misverstanden, beter begrip voor elkaars positie en leren van het

gebeurde, of zelfs tot herstel van de relatie. Om dat te bereiken zou op klager en beklaagde de plicht moeten rusten bij een dergelijk overleg aanwezig te zijn. Het vooronderzoek zou in voorkomende gevallen mede (naast de secretaris van het tuchtcollege) kunnen worden uitgevoerd door een lid van het tuchtcollege (bij voorkeur een lid-beroepsgenoot in verband met diens medische expertise). Verder zou het vooronderzoek een minder formeel of juridiserend karakter moeten krijgen (zoals ook nu soms al het geval is) alsmede gericht moeten zijn op andere oplossingen dan voortzetting van de behandeling van de klacht. Om te vermijden dat het vooronderzoek toch weer voornamelijk een juridisch steekspel wordt, zou ook met de indiening van het verweerschrift moeten worden gewacht tot na het vooronderzoek.

21. Wetgever/tuchtcolleges: maak meer gebruik van de mogelijkheid (art. 55 lid 2 Wet BIG) om een tuchtklacht in kleinere samenstelling (voorzitter en beroepsgenoten) te behandelen en stel in art. 56 Wet BIG ook het CTG in staat om dat te doen als de zaak zich daartoe leent.

Toelichting:

Zie ook par. 5.4.5. Sommige zaken lenen zich voor behandeling in een kleinere samenstelling van het tuchtcollege. Als dat het geval is, is het goed om dat ook te doen; niet alleen uit een oogpunt van proceseconomie en doorlooptijden, maar ook omdat klagers en beklaagden dan niet met een volledig college geconfronteerd hoeven te worden. Voor het CTG ontbreekt die mogelijkheid momenteel, terwijl die ook in hoger beroep zinvol kan zijn. Als art. 56 daartoe zou worden aangepast, dan is het overigens de vraag of het bij die beperktere samenstelling om 2 juristen en een lid-beroepsgenoot, dan wel om een jurist en 2 leden beroepsgenoten zou moeten gaan. In de rede ligt dat de voorzitter van het CTG dat bepaalt, rekening houdend met de aard van de voorliggende zaak.

22. Wetgever: voer in dat, als het CTG zich in beroep gemotiveerd aansluit bij een in eerste aanleg gedane voorzitters- of raadkamerbeslissing, daartegen geen verzet (in de zin van art. 73b Wet BIG) meer mogelijk is, dat wil zeggen dat de behandeling van de zaak daarmee eindigt.

Toelichting:

Zie ook par. 5.4.4. Als de voorzitter van het CTG van oordeel is dat dergelijke, in eerste aanleg genomen beslissingen niet zullen leiden tot een andere beslissing, kan hij het daartegen ingestelde beroep afwijzen. In de huidige situatie kan men tegen deze voorzittersbeslissing weer in verzet komen, met als gevolg dat de zaak alsnog ter zitting van het CTG moet worden behandeld. Volgens het CTG doet dit

afbreuk aan de effectiviteit van de voorzittersbeslissing. Ook naar het oordeel van de onderzoekers is een wetsaanpassing ter zake aan te bevelen. Klagers zouden daardoor ook niet onevenredig geschaad worden, te meer nu het tuchtrecht niet dient ter individuele genoegdoening van de patiënt.

Aanbevelingen in relatie tot scenario 2 (oriëntatie op een nieuwe koers)

23. Wetgever: overweeg de klachtgronden te beperken in die zin dat bij de tuchtrechter alleen klachten kunnen worden ingediend over ernstige gedragingen waar correctie van een of meer individuele beroepsbeoefenaren aangewezen is, mede met het oog op de veiligheid en kwaliteit van zorg voor toekomstige patiënten.

Toelichting:

Met deze aanbeveling wordt niet (zoals hierboven in het kader van scenario 1, zie aanbeveling 19) een lichtere procedurele bijsturing van de klachtenstroom beoogd, maar een zwaardere inhoudelijke, waarbij het wordt uitgesloten om over onderwerpen een tuchtklacht in te dienen die niet aan het wettelijk vast te leggen (tucht)klachtcriterium voldoen. Zo een aanscherping van de klachtgronden kan weliswaar betekenen dat sommige klachten die van belang kunnen zijn voor de normontwikkeling, niet meer aan de tuchtrechter worden voorgelegd, maar dat weegt in dit tweede scenario niet op tegen het belang ervoor te zorgen dat alleen klachten bij de tuchtrechter belanden die passen bij de primair corrigerende functie van het tuchtrecht. Beperking van de klachtgronden is ook door meerdere beroepsorganisaties en auteurs bepleit, die in dat verband verwijzen naar het met het tuchtrecht te vergelijken Fit to Practice Tribunal in het Verenigd Koninkrijk, waar alleen klachten over ‘serious or persistent failures’ in behandeling worden genomen en geen ‘one-off mistakes’.³⁶⁶ Tegenover potentiële klagers is deze beperking te billijken vanuit de gedachte dat het wettelijk tuchtrecht, in tegenstelling tot klachtprocedures, uitsluitend een algemeen belang dient en niet is ingesteld voor de patiënt als instrument voor individuele genoegdoening. Bij de wetsaanpassing die hiervoor nodig is, kan in de memorie van toelichting worden toegelicht wat met het globale, in de wet op te nemen criterium wordt bedoeld.³⁶⁷ Als de klacht niet aan dat criterium voldoet, kan de tuchtrechter conform de huidige regeling van art. 67a Wet BIG besluiten dat deze van onvoldoende gewicht

366 Zie hierover bijvoorbeeld J. Legemaate, De betekenis van het medisch tuchtrecht voor de kwaliteit van zorg, *NJB* 2021/1509, p. 1728-1735.

367 Zie in verband met de soorten klachten die niet bij de tuchtrechter zouden moeten belanden: A.C. de Die, Gewaarborgde kwaliteit, in: De toekomst van de Wet BIG, Preadvies Vereniging voor Gezondheidsrecht, Sdu 2008, m.n. p. 170-171.

is en daarom (kennelijk) niet ontvankelijk moet worden verklaard. Zie in dit verband ook aanbeveling 24 over uitbreiding van de rol van de tuchtklachtfunctionaris.

24. Wetgever/overheid: overweeg om bij een functionaris of instantie (zoals de tuchtklachtfunctionaris) de taak neer te leggen om te toetsen of de klacht voldoende zwaarwegend is om in een tuchtrechtprocedure behandeld te worden. Het klaagschrift dient vervolgens de visie van deze functionaris of instantie te bevatten. Als de klager tegen het gegeven advies een tuchtklacht indient, dient hij daarvoor een nadere motivering te geven.

Toelichting:

Conform deze aanbeveling is te overwegen dat de klager niet alleen (zoals in het kader van scenario 1) contact moet hebben gehad met de functionaris of instantie, maar ook diens standpunt moet hebben verkregen over de vraag of redelijkerwijs aangenomen kan worden dat de klacht een gedraging betreft waarvoor tuchtrechtelijke behandeling passend is. De vrijheid om een tuchtklacht in te dienen wordt daarmee niet weggenomen; wel zal de klager bij een negatief oordeel in diens klaagschrift moeten aangeven waarom hij de klacht toch indient. De tuchtrechter behoudt uiteraard de bevoegdheid om op de voet van art. 67a te beslissen of de klacht gelet op het wettelijk criterium wel of niet van voldoende gewicht is, ongeacht het oordeel van de functionaris of instantie, of de opvatting van klager daarover. De betreffende functionaris of instantie zal zijn standpunt naar beste bevinden moeten vormen. Omdat hij hierbij slechts over de informatie zal beschikken die de aspirant-klager hem verstrekt (waardoor hij veelal geen compleet beeld van alle aspecten van de zaak, waaronder ook de medische, zal hebben), zal zijn beoordeling veelal neerkomen op een marginale toets. Niettemin kan deze aanbeveling eraan bijdragen dat alleen zwaardere klachten de tuchtrechter bereiken. Als de klager bij indiening van een tuchtrecht het advies niet volgt, dient hij dat nader te motiveren. Het ligt in de rede deze meer sturende rol van de tuchtklachtfunctionaris te koppelen aan een passend opleidings- en scholingsprofiel opdat deze zijn taak met voldoende gezag kan uitoefenen.

25. Wetgever/overheid: onderzoek in hoeverre aanpassingen in aanpalende wetgeving of beleid, met name de Wkkgz, wenselijk zijn om te waarborgen dat

naast een goede klachtbehandeling ook in andere opzichten van lerende zorgorganisaties sprake is.

Toelichting:

Zoals eerder in par. 10.4.2 is uiteengezet, is het in het kader van scenario 2 belangrijk dat de Wkkgz zo goed mogelijk als wettelijk kader voor lerende zorgorganisaties functioneert, inclusief dat zij open staan voor het leren van incidenten en fouten. Blijkens de evaluatie van de Wkkgz³⁶⁸ was dat in elk geval enkele jaren geleden nog niet in alle opzichten en in alle organisaties het geval, dit terwijl die wet ook volgens de evaluatie in belangrijke mate gericht is op leren en verbeteren. De aanbeveling strekt ertoe dat onderzocht wordt of dit beeld nu veranderd is, en in hoeverre er aanpassingen in wetgeving of beleid nodig zijn om dat te realiseren.

10.5.2 Aanbevelingen ten aanzien van overige onderdelen van de Wet BIG

26. Wetgever/overheid: verhelder welke ruimte de IGJ heeft om gegevens te delen met het OM.

Toelichting:

Uit de gesprekken met de IGJ en het OM blijkt dat er discussie mogelijk is over de vraag of art. 65 lid 7 Wet BIG een grondslag biedt voor doorbreking van het afgeleide beroepsgeheim. Omdat de wetgever zich hierover bij de totstandkoming van de Wet BIG slechts in algemene termen heeft uitgelaten, dient zij, of het kabinet duidelijkheid te verschaffen over een juiste uitleg van art. 65 lid 7 zodat dit knelpunt niet aan een constructieve samenwerking tussen het OM en de IGJ in de weg staat.

27. Overheid: laat op korte termijn een afzonderlijk onderzoek uitvoeren naar het functioneren van art. 96 Wet BIG, en de noodzaak en mogelijkheden om dat functioneren nog verder te verbeteren.

Toelichting:

Omdat ook in deze evaluatie weer naar voren komt dat de strafbepaling van art. 96 Wet BIG niet optimaal functioneert (dat is sinds de inwerkingtreding van de Wet BIG het geval), lijkt het nuttig om het strafrecht aan een apart (juridisch en empirisch) onderzoek te onderwerpen. Daarin kunnen dan ook (de voor- en

368 Evaluatie van de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg, ZonMw, Den Haag 2021.

nadelen van) alternatieven voor de huidige bepaling worden onderzocht, zoals aparte strafbaarstellingen voor BIG- en niet-BIG-geregistreerden.

28. Wetgever: zorg dat BIG-geregistreerde beroepsbeoefenaren verplicht blijven hun BIG-registratienummer via websites en e-mailberichten voor patiënten, instellingen en verzekeraars kenbaar te maken.

Toelichting:

In de tweede evaluatie is onder meer aanbevolen de vermelding van het BIG-nummer als een plicht voor beroepsbeoefenaars in de wet op te nemen. Die aanbeveling werd overgenomen. De patiënten- en beroepsorganisaties wijzen opnieuw in het kader van deze evaluatie op het belang van transparantie in de zorg en de mogelijkheid voor patiënten om te controleren of een beroepsbeoefenaar terecht een beschermde titel voert; ook kan vermelding van het BIG-nummer bijdragen aan het tegengaan van titelmisbruik. De wetgever moet daarom niet overgaan tot het schrappen van deze verplichting, ook al gaat zij gepaard met lasten voor zorgverleners.

29. Wetgever en beroepsgroepen: waarborg dat de eisen voor de Wet BIG-herregistratie niet alleen betrekking hebben op werkervaring, maar nadrukkelijker ook op bevordering van de deskundigheid van de beroepsbeoefenaar.

Toelichting:

Uit de evaluatie komen opnieuw sterke argumenten naar voren om de tekortkoming (dat de Wet BIG-herregistratie alleen betrekking heeft op de gewerkte uren) in het wettelijk systeem te repareren. Dat zou mogelijk kunnen in de vorm van een wettelijke bepaling die deskundigheidsbevordering als voorwaarde stelt voor herregistratie van beroepsbeoefenaren conform de Wet BIG. Zo een bepaling sluit ook aan bij de verantwoordelijkheid van zorgaanbieders om (op grond van de Wkkgz) goede en veilige zorg te verlenen. Het is aan te bevelen dat aansluiting wordt gezocht bij de eisen die nu voor het specialistenregister worden gesteld, om te voorkomen dat die beroepsbeoefenaren tweemaal op dezelfde punten worden beoordeeld.

10.6 Kijkend naar de toekomst van het tuchtrecht

Ter afsluiting gaan we in op de vraag welk scenario passend is als het gaat om de toekomstbestendigheid van het huidige tuchtrecht. Welk scenario zal het meeste effect hebben op een goed functioneren van het tuchtrecht? Het moment lijkt

aangebroken om op dat punt een meer principiële keuze te maken. Dat die keuze zich nu opdringt, volgt uit de problemen die sinds de inwerkingtreding van de Wet BIG bij het functioneren van het tuchtrecht tot uitdrukking komen, zoals het onvermogen om de juiste klacht op de juiste plek te krijgen (sturing van de klachtenstroom), en het feit dat in de literatuur en door het veld verschillende (en soms zelfs tegenstrijdige) standpunten worden ingenomen over wat daarvoor de juiste oplossingsrichtingen zouden zijn. Dat laatste maakt het onmogelijk om tot coherente conclusies te komen die recht doen aan alle opvattingen over de gewenste verbeteringen van het tuchtrecht.

Allereerst zij opgemerkt dat het volgen van scenario 1 op zich verdedigbaar is. Het scenario past bij de koers die met de wetswijziging van 2019 is ingezet en sluit ook aan bij de vervolgstappen die naar aanleiding van het rapport Toekomstbestendig tuchtrecht zijn of worden gezet. Op grond van het uitgevoerde empirische onderzoek kan bovendien worden vastgesteld dat ook voor dit scenario steun is te vinden is (zo komt in een aantal reacties van beroepsorganisaties naar voren dat het tuchtrecht meer ‘lerend’ moet worden). Vraag is wel of er nog veel voortgang te boeken is op de in 2019 ingeslagen route, gericht op sturing op de klachtenstroom en een versterking van de lerende functie van het tuchtrecht. Verder is de kans klein dat zonder meer ingrijpende wijzigingen van het tuchtrecht het kanaliseren van lichtere klachten in de richting van de Wkkgz-klachtprocedure te realiseren is. Ook 1 van de bij de wetswijziging van 2019 best ontvangen maatregelen – de aanstelling van tuchtklachtfunctionarissen – heeft daarin in ruim 5 jaar geen zichtbare verbetering gebracht. Dat leidt tot frustratie, niet alleen bij klagers die teleurgesteld zijn over hoe de klachtbehandeling verloopt en wat hun klacht oplevert, maar ook bij beklaagden voor wie elke tuchtklacht emotioneel belastend is en veel tijd (en soms ook geld) kost.

Volgens de meest recente cijfers (die over het jaar 2024) wordt slechts ongeveer een kwart van de bij de regionale tuchtcolleges ingediende klachten afgehandeld door een beslissing na zitting.³⁶⁹ In ongeveer 3-vijfde van die zaken komt het maar tot een gegrondverklaring, waarbij dan weer bij ruim 10 procent van die gegrondverklaringen besloten wordt geen maatregel op te leggen.³⁷⁰

Dat het niet lukt de klachtenstroom te sturen en het tuchtrecht meer doelmatig te maken, betekent ook dat de tuchtcolleges onevenredig veel tijd kwijt zijn met zaken die niet bij hen thuishoren en die beter en effectiever elders behandeld kunnen worden. Dat laatste geldt te meer voor de vele klachten die betrekking

369 Zie cijfers in par. 2.3.

370 Zie cijfers in par. 6.3.1.

hebben op problemen in de organisatie van en samenwerking binnen de zorg. Dit doet de beeldvorming rond de tuchtcolleges geen goed, leidt tot afnemend draagvlak voor het tuchtrecht in het veld en impliceert dat bij de huidige inrichting van het tuchtrecht mensen en middelen minder efficiënt worden ingezet. Dat de wetswijziging van 2019 het mogelijk heeft gemaakt meer zaken bij voorzittersbeslissing of in raadkamer af te doen, maakt dat laatste niet wezenlijk anders.

Meer inzetten op de lerende functie lost het bovenstaande probleem (klachten komen niet op de juiste plaats terecht) niet op. Maar ook los daarvan kunnen bij het leggen van het accent op leren als functie van het tuchtrecht vraagtekens worden geplaatst. Onbetwist is dat van tuchtuitspraken kan worden geleerd, zowel op individueel als collectief niveau, zelfs in gevallen waarin de klacht niet gegrond wordt verklaard. Maar zoals eerder al betoogd, heeft het tuchtrecht inherente beperkingen als procedure om van te leren die samenhangen met het correctieve aspect van het tuchtrecht, met name het opleggen van een maatregel. De individuele beroepsbeoefenaar is meer gebaat bij een gesprek met de klager (die zichzelf of zijn naasten tekortgedaan voelt), bij gezamenlijke reflectie met collega's, bij ruimte om zich te kunnen verbeteren, met organisatorische maatregelen die de kans op tekortkomingen verkleinen enzovoort. Een juridische procedure is voor dat alles weinig geschikt, en zal de relatie tussen beklaagde en klager eerder belasten dan verbeteren. Het is aannemelijk dat het leggen van nadruk op 'leren' binnen de procedure (door bijvoorbeeld af te stappen van het 'toernooi-model' tijdens de zitting) de tuchtprocedure opzadelt met elementen die aan tuchtrecht niet eigen zijn en die bij partijen verkeerde verwachtingen kunnen wekken. Die verwachtingen zijn overigens tot op zekere hoogte al gewekt doordat klagers steeds meer een zelfstandige procespartij in het tuchtrecht geworden zijn, terwijl hen vaak onvoldoende duidelijk is dat hun klachtrecht slechts bewaking en bevordering van de kwaliteit van individuele beroepsbeoefening dient.

Tot slot draagt het tuchtrecht uiteraard bij aan een zekere normontwikkeling, maar ook in dat verband rijst de vraag of het tuchtrecht in dat opzicht wel zo functioneel is als wel wordt verondersteld. Normontwikkeling dient, zeker waar het de medisch-inhoudelijke standaard betreft, primair in het veld (door koepel- en beroepsorganisaties, zorgaanbieders) plaats te vinden en dat is ook wat er thans gebeurt. Dat is gestimuleerd door de WGBO met zijn verwijzing naar de professionele standaard, maar nog meer door de Wkkgz, ook door de daarin opgenomen registratie van standaarden. Wat tuchtcolleges op het vlak van normontwikkeling kunnen doen is op zich waardevol, maar blijft noodzakelij-

kerwijs beperkt. Verder kan het in een aantal gevallen evenzeer bereikt worden als door de inspectie aan het CTG vragen kunnen worden voorgelegd zonder onderliggende procedure (zie de daartoe strekkende algemene aanbeveling in par. 10.5.1). Het is te betwijfelen of het doelmatig is om – omwille van die bijdrage aan de normontwikkeling – de toegang tot het tuchtrecht breed toegankelijk te houden.

Scenario 2 lijkt een beter antwoord te bieden op de bovengenoemde problemen dan scenario 1, waarbij de specifieke wijzigingen in dat scenario overigens nog steeds, zoals blijkt uit het overzicht van aanbevelingen in par. 10.5.1, beperkt kunnen blijven. Het is wel meer ingrijpend, omdat het de toegang tot de tuchtrechtprocedure beperkt (alleen ernstige klachten worden behandeld) en afscheid neemt van de gedachte dat het tuchtproces meer op leren moet worden ingericht. Het tweede scenario beoogt inzet van het tuchtrecht te beperken tot waar het oorspronkelijk voor bedoeld was en waar het ook het meest geschikt voor is: het ter verantwoording roepen van beroepsbeoefenaren als door hun handelen of nalaten de kwaliteit van de zorg in het geding is, terwijl het karakter van die tekortkomingen een serieus persoonlijk verwijt en corrigerend optreden rechtvaardigen.

Zoals eerder aangegeven sluit dit scenario aan bij de bredere ontwikkelingen ten aanzien van kwaliteitsbewaking en bevordering door en binnen zorginstellingen, waarop wetgever en overheid sinds onder andere de invoering van de Wkkgz in 2016 sterk inzetten. Het klachtrecht en andere bepalingen uit die wet leveren immers een bijdrage aan het leren van fouten. Daarmee is het beperken van het tuchtrecht voor wat betreft de overkoepelende doelstelling van de kwaliteitswetgeving de meest toekomstbestendige keuze. Het tuchtrecht wordt in dit tweede scenario niet alleen ingezet waarvoor het zich het beste leent (correctie van individuele beroepsbeoefenaren doordat ze bij de hulpverlening wezenlijk tekort zijn geschoten), het kan in die beperktere ambities mogelijk ook op meer draagvlak binnen de beroepsgroepen rekenen.

Verder kan door het inzetten op scenario 2 doelmatigheidswinst in de organisatie van het tuchtrechtsysteem worden geboekt. Daarbij kan worden betrokken het feit dat in een digitaliserende wereld minder behoefte is aan regionale spreiding van tuchtcolleges om de toegankelijkheid in stand te houden.

Bovendien wordt bij het volgen van scenario 2 ook de al lang lopende discussie beslecht, of het tuchtrecht in de hedendaagse zorgomgeving niet ook op collectieve zorgverbanden betrekking zou moeten hebben: daarvoor is het naar zijn

aard niet geschikt en bovendien zijn daarvoor (zeker sinds invoering van de Wkkgz) andere wegen beschikbaar.

Ten slotte

Welke richting ook wordt gekozen: het is van belang dat nieuwe aanpassingen in wetgeving en/of beleid via evaluatieonderzoek goed gemonitord worden op bedoelde of onbedoelde neveneffecten. Aan dat laatste heeft het na de wetswijziging van 2019 te veel ontbroken, bijvoorbeeld ten aanzien van de toen geïntroduceerde tuchtklachtfunctionaris. Ook is te zijner tijd een nieuw evaluatieonderzoek van het tuchtrecht aan te bevelen, al dan niet in het kader van een bredere evaluatie van het functioneren van de Wet BIG.

Literatuur

Accountantskamer 2025

- Accountantskamer, *Jaarverslag 2024*, 2025.

Alhafaji, Frederiks & Legemaate 2009

- F.Y. Alhafaji, B.J.M. Frederiks & J. Legemaate, 'Ervaringen van klagers en aangeklaagde artsen met het tuchtrecht', *Nederlands-Vlaams tijdschrift voor mediation en conflictmanagement* 2009, afl. 3, p. 18-42.

Amelink, Bol & Postma 2025

- Q. Amelink, C. Bol & L. Postma, *Tuchtrechtelijke toetsing en strafrechtelijke rechtsvervolging in de gezondheidszorg*, Den Haag: Boom 2025.

Bol & Dute 2016

- C.A. Bol, J.C.J. Dute, 'Het tuchtrecht voor de beroepen in de individuele gezondheidszorg: de betekenis van de tweede tuchtnorm voor de ontvankelijkheid', *TvGR* 2016, afl. 5, p. 288-329.

Bol & Dute 2019

- C.A. Bol & J.C.J. Dute, 'Een vervolgingsmonopolie voor de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd in het tuchtrecht?', *TT* 2019, afl. 4, p. 9-20.

Bol & Dute 2019a

- C.A. Bol & J.C.J. Dute, 'De rol van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd in het tuchtrecht (deel 1)', *Tijdschrift zorg & recht in de praktijk* 2019, afl. 6, p. 19-28.

Bol & Dute 2019b

- C.A. Bol & J.C.J. Dute, 'De rol van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd in het tuchtrecht (deel 2)', *Tijdschrift zorg & recht in de praktijk* 2019, afl. 7, p. 17-21.

Bol & Postma 2025

- C.A. Bol & L. Postma, 'Tuchtrecht en strafrecht in de zorg: een voorkeursroute?', in: Q. Amelink, C. Bol & L. Postma (red.), *Tuchtrechtelijke toetsing en strafrechtelijke rechtsvervolging in de gezondheidszorg*, Den Haag: Boom 2025, p. 31-50.

Cazemier e.a. 2022

- J. Cazemier e.a., *Griffierecht bij beklag in detentie*, Groningen: Pro Facto 2022.

Cuperus-Bosma 2002

- J.M. Cuperus-Bosma e.a., *Evaluatie Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg*, Den Haag: ZonMw 2002.

Van Dantzig e.a. 2023

- L.A. van Dantzig, *Evaluatie Wet doorberekening kosten toezicht en tuchtrecht juridische beroepen*, Amsterdam: Cebeon 2023.

Dekenberaad 2022

- Dekenberaad, *Jaarverslag 2021, 2022*.

Dekenberaad 2023

- Dekenberaad, *Jaarverslag 2022, 2023*.

Dekenberaad 2024

- Dekenberaad, *Jaarverslag 2023, 2024*.

De Die 2008

- A.C. de Die, *De toekomst van de Wet BIG; gewaarborgde kwaliteit, Preadvies Vereniging voor Gezondheidsrecht*, Den Haag: SDU 2008.

De Die 2024

- A.C. de Die, 'Toezicht in de zorg', *TT* 2024/15, afl. 2.
De Die 2024a
- A.C. de Die, 'Tuchtrecht hervormen: filter vooraf', *Nieuwsbrief Zorg & innovatie*, 25 april 2024. <https://nieuwsbriefzorgeninnovatie.nl/tuchtrecht-hervormen-filter-vooraf/>

Dute 2015

- J.C.J. Dute, 'Het concept-wetsvoorstel modernisering tuchtrecht', *TvGR* 2015, afl. 8, p. 606-616.

Van Eersel & Kelder 2024

- L. van Eersel & T. Kelder, *Gids Tuchtrecht in de zorg*, 2024.

Friele 2018

- R.D. Friele e.a., 'Het tuchtrecht in de gezondheidszorg: wegen de voordelen tegen de nadelen op?' *Tijdschrift voor vergoeding personenschade* 2018, afl.1, p.20-22.

Gevers 2007

- J.K.M. Gevers, 'De modernisering van het tuchtrecht: kanttekeningen bij het rapport Huls', *TvGR* 2007, afl. 6, p. 516-523.

Gezondheidsraad 2025

- Gezondheidsraad, *De Wet BIG: toetsingskaders voor beroepen en voorbehouden handelingen herzien*, Den Haag: Gezondheidsraad 2025.

Giard 2006

- R.W.M. Giard, 'Medisch tuchtrecht: duidelijke bestaansreden, onzeker nut', *NTvG*. 2006, p. 2830-2832.

De Groot 2021

- I. de Groot, 'Wijzigingen Wet BIG in de praktijk: taken van het College Medisch Toezicht naar de tuchtcolleges en de nieuwe verwijfsbevoegdheid van de tuchtcolleges naar de inspectie', *TvGR* 2021, afl. 4, p. 399-405.

De Haan 2021

- F.H. de Haan, 'De regiebehandelaar', *TvGR* 2021, afl. 3, p. 272-279.

Hendriks 2015

- A.C. Hendriks, 'Tuchtrecht – meer tucht dan recht', *TvGR* 2015, afl. 5, p. 322-330.

Hendriks & Dronkers 2024

- A.C. Hendriks & W.J. Dronkers, 'De Inspectie als klager in het medisch tuchtrecht. Een onafhankelijke en voorspelbare klager', *TT* 2024/37.

Herregodts 2021

- R.L. Herregodts, 'Samenloop van een tuchtrechtelijke en een strafrechtelijke procedure', *TBS&H* 2021, p. 194-202.

Herregodts e.a. 2022

- R.L. Herregodts e.a., *Toekomstbestendig tuchtrecht: de lerende werking van het tuchtrecht en team- en netwerkverantwoordelijkheid in het tuchtrecht op grond van de Wet BIG*, Groningen: RUG 2022.

Herregodts e.a. 2024

- R. L. Herregodts e.a., *Evaluatie tuchtrecht bankmedewerkers*, Groningen: RUG 2024.

Hersbach 2018

- C.H.H. Hersbach, 'De voorgestelde wijzigingen van de tuchtrechtprocedure', *TvGR* 2018, afl. 1, p. 36-48.

Hof van Discipline & Raden van Discipline 2025

- Hof van Discipline & Raden van Discipline, *Jaarverslag 2024*, 2025.

Huls 2006

- N.J.H. Huls e.a. (werkgroep tuchtrecht), *Beleidsuitgangspunten wettelijk geregeld tuchtrecht*, Den Haag: Ministerie van Justitie 2006.

IGJ 2022

- IGJ, *Algemeen interventiebeleid IGJ*, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2022.

IGJ & OM 2022

- IGJ & OM, *Samenwerkingsprotocol 2021*, 2022.

Kastelein 2005

- W.R. Kastelein, 'De onbegrijpelijke interpretatie van de artikelen 1 en 47 Wet BIG: herbezinning noodzakelijk', *TvGR* 2005, afl. 3, p. 227-229.

Kastelein 2015

- W.R. Kastelein, 'Strafrecht en de (kwaliteit van) zorg: een benadering vanuit de gezondheidsrechtelijke praktijk', *TvGR* 2015, afl. 2, p. 55-67.

Kastelein 2024

- W.R. Kastelein, *Toespraak bij het afscheidssymposium van J. Legemaate*, 2024.

KBvG 2024

- KBvG, *Jaarverslag 2023*, 2024.

De Klerk & Olsthoord-Heim 2015

- C.M. de Klerk en E.T.M. Olsthoorn-Heim, 'Maatregelen tuchtrecht; de keuze tussen waarschuwing en berisping', *TvGR* 2015, afl. 3, p. 132-140.

KNB 2025

- KNB, *Factsheet leden en kantoren*, 2025.

Laarman e.a. 2019

- B.S. Laarman e.a., 'How do doctors in the Netherlands perceive the impact of disciplinary procedures and disclosure of disciplinary measures on their professional practice, health and career opportunities? A questionnaire among medical doctors who received a disciplinary measure', *BMJ Open* (9) 2019, p. 1-9.

Leenen e.a. 2024

- H.J.J. Leenen e.a., *Handboek gezondheidsrecht*, Den Haag: Boom 2024.

Legemaate 2019

- J. Legemaate, 'De toegang tot het medisch tuchtrecht', *Ars Aequi* 2019, afl. april, AA 2019/0317.

Legemaate 2021

- J. Legemaate, 'De betekenis van het medisch tuchtrecht voor de kwaliteit van zorg', *NJB* 2021/1509, p. 11.

Loonen 2020.

- A.J.M. Loonen, 'Zuinig zijn op het medische tuchtrecht als kwaliteitsinstrument', *NJB* 2020/2007.

Medisch Contact 2025

- Medisch Contact, '*Ik ben niet meer de spontane arts die ik vroeger was*', 30 januari 2025.

Meij & Hellinga 2023

- J.S. Meij & J. Hellinga, 'Het vernieuwde tuchtrecht voor de jeugdzorg: op weg naar het einde?', *Tijdschrift Tuchtrecht* 2023, afl. 1, p. 7-20.

Van der Mersch & Velink 2021

- M. van der Mersch & C. Velink, 'De impact van een tuchtprocedure', *NTvG* 2021; 165: D6525.

Mevis 2015

- P.A.M. Mevis, 'Strafrecht als waarborg en bedreiging van kwaliteit van zorg tegelijk', *TvGR* 2015, afl. 2, p. 40-54.

Mevis & Postma 2016

- P.A.M. Mevis & L. Postma, 'Kroniek rechtspraak strafrecht', *TvGR* 2016, afl. 1, p. 24-36.

Mevis & Postma 2017

- P.A.M. Mevis & L. Postma, 'Kroniek rechtspraak strafrecht', *TvGR* 2017, afl. 8, p. 640-658.

Mevis & Postma 2020

- P.A.M. Mevis & L. Postma, 'Kroniek rechtspraak strafrecht', *TvGR* 2020, afl. 1, p. 44-60.

Mevis & Postma 2022

- P.A.M. Mevis & L. Postma, 'Kroniek rechtspraak strafrecht 2022', *TvGR* 2023, afl. 1, p. 31-63.

Mevis & Postma 2024

- P.A.M. Mevis & L. Postma, 'Een verkenning van nut, noodzaak en wenselijkheid van art. 96 Wet BIG', in W. Kastelein, C. Ploem & J. Sijmons (red.), *Goed gezondheidsrecht: de maat van Legemaate* (liber amicorum), Den Haag: Boom 2024, p. 253-260.

Mevis 2025

- P.A.M. Mevis, 'Strafrechtelijke rechtsvervolging in de gezondheidszorg', in: Q. Amelink, C. Bol & L. Postma (red.), *Tuchtrechtelijke toetsing en strafrechtelijke rechtsvervolging in de gezondheidszorg*, Den Haag: Boom 2025, p. 11-29, op p. 19.

Mevis & Postma 2025

- P.A.M. Mevis & L. Postma, 'Kroniek rechtspraak strafrecht okt. 2022 t/m 15 maart 2025', *TvGR* 2025, afl. 3, p. 256-282.

Mooibroek 2021

- M.F. Mooibroek, 'Het instellen van een medische tuchtprocedure: een 'criminal charge'?', *TvGR* 2021, afl. 2, 119-130.

Niemansburg & Paauw 2025

- S. Niemansburg & S. Paauw, 'Angst voor tuchtrecht is buitenproportioneel in verhouding tot kans op klacht', *MC* 6 februari 2025.

NOvA 2025

- NOvA, *De balie in beeld*, 2025.

Nunes & de Haan 2019

- O.L. Nunes en C. de Haan, 'Wijziging van het medisch tuchtrecht in de nieuwe Wet BIG', *L&S* 2019/5, p. 5-12.

Nunes & Van Baarsel 2021

- O.L. Nunes & L. van Baarsel, 'Een aanzet voor een meer eigentijds medisch tuchtrecht: 25 suggesties', *TT*, 2021/4, p. 349-350.

De Rechtspraak 2025a

- De Rechtspraak, *Jaarverslag Tuchtkamers voor het Notariaat 2024*, 2025.

De Rechtspraak 2025b

- De Rechtspraak, *Jaarverslag Kamer voor gerechtsdeurwaarders 2024*, 2025.

Rube 2017

- A. Rube, 'De toegankelijkheid van het tuchtrecht in de gezondheidszorg', *RegelMaat* 2017/2, p. 105-114.

Rube 2020

- A. Rube, 'Centraal Tuchtcollege voor de Gezondheidszorg Den Haag', *TvGR* 2020/1, p. 107.

RVS 2011

- RVS, *Bekwaam is bevoegd*, Den Haag: 2011.

Schalken 2014

- T.M. Schalken, 'Kroniek rechtspraak strafrecht', *TvGR* 2014, p. 210-217.

Sijmons e.a. 2013

- J.G. Sijmons e.a., *Tweede evaluatie Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg*, Den Haag: ZonMw 2013.

Sijmons 2023

- J.G. Sijmons, 'Medische missers tussen straf en schade', *Ars Aequi* 2023, p. 370-376.

Sijmons & Hubben 2018

- J.G. Sijmons & J.H.A.M. Hubben, 'Nieuw medisch tuchtrecht', *NJB* 2018/2197.

SKJ 2022a

- SKJ, *Procesreglement Professioneel Toezicht*, 2022.

SKJ 2022b

- SKJ, *Toelichtend voorblad bij het Reglement Professioneel Toezicht*, 2022, <https://skjeugd.nl/wp-content/uploads/Reglement-Professioneel-Toezicht-1-november-2022.pdf>.

Sorgdrager 2012

- W. Sorgdrager, *Van incident naar effectief toezicht*, 2012.

Staatscommissie Medische Beroepsuitoefening 1973

- Staatscommissie Medische Beroepsuitoefening, *Rapport van 14 juni 1973*, 1973.

Van der Steenhoven 2012

- K. van der Steenhoven, *Doorpakken!*, 2012.

Verhoef e.a. 2015

- L.M. Verhoef e.a., 'The disciplined healthcare professional: a qualitative interview study on the impact of the disciplinary process and imposed measures in the Netherlands', *BMJ Open* 2015, p. 1-7.

Verweij 2022

- L. Verweij, 'Wat ben ik, wat mag ik; als de beroepsbeoefenaar in een andere hoedanigheid optreedt', *TT* 2022/36.

Jurisprudentie

- Hof Arnhem-Leeuwarden 9 oktober 2015, ECLI:NL:GHARL:2015:7562, *GJ* 2016/11 m.nt. T.M. Schalken.
- Hof 's-Hertogenbosch 11 juli 2019, ECLI:NL:GHSHE:2019:2406.
- Hof 's-Hertogenbosch 22 maart 2023, ECLI:NL:GHSHE:2023:944, *GJ* 2023/44 m.nt. J.G. Sijmons.

- Rb. Amsterdam 20 april 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BW3465.
- Rb. Zeeland-West-Brabant 25 januari 2025, ECLI:NL:RBZWB:2024:358.

- CTG 27 januari 2004.
- CTG 19 april 2011, LJN YG1057, *GJ* 2011/87.
- CTG 25 juli 2019, ECLI:NL:TGZCTG:2019:207.
- CTG 29 januari 2021, ECLI:NL:TGZCTG:2021:36.
- CTG 18 juni 2021, ECLI:NL:TGZCTG:2021:132.
- CTG 5 april 2023, ECLI:NL:TGZCTG:2023:65.
- CTG 7 juni 2023, ECLI:NL:TGZCTG:2023:101.
- CTG 20 november 2023, ECLI:NL:TGZCTG:2023:158.
- CTG 11 maart 2024, ECLI:NL:TGZCTG:2024:57.
- CTG 24 juli 2024, ECLI:NL:TGZCTG:2024:143.
- CTG 14 augustus 2023, ECLI:NL:TGZCTG:2023:128.
- CTG 11 september 2024, ECLI:NL:TGZCTG:2024:146.
- CTG 28 oktober 2024, ECLI:NL:TGZCTG:2024:167, m.nt. Hendriks.
- CTG 28 oktober 2024, ECLI:NL:TGZCTG:2024:168.

- RTG Zwolle 16 maart 2020, ECLI:NL:TGZRZWO:2020:33.
- RTG Amsterdam 7 januari 2021, ECLI:NL:TGZRAMS:2021:4.
- RTG Zwolle 12 februari 2021, ECLI:NL:TGZRZWO:2021:22.
- RTG Zwolle 9 november 2021, ECLI:NL:TGZRZWO:2021:99.
- RTG Amsterdam 18 januari 2022, ECLI:NL:TGZRAMS:2022:6, m.nt. C.A. Bol, *TvGR* 2022, afl. 3, p. 262-266.
- RTG Zwolle 13 mei 2022, ECLI:NL:TGZRZWO:2022:53.
- RTG Zwolle 13 januari 2023, ECLI:NL:TGZRZWO:2023:11.
- RTG Amsterdam 21 april 2023, ECLI:NL:TGZRAMS:2023:104.
- RTG 's-Hertogenbosch 24 april 2024, ECLI:NL:TADRSHE:2024:29.
- RTG Amsterdam 17 december 2024, ECLI:NL:TGZRAMS:2024:261.
- RTG Amsterdam 10 januari 2025, ECLI:NL:TGZRAMS:2025:9.
- RTG Amsterdam 7 maart 2025, ECLI:NL:TGZRAMS:2025:55.

Kamerstukken

- Kamerstukken II 1981/82, 16094, nr. 6.
 - Kamerstukken II 1985/86, 19522, nr. 3.
 - Kamerstukken II 1987/88, 19522, nr. 7.
 - Kamerstukken II 2008/09, 31476, nr. 8.
 - Kamerstukken II 2009/10, 32402, nr. 3.
 - Kamerstukken II 2012/13, 31016, nr. 55.
 - Kamerstukken II 2012/13, 33149, nr. 17.
 - Kamerstukken II 2012/13, 33149, nr. 21.
 - Kamerstukken II 2013/14, 32402, nr. 66.
 - Kamerstukken II 2014/15, 29282, nr. 211.
 - Kamerstukken II 2014/15, 32647, nr. 47.
 - Kamerstukken II 2014/15, 34145, nr. 3.
 - Kamerstukken II 2016/17, 34629, nr. 3.
 - Kamerstukken II 2016/17, 34629, nr. 4.
 - Kamerstukken II 2017/18, 34629, nr. 6.
 - Kamerstukken II 2021/22, 29282, nr. 461.
 - Kamerstukken II 2022/23, 29282, nr. 522.
 - Kamerstukken II 2023/24, 31753, nr. 286
 - Kamerstukken II 2024/25, 29282, nr. 583.
-
- Kamerstukken I 2017/18, 34629, nr. A.
 - Kamerstukken I 2017/18, 34629, nr. C.
-
- Handelingen II 2014/15, nr. 82, item 15.
 - Handelingen II 2017/18, nr. 76, item 10.

Staatsblad en -courant

- *Stcrt.* 2004, 23.
 - *Stcrt.* 2012, 26863.
-
- *Stb.* 2015, 407.
 - *Stb.* 2018, 260.
 - *Stb.* 2019, 111.
 - *Stb.* 2020, 67.
 - *Stb.* 2020, 111.
 - *Stb.* 2024, 300.

Bijlage 1

Samenstelling begeleidingscommissie

Voorzitter

Prof. mr. dr. J.G. (Jaap) Sijmons,

Leden

Mr. A.C. (Mieke) de Die

Drs. F. E. (Femke) Welles

Prof. mr. dr. A.J. (Arno) Akkermans

Prof. dr. R.A.E.M. (Rob) Tollenaar

Waarnemers

Mr. C. (Coby) Grijsen (VWS)

Mr. M.F. (Martine) Steenbergh (IGJ)

Mr. A. (Anneloes) Rube (KNMG)

ZonMw

Mr. H.J.W. (Hanneke) van Lent

Drs. M. (Marleen) Boomsma

Bijlage 2

Samenstelling Commissie evaluatie regelgeving

Voorzitter

Dr. R. (Ronnie) van Diemen

Vice-voorzitter

Prof. mr. dr. J.G. (Jaap) Sijmons

Leden

Mr. dr. A. (Antina) de Jong

Prof. dr. A.A. (Aad) de Roo

Mr. K. (Koosje) van Lessen Kloeke

Dr. R.A. (Robbin) Thieme Groen

Prof. dr. R.A.E.M. (Rob) Tollenaar

Dr. ir. C.M. (Kees) Vos

Drs. F.E. (Femke) Welles

Prof. dr. D.L. (Dick) Willems

Waarnemer

Mr. S.M. (Sanne) van Weezel

ZonMw

Mr. H.J.W. (Hanneke) van Lent

Drs. M. (Marleen) Boomsma

Bijlage 3

Hoofdstuk VII Wet BIG

Paragraaf 1 Algemeen

Artikel 47

1. Degene die in een der in het tweede lid vermelde hoedanigheden in een register ingeschreven staat, is onderworpen aan tuchtrechtspraak ter zake van:
 - a. enig handelen of nalaten in strijd met de zorg die die beroepsbeoefenaar in die hoedanigheid behoort te betrachten ten opzichte van:
 - 1°. degene, met betrekking tot wiens gezondheidstoestand hij bijstand verleent of zijn bijstand is ingeroepen;
 - 2°. degene die, in nood verkerende, bijstand met betrekking tot zijn gezondheidstoestand behoeft;
 - 3°. de naaste betrekkingen van de onder 1° en 2° bedoelde personen;
 - b. enig ander dan onder a bedoeld handelen of nalaten in strijd met hetgeen een behoorlijk beroepsbeoefenaar betaamt.
2. De in het eerste lid bedoelde hoedanigheden zijn die van:
 - arts,
 - tandarts,
 - apotheker,
 - gezondheidszorgpsycholoog,
 - psychotherapeut,
 - fysiotherapeut,
 - verloskundige,
 - verpleegkundige,
 - physician assistant,
 - orthopedagoog-generalist,
 - klinisch technoloog.
3. De tuchtrechtspraak wordt in eerste aanleg uitgeoefend door regionale tuchtcolleges en in beroep door een centraal tuchtcollege.
4. In geval van doorhaling van een inschrijving in het register blijft de betrokkene ter zake van enig in het eerste lid bedoeld handelen of nalaten gedurende de tijd dat hij ingeschreven stond, aan de tuchtrechtspraak onderworpen.

Paragraaf 2 Tuchtmaatregelen

Artikel 48

1. Het berechtende college kan ten aanzien van een aan de tuchtrechtspraak onderworpen persoon een van de volgende tuchtrechtelijke maatregelen opleggen:
 - a. waarschuwing;
 - b. berisping;
 - c. geldboete van ten hoogste € 4.500,-;
 - d. schorsing van de bevoegdheid de aan de inschrijving verbonden bevoegdheden uit te oefenen voor ten hoogste één jaar;
 - e. gedeeltelijke ontzegging van de bevoegdheid in het register ingeschreven staande het betrokken beroep uit te oefenen;
 - f. doorhaling van de inschrijving in het register;
 - g. binding aan bijzondere voorwaarden om het beroep uit te oefenen waarvoor de beroepsbeoefenaar in het register is ingeschreven.
2. Bij de maatregel van doorhaling van de inschrijving in het register kan het berechtende college aan de beroepsbeoefenaar, indien gedragingen van de beroepsbeoefenaar een gevaar kunnen opleveren voor de veiligheid van personen, beperkingen opleggen met betrekking tot het beroepsmatig handelen op het gebied van de individuele gezondheidszorg.
3. De volgende maatregelen kunnen gezamenlijk worden opgelegd en gelden voor de toepassing van de aanhef van het eerste lid en van artikel 69, derde lid, als één maatregel:
 - a. de maatregelen, bedoeld in het eerste lid, onder c en d;
 - b. de maatregelen, bedoeld in het eerste lid, onder d en e;
 - c. de maatregelen, bedoeld in het eerste lid, onder e en g.
4. In gevallen waarin de berechting plaatsvindt met toepassing van artikel 47, vierde lid, kan, in plaats van de in het eerste lid van het onderhavige artikel, onder f, bedoelde maatregel, als maatregel worden opgelegd een ontzegging van het recht wederom in het register te worden ingeschreven.
5. Opgelegde geldboeten komen ten bate van de Staat. Bij het opleggen van een geldboete kunnen twee of meer termijnen worden vastgesteld, waarin zij moet worden voldaan.
6. De maatregel van doorhaling, bedoeld in het eerste lid, onder f, wordt vanwege Onze Minister ten uitvoer gelegd. Indien de maatregel van doorhaling van de inschrijving niet ten uitvoer kan worden gelegd omdat de inschrijving reeds om andere redenen is doorgehaald, geldt de datum van de om andere reden uitgevoerde doorhaling als datum waarop de maatregel is uitgevoerd. Onze Minister doet hiervan mededeling aan de betrokkene.

7. De maatregelen, genoemd in het eerste lid, onder d en f, kunnen voorwaardelijk worden opgelegd en worden alsdan niet ten uitvoer gelegd dan nadat het college dat de maatregel heeft opgelegd, zulks heeft gelast op grond dat de betrokkene binnen een bij die oplegging te bepalen proeftijd van ten hoogste twee jaar een gestelde voorwaarde niet is nagekomen.
8. Een maatregel als bedoeld in het eerste lid, onder c, d of f, kan niet ten uitvoer worden gelegd zolang de beslissing waarbij hij is opgelegd, niet onherroepelijk is geworden. Een maatregel als in dat lid, onder e, g, tweede of in het vierde lid bedoeld, wordt eerst bij het onherroepelijk worden van de desbetreffende beslissing van kracht, tenzij het college, indien het belang van de bescherming van de individuele gezondheidszorg zulks vordert, bij zijn beslissing heeft bepaald dat hij onmiddellijk van kracht wordt. Bij toepassing van het zevende lid gaat de in dat lid bedoelde proeftijd eerst bij het onherroepelijk worden van de desbetreffende beslissing in.
9. Bij een beslissing tot het opleggen van de maatregel van doorhaling van de inschrijving kan het college tevens, indien het belang van de bescherming van de individuele gezondheidszorg zulks vordert, bij wijze van voorlopige voorziening een maatregel als bedoeld in het eerste lid, onder d of e, opleggen. Deze maatregelen kunnen bij wijze van de voorlopige voorziening gezamenlijk worden opgelegd. De voorlopige voorziening wordt terstond van kracht en wordt vanwege Onze Minister onverwijld ten uitvoer gelegd. De voorlopige voorziening blijft van kracht totdat de beslissing tot doorhaling van de inschrijving onherroepelijk is geworden dan wel in beroep is vernietigd.
10. Een tot het eerste lid, onder d, strekkende maatregel of voorlopige voorziening wordt ten uitvoer gelegd door het plaatsen van een aantekening van de maatregel in het register overeenkomstig het bepaalde in artikel 9.
11. Indien het belang van de individuele gezondheidszorg dat vordert kan het tuchtcollege bij het opleggen van een maatregel als bedoeld in het eerste lid, onder b en c, besluiten tot openbaarmaking van de opgelegde maatregel, al dan niet met de gronden waarop zij berust, op de door hem te bepalen wijze.

Artikel 48a

1. De inspecteur ziet toe of een beroepsbeoefenaar de op grond van artikel 48, zevende lid, aan de maatregel verbonden voorwaarden naleeft.
2. Het regionale tuchtcollege beslist op verzoek van de inspecteur over de tenuitvoerlegging van de maatregel, indien de beroepsbeoefenaar aan wie de voorwaardelijke maatregel is opgelegd, de aan de maatregel verbonden voorwaarden niet heeft nageleefd.
3. De inspecteur is in zijn verzoek niet-ontvankelijk wanneer het verzoek later wordt ingediend dan drie maanden na het verstrijken van de proeftijd.

4. De artikelen 54, 55, tweede lid, 61, 63, 63a, 65, zesde lid, 65d, eerste, tweede, vierde en vijfde lid, 65e, 67, 67b, 70 en 71 zijn van overeenkomstige toepassing.
5. Tegen een beslissing als bedoeld in het tweede lid kan binnen 6 weken na de dag van verzending van het afschrift van die beslissing bij het centrale tuchtcollege beroep worden ingesteld door:
 - a. de inspecteur, voor zover het verzoek is afgewezen, of voor zover hij niet-ontvankelijk is verklaard;
 - b. de beroepsbeoefenaar, voor zover het verzoek is toegewezen.
6. Op de procedure in beroep zijn de artikelen 56, tweede lid, 61, 63, 63a, 65d, eerste, tweede, vierde en vijfde lid, 65e, 67, 67b, 70 en 71 van overeenkomstige toepassing.
7. Bij de toepassing van de in het vierde en zesde van overeenkomstige toepassing verklaarde artikelen, dient waar in die artikelen onderscheidenlijk wordt gesproken over «klager, beklagde of klacht» te worden gelezen inspecteur, beroepsbeoefenaar en verzoek. Bij de toepassing van artikel 65d, eerste lid, dient waar gesproken wordt van «zijn klacht», gelezen te worden: het beroep.

Artikel 49

1. Degene aan wie een boete als bedoeld in artikel 48, eerste lid, onder c, is opgelegd, wordt door Onze Minister bij gedagtekende brief uitgenodigd de verschuldigde geldboete binnen de gestelde termijn dan wel met inachtneming van de gestelde termijnen te betalen.
2. Indien de schuldenaar niet binnen de gestelde termijn betaalt, maant Onze Minister hem schriftelijk aan om alsnog binnen tien dagen na dagtekening van de aanmaning te betalen.

Artikel 49a

1. De beslissing tot het opleggen van een geldboete levert een executoriale titel op, die met toepassing van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering ten uitvoer kan worden gelegd. De secretaris van het tuchtcollege verstrekt een afschrift van de beslissing aan de partij die tot de tenuitvoerlegging van de beslissing kan overgaan, opgemaakt in executoriale vorm.
2. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de tenuitvoerlegging van een beslissing als bedoeld in artikel 48, eerste lid, onder c.

Artikel 49b

Op een veroordeling in de kosten bedoeld in artikel 69, vijfde lid, is artikel 49a van overeenkomstige toepassing.

Artikel 50

1. In gevallen waarin een der in artikel 48, eerste lid, onder e, f en g, tweede en vierde lid, omschreven maatregelen is opgelegd, kan, zo bijzondere omstandigheden zulks wettigen, bij koninklijk besluit worden bepaald dat de betrokkene in de hem ontzegde bevoegdheid wordt hersteld dan wel dat de aan de betrokkene opgelegde beperkingen worden opgeheven, dat hij, tenzij een buiten de opgelegde maatregel staande weigeringsgrond aanwezig blijkt, wederom in het register zal kunnen worden ingeschreven onderscheidenlijk dat de voorwaarden die de betrokkene bij die maatregel werden gesteld, komen te vervallen.
2. In een besluit krachtens het eerste lid kunnen, al dan niet met een beperking tot een in dat besluit te bepalen proeftijd, voorwaarden worden gesteld, door de betrokkene, in het register ingeschreven staande, in acht te nemen. Indien blijkt dat de betrokkene zich schuldig heeft gemaakt aan niet-naleving van een gestelde voorwaarde, kan, onder intrekking van dat besluit, bij koninklijk besluit worden bepaald dat de opgelegde maatregel opnieuw van kracht wordt. In een besluit krachtens het eerste lid, dat aan betrokkene het recht verleent wederom in het register te worden ingeschreven, kan ook worden bepaald dat dit recht eerst zal ingaan zodra de betrokkene aan vooraf te vervullen bijzondere voorwaarden, in dat besluit omschreven, zal hebben voldaan.
3. De voordracht tot een besluit krachtens het eerste of tweede lid, tweede volzin, wordt gedaan door Onze Minister. Alvorens zodanige voordracht wordt gedaan, wint Onze Minister het advies in bij het tuchtcollege dat de maatregel heeft opgelegd.
4. Indien toepassing wordt gegeven aan het eerste lid, wordt de bevoegdheid van een verpleegkundige als bedoeld in artikel 5, eerste lid, tweede volzin, wederom in het register vermeld.

Artikel 51

Niemand kan andermaal ingevolge de bepalingen van dit hoofdstuk worden berecht ter zake van enig in artikel 47, eerste lid, bedoeld handelen of nalaten waaromtrent te zijnen aanzien een onherroepelijk geworden tuchtrechtelijke eindbeslissing is genomen.

Artikel 52

Herziening van een onherroepelijk geworden tuchtrechtelijke eindbeslissing waarbij een in artikel 48, eerste, tweede of vierde lid, omschreven maatregel werd opgelegd, is mogelijk, wanneer naderhand omstandigheden zijn gebleken die naar ernstig vermoeden tot een afwijkende beslissing zouden hebben geleid, indien zij tijdig bekend waren geworden. Bij algemene maatregel van bestuur

worden hieromtrent nadere regels gesteld. De herziening zal niet kunnen leiden tot een wijziging in hetgeen voorheen was beslist, ten nadele van de betrokkene.

Paragraaf 3 De tuchtcolleges

Artikel 53

1. Er zijn drie regionale tuchtcolleges die zijn gevestigd te:
 - a. Amsterdam;
 - b. 's-Hertogenbosch;
 - c. Zwolle.
2. Bij algemene maatregel van bestuur wordt het Europese deel van Nederland in gebieden ingedeeld, waarvan elk het rechtsgebied van een regionaal tuchtcollege uitmaakt.
3. Het centrale tuchtcollege is gevestigd te 's-Gravenhage.

Artikel 53a

1. De terechtzittingen en de vooronderzoeken vinden plaats in de vestigingsplaats van het regionale tuchtcollege.
2. De voorzitter van een regionaal tuchtcollege kan in het belang van de behandeling van een zaak, bepalen dat een terechtzitting of een vooronderzoek in het kader van die zaak op een andere plaats plaatsvindt dan bedoeld in het eerste lid.

Artikel 54

1. Bevoegd tot het behandelen van een zaak in eerste aanleg is:
 - a. het regionale tuchtcollege van het rechtsgebied waarin de beklaagde zijn woonplaats heeft; of
 - b. het regionale tuchtcollege binnen wiens rechtsgebied de gedraging waarop de zaak betrekking heeft, heeft plaatsgevonden.
2. Bevoegd tot het behandelen van een zaak in eerste aanleg tegen meerdere beklaagden is:
 - a. het regionale tuchtcollege van het rechtsgebied waarin één van de beklaagden zijn woonplaats heeft; of
 - b. het regionale tuchtcollege van het rechtsgebied waarin een op alle beklaagden betrekking hebbende gedraging heeft plaatsgevonden.
3. In het geval geen der regionale tuchtcolleges op grond van het eerste of tweede lid bevoegd is tot het behandelen van een zaak, is het regionale tuchtcollege te Amsterdam bevoegd.
4. Indien de beklaagde in een zaak tevens lid-beroepsgenoot of plaatsvervangend lid-beroepsgenoot is van het regionale tuchtcollege waar het klaagschrift is ingediend, kan de voorzitter in het belang van een onafhankelijke behandeling,

de zaak ter behandeling verwijzen naar een ander regionaal tuchtcollege. De zaak wordt in het behandelend regionale tuchtcollege behandeld door leden die daartoe door de voorzitter zijn aangewezen. Bij die aanwijzing draagt de voorzitter er zorg voor dat een onafhankelijke behandeling is gewaarborgd.

5. Indien een klaagschrift is ingediend bij een onbevoegd regionaal tuchtcollege, verwijst de voorzitter van dat tuchtcollege de zaak onverwijld door naar een bevoegd regionaal tuchtcollege. De klager wordt gelijktijdig over de verwijzing geïnformeerd. De voorzitter kan een zaak tevens verwijzen naar een ander tuchtcollege wanneer tegen een beklaagde bij meerdere regionale tuchtcolleges zaken aanhangig zijn gemaakt.

Bij verwijzing geldt als de datum van indiening van het klaagschrift de datum van de indiening bij het verwijzende college.

Artikel 54a

Indien een herindelingsregeling als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel f, van de Wet algemene regels herindeling leidt tot een wijziging van het rechtsgebied van een regionaal tuchtcollege of indien het rechtsgebied van een regionaal tuchtcollege op basis van artikel 53, tweede lid, wordt gewijzigd, heeft die wijziging geen gevolgen voor de bevoegdheid in zaken die op de datum van herindeling bij dat tuchtcollege aanhangig zijn.

Artikel 55

1. Een regionaal tuchtcollege heeft rechtsgeleerde leden van wie één tevens voorzitter is, alsmede, voor elk van de in artikel 47, tweede lid, of krachtens artikel 36a, eerste lid, aangegeven categorieën van aan tuchtrechtspraak onderworpen personen, leden-beroepsgenoten. Van het college maken mede deel uit plaatsvervangende rechtsgeleerde leden, benevens voor elk van de in de eerste volzin bedoelde categorieën, plaatsvervangende leden-beroepsgenoten.
2. Aan de behandeling van een zaak wordt deelgenomen door de voorzitter, een ander rechtsgeleerd lid en drie leden-beroepsgenoten, benoemd voor de categorie waartoe de beklaagde behoort, een en ander met de mogelijkheid van plaatsvervangende. In afwijking van het bepaalde in de eerste volzin kan de voorzitter bepalen dat aan de behandeling van een zaak die hem daartoe geschikt voorkomt, wordt deelgenomen door de voorzitter en door twee leden-beroepsgenoten, benoemd voor de categorie waartoe de beklaagde behoort, een en ander met de mogelijkheid van plaatsvervangende. Indien de zaak naar het oordeel van een van deze leden ongeschikt is voor behandeling overeenkomstig het bepaalde in de tweede volzin, wordt de behandeling voortgezet met toepassing van de eerste volzin.

3. De voorzitter en zijn plaatsvervanger of zijn plaatsvervangers worden bij koninklijk besluit op voordracht van Onze Minister voor de tijd van 6 jaar benoemd en zijn herbenoembaar. Op hun verzoek wordt hun bij koninklijk besluit tussentijds ontslag verleend. Hun wordt in ieder geval ontslag verleend met het bereiken van de zeventigjarige leeftijd. Artikel 46h, derde lid, van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren is te hunnen aanzien van overeenkomstige toepassing.
4. De overige leden en plaatsvervangende leden worden bij besluit van Onze Minister voor de tijd van 6 jaar benoemd en zijn herbenoembaar. Op hun verzoek wordt hun door Onze Minister tussentijds ontslag verleend. Hun wordt in ieder geval ontslag verleend met het bereiken van de zeventigjarige leeftijd. Artikel 5, eerste lid, van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren is ten aanzien van de in de eerste volzin bedoelde personen, voor zover zij rechtsgeleerden zijn, van overeenkomstige toepassing. De leden-beroepsgenoten en de plaatsvervangende leden-beroepsgenoten worden benoemd uit personen die ingeschreven staan in het desbetreffende register. Voor de besluiten, als bedoeld in de eerste, tweede en derde zin, wordt geen mandaat verleend.
5. De leden van de tuchtcolleges blijven na het verstrijken van hun benoemingstermijn of na hun ontslag vanwege het bereiken van de zeventigjarige leeftijd, bevoegd om deel te nemen aan de verdere behandeling van en de beslissing over klachten, aan de behandeling waarvan zij voor het verstrijken van hun benoemingstermijn of hun ontslag reeds hebben deelgenomen.
6. Het college heeft één of meer secretarissen, allen rechtsgeleerden. Zij worden bij besluit van Onze Minister aangewezen. De aanwijzing eindigt met ingang van de datum dat de uitoefening van de functie van secretaris geen onderdeel meer uitmaakt van de werkzaamheden van de betreffende ambtenaar. Degenen die als secretaris zijn aangewezen bij een regionaal tuchtcollege zijn tevens aangewezen als secretaris bij de andere regionale tuchtcolleges.
7. De leden van een regionaal tuchtcollege zijn tevens plaatsvervangend lid van de overige regionale tuchtcolleges. Indien een voorzitter of plaatsvervangend voorzitter op grond van de eerste volzin plaatsvervangend rechtsgeleerd lid is bij de andere regionale tuchtcolleges, is hij bij die andere regionale tuchtcolleges tevens plaatsvervangend voorzitter.

Artikel 55bis

Een benoeming van een plaatsvervangend lid van een regionaal tuchtcollege vervalt wanneer dat plaatsvervangend lid als:

- a. plaatsvervangend rechtsgeleerd lid is benoemd en wordt benoemd tot rechtsgeleerd lid bij een regionaal tuchtcollege;

- b. plaatsvervangend lid-beroepsgenoot is benoemd en voor hetzelfde beroep wordt benoemd als lid-beroepsgenoot bij een regionaal tuchtcollege.

Artikel 55ter

1. De regionale tuchtcolleges stellen een gemeenschappelijk reglement van orde vast.
2. Onverminderd artikel 54, vierde lid, bevat het reglement van orde in ieder geval regels over deelname van de leden aan de behandeling van een zaak.
3. De vaststelling van het reglement van orde geschiedt door de voorzitters van de drie regionale tuchtcolleges gezamenlijk.

Artikel 55a

1. Onze Minister draagt zorg voor de indienstneming van ambtenaren, die klagers kunnen adviseren bij het opstellen en wijzigen van hun klacht.
2. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld ter uitvoering van het eerste lid.

Artikel 56

1. Het centrale tuchtcollege heeft rechtsgeleerde leden van wie één tevens voorzitter is, alsmede, voor elk van de in artikel 47, tweede lid, of krachtens artikel 36a, eerste lid, aangegeven categorieën van aan tuchtrechtspraak onderworpen personen, leden-beroepsgenoten. Van het college maken mede deel uit plaatsvervangende rechtsgeleerde leden, benevens voor elk van de in de eerste volzin bedoelde categorieën, plaatsvervangende leden-beroepsgenoten.
2. Aan de behandeling van een zaak wordt deelgenomen door de voorzitter, door twee andere rechtsgeleerde leden en door twee leden-beroepsgenoten, benoemd voor de categorie waartoe de beklaagde behoort, een en ander met de mogelijkheid van plaatsvervangings.
3. Ten aanzien van de benoeming en het ontslag van de voorzitter en zijn plaatsvervanger of zijn plaatsvervangers en van de overige leden en plaatsvervangende leden is artikel 55, derde, vierde lid en vijfde lid, van overeenkomstige toepassing.
4. Indien de beklaagde in een zaak tevens lid-beroepsgenoot of plaatsvervangend lid-beroepsgenoot is van het centrale tuchtcollege wordt de zaak behandeld door leden die daartoe door de voorzitter zijn aangewezen. Bij die aanwijzing draagt de voorzitter er zorg voor dat een onafhankelijke behandeling is gewaarborgd.
5. De artikelen 55, zesde lid, eerste en tweede volzin, en 55ter, zijn van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat het reglement van orde als bedoeld in artikel 55ter, eerste lid, voor het centrale tuchtcollege gezamenlijk

wordt vastgesteld door de voorzitter en de plaatsvervangend voorzitters van dat college.

Artikel 57

1. De voorzitter van een tuchtcollege kan ten aanzien van twee of meer met elkaar samenhangende zaken bepalen dat zij door het college ter terechtzitting gezamenlijk worden behandeld.
2. Ingeval in deze zaken de beklaagden tot verschillende in artikel 47, tweede lid, of krachtens artikel 36a, eerste lid, aangegeven categorieën behoren, wordt aan het onderzoek ter terechtzitting door het ingevolge artikel 55, tweede lid, onderscheidenlijk artikel 56, tweede lid, vereiste aantal leden-beroepsgenoten of plaatsvervangende leden-beroepsgenoten van elk van de betrokken categorieën deelgenomen.
3. Ingeval is geklaagd over een arts ter zake van verrichtingen op het gebied van de uitoefening der artsenijsbereidkunst, wordt in het tuchtcollege ten minste één der plaatsen, bij artikel 55, tweede lid, onderscheidenlijk artikel 56, tweede lid, toegewezen aan leden-beroepsgenoten, vervuld door een lid-beroepsgenoot of plaatsvervangend lid-beroepsgenoot, die op grond van artikel 61, tiende of elfde lid, van de Geneesmiddelenwet mede bevoegd is geneesmiddelen ter hand te stellen.

Artikel 58

[Vervallen per 03-11-1995]

Artikel 59

1. De benoeming van een lid-beroepsgenoot of plaatsvervangend lid-beroepsgenoot van een regionaal tuchtcollege of van het centrale tuchtcollege eindigt:
 - a. indien zijn inschrijving in het register wordt doorgehaald;
 - b. bij de schorsing van zijn bevoegdheid om de aan de inschrijving verbonden rechten uit te oefenen;
 - c. bij een beslissing waarbij ten aanzien van hem een maatregel als bedoeld in artikel 48, eerste lid, onder e of g, of tweede lid, is opgelegd onherroepelijk is geworden; of
 - d. d. indien het lid-beroepsgenoot of plaatsvervangend lid-beroepsgenoot op grond van de artikelen 5a, 7 onder e, of 7a in de uitoefening van zijn beroep wordt beperkt.
2. Een nog niet onherroepelijk geworden beslissing tot oplegging te zijnen aanzien van een van de in artikel 48, eerste lid, onder e, f of g of tweede lid, bedoelde maatregelen heeft, indien zij is gegeven met toepassing van het aan het slot van de tweede volzin van het achtste of het in het negende lid van dat artikel

bepaalde, voor een lid-beroepsgenoot of plaatsvervangend lid-beroepsgenoot van een regionaal tuchtcollege of van het centrale tuchtcollege tot gevolg dat hij in zijn functie bij dat college van rechtswege is geschorst.

3. Een nog niet onherroepelijk geworden beslissing tot oplegging te zijnen aanzien van een van de in artikel 80, eerste lid, bedoelde maatregelen heeft, indien zij is gegeven met toepassing van het aan het slot van het derde lid of het in het vijfde lid van dat artikel bepaalde, voor een lid-beroepsgenoot of plaatsvervangend lid-beroepsgenoot van een regionaal tuchtcollege of van het centrale tuchtcollege tot gevolg dat hij in zijn functie bij dat college van rechtswege is geschorst.

Artikel 60

Het in de artikelen 46c, onderdelen b en c, 46ca, eerste lid, onderdeel d, 46d, tweede lid, 46f, 46i, met uitzondering van het eerste lid, onderdeel c, 46j, 46l, eerste lid, aanhef en onderdelen a en c, en derde lid, 46m, 46o en 46p van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren bepaalde is van overeenkomstige toepassing ten aanzien van de leden en de plaatsvervangende leden van de regionale tuchtcolleges en van het centrale tuchtcollege, met dien verstande dat de in het vijfde lid van artikel 46p bedoelde mededeling te hunnen aanzien eveneens wordt gedaan aan Onze Minister.

De artikelen 13a, 13b, uitgezonderd het eerste lid, onderdelen b en c, en vierde lid, en 13c tot en met 13g van de Wet op de rechterlijke organisatie zijn van overeenkomstige toepassing ten aanzien van gedragingen van deze leden en plaatsvervangende leden, met dien verstande dat:

- a. voor de overeenkomstige toepassing van die artikelen onder «het betrokken gerechtsbestuur» wordt verstaan: de voorzitter van het regionaal tuchtcollege onderscheidenlijk centrale tuchtcollege; en
- b. de procureur-generaal niet verplicht is aan het verzoek, bedoeld in artikel 13a, te voldoen, indien de verzoeker redelijkerwijs onvoldoende belang heeft bij een onderzoek als bedoeld in datzelfde artikel.

Artikel 61

De leden, plaatsvervangende leden en secretarissen van de tuchtcolleges is het verboden zich over een zaak die bij hun college aanhangig is of naar zij weten of vermoeden zal worden, in te laten in enig onderhoud met belanghebbenden of van dezen enige bijzondere inlichting of schriftuur dienaangaande aan te nemen.

Artikel 62

1. De leden en de plaatsvervangende leden van de tuchtcolleges ontvangen een vacatiegeld, alsmede vergoeding van reis- en verblijfkosten en van verdere verschotten, een en ander overeenkomstig door Onze Minister te stellen regels.
2. In de daarvoor in aanmerking komende gevallen kan bij koninklijk besluit, in afwijking van het eerste lid, aan de voorzitter, een ander lid of plaatsvervangend lid dat met toepassing van artikel 66, eerste lid, tweede volzin, vooronderzoek verricht, of de secretaris van een tuchtcollege een salaris worden toegekend op een bij dat besluit te bepalen voet. In dat geval geniet de betrokkene bovendien een tijdelijke toelage voor kinderen, een vakantieuitkering, een ziektekostenvergoeding, een vergoeding van reis- en verblijfkosten, een vergoeding van verplaatsingskosten, alsmede een spaarpremie, overeenkomstig de bepalingen welke te dien aanzien voor de burgerlijke rijksambtenaren bij de ministeries zijn of zullen worden vastgesteld.

Artikel 62a

1. De leden, plaatsvervangende leden en de secretarissen van een tuchtcollege leggen voorafgaand aan de aanvang van hun werkzaamheden voor het college de eed of belofte af, volgens het formulier zoals dat is vastgesteld in de bijlage bij deze wet.
2. De voorzitter legt de eed of de belofte af ten overstaan van een plaatsvervangend voorzitter. De overige in het eerste lid bedoelde personen leggen de eed of belofte af ten overstaan van de voorzitter of een plaatsvervangend voorzitter.
3. Bij een herbenoeming worden de in het eerste lid bedoelde personen niet opnieuw beëdigd.

Artikel 62b

De in artikel 62a, eerste lid, bedoelde personen zijn verplicht tot geheimhouding van de gegevens waarover zij bij de uitvoering van hun taak de beschikking krijgen en waarvan zij het vertrouwelijke karakter kennen of redelijkerwijs moeten vermoeden, behoudens voor zover enig wettelijk voorschrift hen tot mededeling verplicht of uit hun taak de noodzaak tot mededeling voortvloeit.

Artikel 63

Een lid van een tuchtcollege, dat voor de behandeling van een zaak zitting heeft in dat college, kan zich verschonen en kan worden gewraakt, indien er te zijnen aanzien feiten of omstandigheden bestaan, waardoor de rechterlijke onpartijdigheid schade zou kunnen lijden. De artikelen 512 tot en met 524 van het Wetboek van Strafvordering zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 63a

In afwijking van artikel 55 wordt aan de behandeling van een verzoek tot wraking of verschoning slechts deelgenomen door drie rechtsgeleerde leden, van wie één tevens voorzitter is.

Artikel 64

1. Het centrale tuchtcollege waakt tegen nodeloze vertraging in de behandeling van zaken door de regionale tuchtcolleges.
2. Het centrale tuchtcollege kan zich de stukken, betrekking hebbende op een bij een regionaal tuchtcollege aanhangige zaak, doen overleggen en een termijn stellen, waarbinnen het regionale tuchtcollege het vooronderzoek dan wel het onderzoek op de terechtzitting moet sluiten.
3. Indien het regionale tuchtcollege hieraan niet voldoet, kan het centrale tuchtcollege de behandeling van de zaak aan een ander regionaal tuchtcollege overdragen.

Paragraaf 4 Procedure in eerste aanleg

Artikel 65

1. Een zaak wordt in eerste aanleg bij het bevoegde regionale tuchtcollege aanhangig gemaakt door indiening van een klaagschrift door:
 - a. een rechtstreeks belanghebbende;
 - b. degene die aan de beklaagde een opdracht heeft verstrekt;
 - c. degene bij wie of het bestuur van een instelling waarbij de beklaagde werkzaam of voor het verlenen van individuele gezondheidszorg ingeschreven is;
 - d. de inspecteur.
2. De inhoud van het klaagschrift moet voldoen aan de daaromtrent bij algemene maatregel van bestuur te stellen eisen.
3. De vooronderzoeker kan, indien de zaak hem daartoe geschikt voorkomt, bij het horen van de klager en de beklaagde, een minnelijke oplossing beproeven.
4. Indien een minnelijke oplossing mogelijk blijkt, wordt deze op schrift gesteld en door de klager en de beklaagde ondertekend. Met een aldus vastgestelde minnelijke oplossing geeft de klager te kennen zijn klacht in te trekken.
5. De bevoegdheid tot het indienen van een klaagschrift vervalt door verjaring in tien jaren. De termijn van verjaring vangt aan op de dag na die waarop het desbetreffende handelen of nalaten is geschied.
6. Indien naar zijn oordeel de behandeling van de zaak door het tuchtcollege geen uitstel gedooft zonder groot nadeel voor het belang van de bescherming van de

individuele gezondheidszorg, verzoekt de inspecteur het tuchtcollege de zaak met spoed te behandelen.

7. De inspecteur is verplicht ter zake van door hem ingediende klaagschriften aan de ambtenaren van het openbaar ministerie de door hen gevraagde inlichtingen te verstrekken. Hij kan de in de eerste volzin bedoelde ambtenaren ook uit eigen beweging ter zake inlichten.

Artikel 65a

1. De secretaris van het tuchtcollege heft van de indiener van het klaagschrift een griffierecht van € 50,-.
2. Indien het een klaagschrift betreft tegen twee of meer beroepsbeoefenaren en dat ten aanzien van elke beroepsbeoefenaar betrekking heeft op hetzelfde feitencomplex of samenhangende feitencomplexen, is eenmaal griffierecht verschuldigd.
3. De secretaris wijst de indiener van het klaagschrift op de verschuldigdheid van het griffierecht en deelt hem mee dat het verschuldigde bedrag binnen vier weken na de dag van verzending van zijn mededeling dient te zijn bijgeschreven op het daarbij aangegeven bankrekeningnummer. Indien het bedrag niet binnen deze termijn is bijgeschreven, verklaart de voorzitter de klager niet-ontvankelijk, tenzij redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de klager ten aanzien van de betaling in verzuim is geweest.
4. In afwijking van het eerste lid wordt geen griffierecht geheven indien een klaagschrift wordt ingediend door de inspecteur.
5. Indien de klacht geheel of gedeeltelijk gegrond wordt verklaard, wordt het griffierecht aan de klager terugbetaald.
6. Onze Minister kan het in het eerste lid bedoelde bedrag wijzigen voor zover de consumentenprijsindex daartoe aanleiding geeft.

Artikel 65b

1. De secretaris van het college zendt een afschrift van het klaagschrift aan de beklaagde zodra het griffierecht is betaald.
2. De secretaris van een college zendt aan de inspecteur een periodiek geaggregeerd overzicht van de ingediende klaagschriften. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over het geaggregeerd overzicht bedoeld in de eerste volzin.

Artikel 65c

1. De klager kan zijn klacht tot uiterlijk twee weken voor de behandeling van de zaak op de terechtzitting schriftelijk wijzigen of aanvullen.

2. De secretaris verstrekt de beklaagde een afschrift van de schriftelijke wijziging. De beklaagde wordt in de gelegenheid gesteld te worden gehoord over de wijziging, dan wel aanvulling van de klacht.

Artikel 65d

1. De klager kan zijn klacht tot aan de uitspraak door het tuchtcollege intrekken. De secretaris bericht de beklaagde indien een klager zijn klacht heeft ingetrokken.
2. Indien de klacht wordt ingetrokken, wordt de behandeling daarvan gestaakt, tenzij:
 - a. de beklaagde schriftelijk verklaart voortzetting van de behandeling te verlangen;
 - b. het tuchtcollege beslist dat de behandeling van de klacht om redenen, aan het algemeen belang ontleend, moet worden voortgezet.
3. Indien om redenen van algemeen belang wordt beslist tot voortzetting van de klacht wordt de inspecteur voor het vervolg van de zaak als klager aangemerkt. De secretaris bericht de inspecteur over de voortzetting van de klacht.
4. Indien de beklaagde overlijdt, wordt de behandeling van de klacht gestaakt.
5. Indien de klager overlijdt, kan het tuchtcollege om redenen van algemeen belang beslissen dat de behandeling van de klacht wordt voortgezet. Het derde lid is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 65e

De klager en de beklaagde kunnen zich laten vertegenwoordigen door een gemachtigde en zich laten bijstaan door een raadsman. De gemachtigde, niet zijnde een advocaat, legt desgevraagd ten bewijze van de machtiging een schriftelijke volmacht over. De voorzitter van het regionale tuchtcollege kan slechts weigeren een persoon, niet zijnde een advocaat, als gemachtigde of als raadsman toe te laten, indien er duidelijke aanwijzingen zijn dat door de toelating van die persoon een behoorlijke uitoefening van de tuchtrechtspraak zal worden belemmerd. De weigering wordt door de voorzitter schriftelijk gemotiveerd.

Artikel 65f

Onze Minister kan ambtenaren van de Inspectie gezondheidszorg en jeugd aanwijzen aan wie dezelfde bevoegdheden toekomen als waarover de inspecteur, bedoeld in artikel 65, eerste lid, onderdeel d, beschikt voor het voeren van een procedure bij een tuchtcollege in eerste aanleg als bedoeld in deze paragraaf of in beroep als bedoeld in paragraaf 5 van dit hoofdstuk.

Artikel 66

1. Na verzending van het afschrift, bedoeld in artikel 65b, eerste lid, gelast de voorzitter van het regionale tuchtcollege een vooronderzoek. De voorzitter draagt het vooronderzoek op aan een of meer leden, plaatsvervangende leden of de secretaris van het regionale tuchtcollege.
2. Het vooronderzoek kan zich mede uitstrekken tot andere dan in het klaagschrift vermelde feiten en omstandigheden. De vooronderzoeker stelt de klager en de beklaagde in de gelegenheid door hem te worden gehoord. Hij kan de betrokken inspecteur, alsmede getuigen en deskundigen horen; ten aanzien van de getuigen en deskundigen is artikel 68 van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat de oproeping, het verzoek tot dagvaarding en het doen afleggen van de eed of belofte geschieden door de vooronderzoeker.
3. Bij de vervulling van de hem op grond van het eerste en het tweede lid toekomende taak is de vooronderzoeker bevoegd, vergezeld van de door hem aangewezen personen, elke plaats te betreden teneinde een onderzoek te verrichten waarvan het uitvoeren ter betrokken plaatse door hem noodzakelijk wordt geoordeeld. Ingeval tijdens zodanig onderzoek de orde wordt verstoord of hem tegenstand wordt geboden, kan de vooronderzoeker de hulp van de sterke arm inroepen. De voorzitter van het regionale tuchtcollege is bevoegd een machtiging als bedoeld in artikel 2 van de Algemene wet op het binnentreden te geven.
4. De vooronderzoeker kan de klager, de beklaagde en anderen verzoeken om binnen een door hem te bepalen termijn inlichtingen te geven en onder hen berustende stukken in te zenden. Indien de klager of de beklaagde niet voldoet aan het verzoek, kan het regionale tuchtcollege daaruit de gevolgtrekkingen maken die hem geraden voorkomen.
5. Tijdens de behandeling van een zaak op de terechtzitting kan het regionale tuchtcollege de vooronderzoeker opdragen alsnog een aanvullend onderzoek in te stellen. Het tweede en derde lid zijn te dezen van overeenkomstige toepassing. Het aanvullend onderzoek wordt gesloten door de zaak wederom naar een terechtzitting te verwijzen.
6. De vooronderzoeker, die tevens lid of plaatsvervangend lid is van het regionale tuchtcollege en die een vooronderzoek in een zaak heeft verricht, neemt, op straffe van nietigheid, geen deel aan de behandeling van die zaak op de terechtzitting.

Artikel 67

1. De klager en de beklaagde worden in de gelegenheid gesteld de behandeling van de zaak op de terechtzitting bij te wonen en tijdens de behandeling te worden gehoord.

2. De klager en de beklaagde worden gedurende een termijn van tenminste 6 dagen in de gelegenheid gesteld van de processtukken kennis te nemen. De laatste dag van de in de eerste volzin genoemde termijn ligt tenminste 8 dagen vóór de aanvang van het onderzoek op de terechtzitting.
3. Indien dit noodzakelijk is in het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van derden, bepaalt de voorzitter van het tuchtcollege dat het kennisnemen van bepaalde processtukken of gedeelten ervan niet wordt toegestaan aan de klager persoonlijk, maar uitsluitend aan een gemachtigde, die arts of advocaat is, dan wel van de voorzitter bijzondere toestemming heeft verkregen.

Artikel 67a

1. Tenzij reeds is bepaald dat de zaak ter terechtzitting zal worden behandeld, kan door de voorzitter dan wel door het regionale tuchtcollege in raadkamer een eindbeslissing worden gegeven, inhoudende dat:
 - a. het college kennelijk onbevoegd is;
 - b. de klager kennelijk niet-ontvankelijk is;
 - c. de klacht kennelijk ongegrond is; of
 - d. de klacht kennelijk van onvoldoende gewicht is.
2. Artikel 69, zesde lid, en 72, eerste lid, zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 67b

1. De voorzitter van het tuchtcollege kan bepalen dat de beklaagde of de klager wordt opgeroepen om in persoon op de zitting te verschijnen teneinde hun standpunten toe te lichten of het college inlichtingen te verschaffen. Zij worden opgeroepen door de secretaris. De klager en de beklaagde zijn verplicht aan de oproeping gevolg te geven. Partijen worden hierop gewezen.
2. Indien de beklaagde of de klager, hoewel behoorlijk opgeroepen niet op de zitting verschijnt, kan het college daaruit de gevolgtrekkingen maken die het geraden voorkomt.

Artikel 68

1. Het regionale tuchtcollege kan getuigen en deskundigen ter terechtzitting oproepen en horen. Ieder die als getuige of deskundige is opgeroepen, is verplicht aan de oproeping gevolg te geven.
2. De klager en de beklaagde kunnen getuigen en deskundigen ter terechtzitting uitnodigen of bij deurwaardersexploit oproepen; in geval van oproeping gelden voor hen dezelfde verplichtingen als voor getuigen en deskundigen, opgeroepen door het tuchtcollege.

3. Verschijnt een getuige of een deskundige op de oproeping niet, dan doet de officier van justitie op verzoek van het college hem dagvaarden, desverzocht met bevel tot medebrenging. Artikel 6:1:5 van het Wetboek van Strafvordering is van overeenkomstige toepassing.
4. De voorzitter van het college doet de getuigen de eed of belofte afleggen dat zij de gehele waarheid en niets dan de waarheid zullen zeggen. De getuigen en deskundigen zijn verplicht op de gestelde vragen te antwoorden, onderscheidenlijk de van hen gevorderde diensten te verlenen. De deskundigen zijn gehouden hun taak onpartijdig en naar beste weten te verrichten.
5. Ten aanzien van de getuigen en deskundigen zijn de artikelen 217 tot en met 219 van het Wetboek van Strafvordering van overeenkomstige toepassing.
6. De getuigen en deskundigen, opgeroepen door het tuchtcollege, ontvangen, desverkiezende op vertoon van hun oproeping of dagvaarding, uit 's Rijks kas schadeloosstelling, door de voorzitter van het college te begroten overeenkomstig het bij of krachtens de Wet griffierechten burgerlijke zaken bepaalde. De voorzitter begroot op overeenkomstige wijze de schadeloosstelling voor getuigen en deskundigen, opgeroepen of uitgenodigd ingevolge het tweede lid, welke ten laste komt van degene door wie zij zijn opgeroepen of uitgenodigd. Deurwaarders ontvangen voor de werkzaamheden verricht ingevolge het tweede lid, van hun opdrachtgever een vergoeding overeenkomstig de bepalingen van het tarief van justitiekosten en salarissen in burgerlijke zaken.

Artikel 68a

1. Indien naar aanleiding van het vooronderzoek of de behandeling ter terechtzitting van een klacht als bedoeld in artikel 47 een vermoeden is gerezen dat een beklaagde mogelijk ongeschikt is om zijn beroep uit te oefenen als bedoeld in artikel 79, stelt de voorzitter de inspecteur daarvan op de hoogte. De voorzitter zendt de stukken waarop het vermoeden van de mogelijke ongeschiktheid van de beroepsbeoefenaar is gebaseerd aan de inspecteur.
2. De voorzitter die een vermoeden als bedoeld in het eerste lid heeft geuit, neemt geen deel aan de behandeling van een zaak tegen die beroepsbeoefenaar, als bedoeld in artikel 79.

Artikel 69

1. Binnen twee maanden na sluiting van het onderzoek op de terechtzitting wordt de eindbeslissing van het regionale tuchtcollege uitgesproken.
2. Een in het eerste lid bedoelde beslissing strekt tot:
 - a. het niet-ontvankelijk verklaren van de klager,
 - b. het ongegrond verklaren van de klacht, of
 - c. het gegrond verklaren van de klacht.

3. Indien het regionale tuchtcollege de klacht gegrond verklaart, kan het tuchtcollege een maatregel als bedoeld in artikel 48, eerste, tweede en vierde lid, opleggen.
4. Een maatregel als bedoeld in artikel 48, eerste, tweede en vierde lid, wordt niet opgelegd indien dit door het regionale tuchtcollege raadzaam wordt geacht in verband met de geringe ernst van het handelen of nalaten, de omstandigheden waaronder het handelen of nalaten heeft plaatsgevonden, dan wel omstandigheden die zich nadien hebben voorgedaan.
5. Indien het regionale tuchtcollege de klacht geheel of gedeeltelijk gegrond verklaart en een maatregel oplegt als bedoeld in het derde lid, kan het in zijn beslissing opnemen dat de kosten, of een deel daarvan, die de klager in verband met de behandeling van de klacht redelijkerwijs heeft moeten maken, door de beklaagde aan wie de maatregel wordt opgelegd aan de klager worden vergoed. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over welke kosten vergoed kunnen worden, wat de hoogte van de te vergoeden kosten is en over de tenuitvoerlegging van de beslissing van het regionale tuchtcollege.
6. De beslissing is met redenen omkleed en wordt op schrift gesteld.

Artikel 70

1. Het regionale tuchtcollege behandelt de zaak in een openbare terechtzitting. Het college kan evenwel om gewichtige redenen bepalen dat de behandeling geheel of gedeeltelijk met gesloten deuren zal plaatsvinden.
2. De eindbeslissing van het regionale tuchtcollege van een zaak die in een openbare terechtzitting is behandeld, wordt in het openbaar uitgesproken.
3. Bij de openbare uitspraak van een beslissing worden de naam, de voornamen, de hoedanigheid en de woonplaats van de bij de zaak betrokken patiënt, van de klager en van de getuigen weggelaten.
4. Tijd en plaats van een openbare terechtzitting of openbare uitspraak worden overeenkomstig bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels bekend gemaakt.

Artikel 71

Het regionale tuchtcollege kan om redenen, aan het algemeen belang ontleend, bepalen dat zijn eindbeslissing geheel of gedeeltelijk in de *Staatscourant* zal worden bekendgemaakt en aan door hem aangewezen tijdschriften of nieuwsbladen ter bekendmaking zal worden aangeboden, een en ander met weglating van de namen, voornamen en woonplaatsen van de in de beslissing genoemde personen alsmede van de daarin voorkomende andere gegevens die omtrent deze personen een aanwijzing bevatten.

Artikel 72

1. Van de eindbeslissing van het regionale tuchtcollege wordt, binnen een week na de uitspraak daarvan, een afschrift gezonden aan:
 - a. de klager;
 - b. de beklaagde;
 - c. de inspecteur;
 - d. de secretaris van het centrale tuchtcollege;
 - e. Onze Minister van Defensie, ingeval de beslissing betrekking heeft op een persoon die militair is.
2. Van een eindbeslissing waarbij een der in artikel 48, eerste lid, onder b tot en met g, tweede en vierde lid, omschreven maatregelen is opgelegd, wordt voorts binnen een week na de uitspraak daarvan een afschrift gezonden aan Onze Minister.

Paragraaf 5. Procedure in beroep

Artikel 73

1. Tegen een eindbeslissing van het regionale tuchtcollege en tegen een eindbeslissing van de voorzitter van het regionale tuchtcollege kan binnen zes weken na de dag van verzending van het afschrift van die beslissing bij het centrale tuchtcollege beroep worden ingesteld door:
 - a. de klager, voor zover zijn klacht ongegrond is verklaard, hij niet-ontvankelijk is verklaard, het college kennelijk onbevoegd is, of voor zover de klacht kennelijk van onvoldoende gewicht is;
 - b. de beklaagde;
 - c. de inspecteur.
2. Het beroep wordt schriftelijk ingesteld. De inhoud van het beroepschrift moet voldoen aan de daaromtrent bij algemene maatregel van bestuur te stellen eisen.
3. Artikel 65a is van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat waar in dat artikel wordt gesproken over «klaagschrift» daar voor de toepassing van dat artikel «beroepschrift» moet worden gelezen.
4. De secretaris van het college zendt een afschrift van het beroepschrift aan de klager, de beklaagde en de inspecteur, voor zover het beroepschrift niet door hen is ingediend, zodra het griffierecht is betaald.
5. De personen, bedoeld in het vierde lid, kunnen binnen zes weken na de datum van verzending van een afschrift van het beroepschrift als bedoeld in het vierde lid, incidenteel beroep instellen. De voorschriften omtrent de procedure in beroep zijn van toepassing, tenzij in deze paragraaf anders is bepaald.

6. De in het eerste lid, onder a tot en met c, bedoelde personen worden door de voorzitter van het centrale tuchtcollege in de gelegenheid gesteld om binnen vier weken na toezending van de gronden van het incidenteel beroep schriftelijk hun zienswijze met betrekking tot het incidenteel beroep kenbaar te maken.
7. Wanneer het beroepschrift na afloop van de termijn, bedoeld in het eerste lid, is ingediend, blijft niet-ontvankelijkverklaring op grond daarvan achterwege, indien de indiener aantoont dat hij het beroep heeft ingesteld zo spoedig als dit redelijkerwijs verlangd kon worden.
8. Het centrale tuchtcollege kan degene die beroep heeft ingesteld niet-ontvankelijk verklaren, het beroep verwerpen of het beroep gegrond verklaren.
9. Indien het centrale tuchtcollege het beroep gegrond verklaart dan wel bij de behandeling van het beroep op andere dan de in het beroepschrift aangevoerde gronden tot het oordeel komt dat de in eerste aanleg gegeven beslissing niet kan worden gehandhaafd, vernietigt het deze beslissing en doet de zaak alsdan zelf af.
10. Indien tegen de eindbeslissing van het regionale tuchtcollege door twee of meer personen beroep is ingesteld en tenminste twee van hen ontvankelijk zijn, worden deze beroepen gezamenlijk behandeld.
11. De artikelen 65, zevende lid, en 65d, zijn van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat waar in dat artikel wordt gesproken over «klaagschrift» daar voor de toepassing van dat artikel «beroepschrift» moet worden gelezen.

Artikel 73a

1. De voorzitter van het centrale tuchtcollege kan kennelijk niet-ontvankelijke en kennelijk ongegronde beroepen, alsmede beroepen die naar zijn oordeel niet zullen leiden tot een andere beslissing dan die van het regionale tuchtcollege, binnen zes weken nadat zij zijn ingesteld, bij met redenen omklede beslissing afwijzen.
2. Artikel 69, zesde lid, en 72, eerste lid, zijn van overeenkomstige toepassing

Artikel 73b

1. Tegen een beslissing als bedoeld in artikel 73a, eerste lid, kunnen de klager en de beklaagde binnen veertien dagen na de verzending van het afschrift van de beslissing, schriftelijk verzet doen bij het centrale tuchtcollege.
2. Alvorens te beslissen op het verzet, stelt het centrale tuchtcollege klager en beklaagde in de gelegenheid te worden gehoord.
3. Het verzet wordt behandeld in een samenstelling van het centrale tuchtcollege waarvan degene die de in artikel 73a bedoelde beslissing heeft genomen geen deel uitmaakt.
4. De beslissing op verzet is met redenen omkleed en strekt tot:
 - a. niet-ontvankelijkverklaring van het verzet;

- b. ongegrondverklaring van het verzet; of
 - c. gegrondverklaring van het verzet.
5. Indien het centrale tuchtcollege het verzet niet-ontvankelijk of ongegrond verklaart, blijft de beslissing waartegen verzet was gedaan in stand.
 6. Indien het verzet gegrond wordt verklaard, vervalt de beslissing waartegen verzet was gedaan en wordt de behandeling van de zaak voortgezet.
 7. Tegen de beslissing op verzet staat geen rechtsmiddel open. Van de beslissing zendt de voorzitter onverwijld een afschrift aan de artikel 72 genoemde personen.
 8. In afwijking van het zesde lid kan het centrale tuchtcollege zonder behandeling ter terechtzitting uitspraak doen op de klacht, indien het verzet gegrond is en nader onderzoek of nadere behandeling redelijkerwijs niet kan bijdragen aan de beoordeling van de klacht.

Artikel 74

1. Indien een beroepschrift afkomstig is van een persoon die niet bevoegd is tot het instellen van beroep, niet tijdig is ingediend of niet voldoet aan de krachtens artikel 73, tweede lid, gestelde eisen, kan het centrale tuchtcollege op voorstel van de voorzitter zonder verder onderzoek, in raadkamer, een beslissing geven, welke strekt tot het niet-ontvankelijk verklaren van degene die het beroep heeft ingesteld. De beslissing is met redenen omkleed en wordt op schrift gesteld. In andere dan in de eerste volzin bedoelde gevallen kan de voorzitter, alvorens de zaak naar een terechtzitting te verwijzen, een vooronderzoek op de voet van het in artikel 66, tweede en derde lid, bepaalde gelasten.
2. Op de behandeling in beroep zijn de artikelen 66, vijfde en zesde lid, 67, 67b, 68, 68a, en 69 tot en met 72 van overeenkomstige toepassing.
3. Het centrale tuchtcollege kan het regionale tuchtcollege dat de beslissing waartegen beroep is ingesteld, heeft gegeven, uitnodigen inlichtingen te verstrekken.
4. Het centrale tuchtcollege kan mede oordelen over onderdelen van de beslissing van het regionale tuchtcollege, waartegen in het beroepschrift geen bezwaren zijn aangevoerd.
5. Indien alleen de beklaagde beroep heeft ingesteld, kan het centrale tuchtcollege slechts met eenparigheid van stemmen een beslissing geven die een wijziging te zijnen nadele brengt in hetgeen door het regionale tuchtcollege was beslist.
6. De eindbeslissing van het centrale tuchtcollege van een zaak die in een openbare terechtzitting is behandeld, wordt in het openbaar uitgesproken.
7. Een afschrift van de beslissing van het centrale tuchtcollege wordt mede toegezonden aan het regionale tuchtcollege dat in eerste aanleg besliste.

Artikel 75

Tegen een beslissing van het centrale tuchtcollege staat geen andere voorziening open dan cassatie in het belang der wet.

Paragraaf 6. Verdere bepalingen

Artikel 76

1. De secretaris van het centrale tuchtcollege bewaart en registreert de hem overeenkomstig artikel 72, eerste lid, toegezonden beslissingen.
2. De secretaris van het centrale tuchtcollege verstrekt desgevraagd aan de tuchtcolleges, de leden van de rechterlijke macht en de ambtenaren van het openbaar ministerie inlichtingen omtrent onherroepelijke beslissingen.
3. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen omtrent het in het eerste en het tweede lid bepaalde nadere regels worden gesteld. Daarbij kunnen de in het eerste lid gestelde verplichtingen, voor zover zulks uit het oogpunt van een goede rechtsbedeling toelaatbaar is, worden beperkt.

Artikel 77

De secretarissen van de tuchtcolleges kunnen aan degene die daarom verzoekt, tegen betaling der kosten, afschriften van onherroepelijke beslissingen van de tuchtcolleges verstrekken. Zodanige afschriften worden niet dan na machtiging van de voorzitter van het college dat de desbetreffende beslissing heeft gegeven, verstrekt. Een verzoek daartoe wordt alleen toegestaan ingeval de verzoeker heeft aangetoond dat hij daarbij belang heeft. In de afschriften worden de in de desbetreffende beslissingen vermelde namen, voornamen en woonplaatsen van de klagers, de beklaagden, de getuigen en de deskundigen weggelaten.

Artikel 78

De tuchtcolleges brengen jaarlijks vóór 1 april verslag uit omtrent hun werkzaamheden in het afgelopen kalenderjaar. Dit verslag wordt, tegen betaling der kosten, algemeen verkrijgbaar gesteld.

Bijlage 4

Gesprekspartners interviews

Betrokken personen en organisaties bij het medisch tuchtrecht

- Voorzitter CTG
- Plaatsvervangend voorzitter CTG
- Lid-jurist CTG
- Coördinerend secretaris CTG
- Voorzitter RTG Amsterdam
- Plaatsvervangend voorzitter RTG Amsterdam
- Lid-jurist RTG Amsterdam
- Coördinerend secretaris RTG Amsterdam
- Secretaris RTG Amsterdam
- Secretaris RTG Amsterdam
- Voorzitter RTG 's-Hertogenbosch
- Coördinerend secretaris RTG 's-Hertogenbosch
- Voorzitter RTG Zwolle
- Plaatsvervangend voorzitter RTG Zwolle
- Lid-jurist RTG Zwolle
- Coördinerend secretaris RTG Zwolle
- Tuchtklachtfunctionaris (3)
- Teammanager, Bureau Opsporing en Boetes bij de IGJ
- Medewerker, Bureau Opsporing en Boetes bij de IGJ
- Senior juridisch adviseur, afdeling Bestuursondersteuning, Beleid & Strategie, IGJ
- Senior juridisch adviseur, afdeling Bestuursondersteuning, Beleid & Strategie, IGJ
- Coördinerend specialistisch inspecteur, IGJ
- Teammanager, Landelijk Meldpunt Zorg
- Specialistisch beleidssecretaris Expertisecentrum Medische Zaken, Openbaar Ministerie
- Onderzoeksjurist, Openbaar Ministerie

Advocaten

- Advocaat medisch tuchtrecht, KBS Advocaten
- Advocaat medisch tuchtrecht, KBS Advocaten
- Advocaat medisch tuchtrecht, Velink & De Die advocaten
- Advocaat medisch tuchtrecht, Velink & De Die advocaten
- Advocaat medisch tuchtrecht, Vereniging voor Arts en Auto
- Advocaat medisch tuchtrecht, oprichter Nederlandse Vereniging voor Tuchtrectadvocaten

Beroepsorganisaties en patiëntenorganisaties

- Adviseur gezondheidsrecht, KNMG
- Voorzitter, Stichting Geboortebeweging
- Adviseur patiëntenbelangen, Patiëntenfederatie Nederland

Bijlage 5

Onderwerpenlijst interviews

In deze bijlage hebben we 3 onderwerpenlijsten opgenomen: een onderwerpenlijst algemeen, een onderwerpenlijst klagers en een onderwerpenlijst Openbaar Ministerie. De meeste gesprekspartners hebben onderwerpenlijst algemeen ontvangen; de lijst is vervolgens afgestemd op de gesprekspartner.

Onderwerpenlijst algemeen

A. Introductie en toelichting van het onderzoek

B. Tuchtrect – algemeen

Algemene opvattingen over het functioneren van het tuchtrect

Toegankelijkheid

- Hoe beoordeelt u de toegang tot en de toegankelijkheid van het tuchtrect na de wetswijziging van 2019, in het bijzonder voor mensen met een verminderd juridisch doen-vermogen?
- Hebben de wijzigingen bevorderd dat het tuchtrect vooral wordt ingeroepen voor zwaardere klachten en minder voor lichte(re) klachten? Welke wijzigingen zijn hierin relevant gebleken?
- Welke wetswijzigingen of andere (beleids-)instrumenten zijn relevant gebleken om de toegankelijkheid te verbeteren (in welke opzicht)?
- Welke (andere) ontwikkelingen hebben de klachtenstroom (zowel kwantitatief als kwalitatief) beïnvloed?
- Is ondanks de wetswijziging toch meer sturing op de klachtenstroom nodig? (Zo ja, op welke wijze?) NB: denk aan de TKF als verplicht voorportaal of eerst via Wkkgz-klachtencommissie.

Reflectie op afnemende klachtenstroom sinds 2019

- Hoe kan deze afname tot en met 2022 en (lichte) toename sinds 2023 worden verklaard?
- Percentage gegrond verklaarde klachten is min of meer gelijk gebleven. Hoe reflecteert u daarop? Hebben de maatregelen klagers ervan weerhouden om 'terechte klachten' in te dienen bij het tuchtcollege?

Lerende werking

- Hoe beoordeelt u de lerende werking van het tuchtrecht na de wetswijziging van 2019? Hebben de wijzigingen de lerende werking vergroot?
- Op welke wijze leveren tuchtcolleges een bijdrage aan de lerende werking? In hoeverre stelt dit doel centraal in haar rechtspraak? Denkbaar: openbaarmaking van jurisprudentie; (publieks-)samenvattingen; etc.
- Welke (andere) (beleids-)instrumenten c.q. ontwikkelingen hebben de lerende werking beïnvloed?

Onderzoek onder artsen Medisch Contact

- Herkent u de uitkomsten van deze enquête onder artsen over het tuchtrecht? Met name (sterk) negatieve gevoelens over het tuchtrecht/de mogelijkheid dat een tuchtklacht ingediend kan worden en dat tuchtrecht met name punitief wordt ervaren en niet wordt gezien als lerend.
- Speelt dit in vergelijkbare zin bij andere beroepsgroepen? Waarom wel/niet?
- Trekken de tuchtcolleges zich de kritiek aan? In hoeverre? En welke acties verbindt zij hieraan?
- De doorlooptijd van de procedure wordt ervaren als problematisch. De jaarcijfers laten een toename zien. Hoe kan dit worden verklaard? Wat doet de tuchtcollege om de doorlooptijd te minimaliseren? Is meer nodig/mogelijk op dit vlak?

C. Tuchtnormen

Uitbreiding van de tweede tuchtnorm tot situaties waarin de beroepsbeoefenaar het beroep niet uitoefent (bijvoorbeeld handelingen in de privésfeer)

- Is de huidige redactie van deze norm voldoende helder?
- Is de reikwijdte van deze norm sinds 2019 veranderd? In welk opzicht?
- Vervult deze norm de beoogde rol van vangnetfunctie? Hoe vaak dient het tuchtcollege het handelen van de beroepsbeoefenaar te beoordelen in het licht van deze norm?

D. Toegang tot de tuchtprocedure

De mogelijkheid van ondersteuning door een tuchtklachtfunctionaris

- Wat merkt u van deze functie? Heeft de TKF toegevoegde waarde?
- Wordt met de TKF samengewerkt? Op welk vlak/met welk doel? Verwijst het tuchtcollege klagers door naar de TKF bij onvoldoende duidelijk geformuleerde of voor de tuchtrechtprocedure ongeschikte klachten?
- Hoe beoordeelt u het idee om klagers te verplichten (eenmalig) contact te hebben met een TKF, voorafgaand aan de indiening van een tuchtklacht?
- Is meer nodig om klagers te ondersteunen bij het formuleren c.q. indienen van hun tuchtklacht?

De invoering van het griffierecht

- Hoe vindt de heffing van het griffierecht plaats?
- Welk effect heeft de invoering van het griffierecht op de klachtenstroom? Leidt dit tot een vermindering van klachten? Om wat voor type klachten/klagers gaat dit (denk aan: doelgroep klagers met verminderd juridisch doen-vermogen)?
- Bestudering van de Reglementen van orde leert dat het CTG een hersteltermijn van 2 weken biedt, als het griffierecht niet binnen de eerste termijn van 4 weken wordt betaald. De RTG's bieden die mogelijkheid niet. Kunt u deze keuzes toelichten?
- Past het griffierecht bij het tuchtrecht als procedure in het algemeen belang? Hoe beoordeelt u de hoogte van het griffierecht (€ 50)?

Opleggen van een kostenveroordeling

- Hoe vaak hebben klagers hierom verzocht? En hoe vaak is een kostenveroordeling opgelegd?
- Hoe bepaalt het tuchtcollege de hoogte van de kostenveroordeling? In hoeverre zijn de opgestelde Oriëntatiepunten hierbij behulpzaam?
- (In hoeverre) heeft deze maatregel bijgedragen aan het indienen van goed onderbouwde klachten?
- Heeft deze maatregel geleid tot andere (neven-)effecten?

E. De tuchtprocedure

Vooronderzoek

De wijziging betreft het horen van getuigen en deskundigen en opvragen van nadere informatie door de vooronderzoeker.

- Hoe vaak is van deze mogelijkheid gebruik gemaakt? Leidt dit tot wijziging/aanvulling van een (onvolledige/onzorgvuldig geformuleerde) klacht?
- In hoeverre heeft deze mogelijkheid bijgedragen aan een betere onderbouwing c.q. behandeling van klachten?
- Doen zich andere knelpunten voor in het kader van het vooronderzoek?

Mogelijkheid om klacht tot 2 weken voor zittingsdatum te wijzigen of aan te vullen

- Hoe vaak is van deze mogelijkheid gebruik gemaakt?
- (In hoeverre) heeft deze maatregel bijgedragen aan een verbeterde onderbouwing van klachten? En tot minder niet-ontvankelijk- of ongegrond-verklaringen van klachten vanwege een onjuiste of onvolledige formulering?
- Heeft deze maatregel geleid tot andere (neven-)effecten?
- Is het wenselijk om de vooronderzoeker ook deze mogelijkheid te bieden?

Rechtstreekse toegang tot BIG-register

- Is deze toegang behulpzaam gebleken voor de uitvoering van de taken van de tuchtcolleges? Doen zich op dit vlak knelpunten voor?

De voorzittersbeslissing

Cijfers zijn al bekend.

- Wat verklaart de groei in aantal voorzittersbeslissingen bij RTG's (2020: 106; 2022: 129; 2023: 248)?
- Heeft dit bijgedragen aan de efficiënte afdoening van klachten?

Omgang met doelgroep met verminderd juridische (doen)vermogen

- In hoeverre en op welke wijze houdt het tuchtcollege rekening met het (beperkte) juridisch (doen)vermogen van bepaalde mensen (NB: dit kan ook gaan om beklaagden)? Wat doet de tuchtrechter om ongelijkheid tussen procespartijen te compenseren?

Verplichting voor klager en/of beklaagde te verschijnen voor het tuchtcollege

- Hoe is invulling gegeven aan de mogelijkheid om partijen verplicht te laten verschijnen? In welke gevallen wordt hiertoe besloten? En hoe vaak?
- Geven partijen aan deze verplichting gehoor? Welke gevolgtrekkingen heeft het college aan het niet voldoen aan deze verplichting verbonden?
- Tot welke (neven-)effecten heeft deze maatregel geleid?

F. Maatregelen

Nieuwe maatregelen

De wetswijziging voorziet in de volgende aanpassingen in de maatregelcatalogus van de tuchtcolleges:

- Gegrondverklaring zonder dat een maatregel wordt opgelegd
- De mogelijkheid van het opleggen van een breed beroepsverbod (of voor een bepaald deel van het beroep)
- De mogelijkheid om de maatregel van een doorhaling voorwaardelijk op te leggen
- Het mogelijk maken van de gezamenlijke oplegging van een schorsing en een gedeeltelijke ontzegging of van de binding van de bevoegdheid aan voorwaarden en de gedeeltelijke ontzegging
- Hoe vaak zijn deze (nieuwe) maatregelen opgelegd/toegepast?
- Wat is de ervaren meerwaarde van deze maatregelen? Voorzien zij in een behoefte?
- Worden maatregelen gemist?
- Is gehandeld op de constatering uit de Tweede evaluatie dat de keuze tussen waarschuwing en berisping onvoldoende consistent wordt gemaakt? Is de maatregelkeuze nu helder?

Daarnaast zijn de volgende aanpassingen, met name inzake de publicatie van maatregelen, relevant:

Bij berisping of geldboete geen automatische publicatie meer in BIG-register

- Hoe bepaalt het tuchtcollege of deze maatregelen wel of niet worden gepubliceerd? Is hierin beleid ontwikkeld?

Maatregelen ook in BIG-register bij niet-ingeschreven beroepsbeoefenaar

- Wat is het effect/de meerwaarde van deze aanpassing geweest?

Tuchtrecht blijft van toepassing tijdens een schorsing

- Wat is het effect/de meerwaarde van deze aanpassing geweest?

G. Organisatie van het tuchtrecht

Overheveling van de taken van het College van Medisch Toezicht

- Hoe hebben de tuchtcolleges deze taak op zich genomen?
- Hebben zich op dit vlak knelpunten voorgedaan?

Wijzigingen in de organisatie

Wijzigingen in de organisatie van het tuchtrecht, zoals:

- wijziging van de benoemingstermijn van de voorzitter en leden van de tuchtcolleges;
- het opnemen van beroepsbeoefenaars van experimenteerberoepen in de tuchtcolleges;
- uitbreiding van de situaties waarin het lidmaatschap van een (plaatsvervangend) lid-beroepsgenoot van een tuchtcollege vervalt;
- de geheimhoudingsplicht voor de voorzitter, leden en secretaris van een tuchtcollege.
- Doen zich op het vlak van de personele bezetting van de tuchtcolleges knelpunten voor? In hoeverre is de samenstelling van de tuchtcolleges divers te noemen?

H. Rol en positionering IGJ

Met als doel de IGJ als klager beter te positioneren zijn verschillende maatregelen genomen:

1. Voortzetten van de klacht door het tuchtcollege in het algemeen belang (met de inspecteur als klager);
 2. Informeren IGJ door voorzitter tuchtcollege bij vermoeden van ongeschiktheid;
 3. IGJ ontvangt van het RTG periodiek een overzicht van ingediende tuchtklachten.
- Ziet u veranderingen in de wijze waarop de IGJ optreedt als klager? Maakt de IGJ vaker gebruik van haar rol als klager?
 - Hoe vaak heeft u besloten om een ingetrokken klacht voort te zetten in het algemeen belang? In wat voor gevallen?

I. Overige knelpunten

- Zijn er nog andere aandachtspunten die u wilt meegeven ten behoeve van deze evaluatie? Of suggesties ter verbetering van het tuchtrecht/de Wet BIG?

Onderwerpenlijst klagers

A. Introductie en toelichting onderzoek

B. Algemeen

- Waarover ging de onvrede over de zorgverlening/de zorgverlener, waarover u een tucht-klacht indiende? (Graag een korte aanduiding)
- Waarom heeft u een tuchtklacht ingediend? Heeft u andere opties overwogen c.q. bewandeld om uw onvrede aan de orde te stellen? Welke en met welk resultaat?
- Wat is de stand van zaken inzake de tuchtprocedure? Wat was de uitkomst? Kon u zich hierin vinden? Waarom wel/niet?
- Bent u in beroep gegaan? Waarom wel/niet?

C. Toegankelijkheid van de tuchtprocedure

- Hoe wist u dat u een tuchtklacht kon indienen? Was duidelijk hoe u een tuchtklacht kon indienen?
- Hoe heeft u zich voorbereid op de tuchtprocedure?
- Heeft u ondersteuning gehad tijdens deze procedure, bijvoorbeeld van de tuchtklachtfunctionaris, juridisch dienstverlener/advocaat, andere deskundige, etc.? Door wie en op welke wijze?
- Is verzocht om vergoeding van gemaakte proceskosten? Waarom wel/niet?
- Indien van toepassing, als gebruik gemaakt is van de tuchtklachtfunctionaris:
 - Hoe heeft u de tuchtklachtfunctionaris gevonden?
 - Hoe beoordeelt u deze ondersteuning? Was de ondersteuning deskundig? Hielp deze ondersteuning om een goed geformuleerde en onderbouwde tuchtklacht in te dienen?
 - Was duidelijk wat de tuchtklachtfunctionaris wel/niet voor u kon betekenen?
 - Hoe kan deze ondersteuning door de tuchtklachtfunctionaris worden verbeterd?

Voor het indienen van een tuchtklacht moeten de gegevens van de beklaagde (zoals het nummer van de BIG-registratie) worden gegeven. Hebt u deze gegevens gezocht en gevonden? Zo ja, waar? Zo nee, hoe hebt u dit opgelost?

- Hoe kijkt u terug op de tuchtprocedure? Denk aan: communicatie met het tuchtcollege/de vooronderzoeker; de wijze waarop de zitting is verlopen; of er voldoende ruimte was om inbreng te geven; deskundigheid van de tuchtcolleges; etc.
- Wat vindt u ervan dat u griffierecht diende te betalen? Heeft dit invloed gehad op uw beslissing om een tuchtklacht in te dienen?

D. Ervaringen met de procedure (bij RTG en indien beroep ook bij CTG)

- Bent u gehoord door het tuchtcollege? Als de zaak is afgedaan met een voorzittersbeslissing: wat vond u van deze beslissing/afdoeningswijze?
- Bent u en de beklaagde verschenen bij de hoorzitting? Waarom wel/niet? Bent u daartoe verplicht door het tuchtcollege? Wat vond u daarvan?
- Wat vindt u ervan dat klagers en beklaagden verplicht kunnen worden te verschijnen?

E. Overige knelpunten/verbeterpunten

- Ziet u overige knelpunten of verbeterpunten ten aanzien van het medisch tuchtrecht?

F. Afsluiting

Onderwerpenlijst Openbaar Ministerie

A. Introductie en toelichting van het onderzoek

B. Strafrecht

Aantal medische zaken

- Hoeveel meldingen van medische zaken komen binnen bij het OM? Via wie?
- Hoeveel medische strafzaken zijn er in de periode sinds de vorige wetsevaluatie (2013-2025) ge-start en afgerond? Is daarvan een overzicht te krijgen?
- Wat is de verdeling in arrondissementen?
- Is uit te splitsen hoeveel zaken per strafbaar feit?
- Wat was de grondslag bij deze zaken en bij hoeveel zaken was artikel 96 Wet BIG onderdeel van die grondslag?
- Zijn er ook zaken waarbij als grondslag enkel artikel 96 Wet BIG wordt genoemd?
- Tot hoeveel veroordelingen heeft dit geleid?

Selectie van strafzaken

- Wat is de werkwijze van de politie en het OM bij medische zaken en wat is de rol van het EMZ daarbij?
- Wanneer start het OM een strafrechtelijk onderzoek tegen een beroepsbeoefenaar?
- Is de afbakening ten opzichte van het tuchtrecht daarbij een overweging, en zo ja, op welke manier en tot welke afwegingen leidt dat?
- Wanneer gaat het OM over tot vervolging op grond van artikel 96 Wet BIG?
- Welke knelpunten komt het OM tegen bij het starten van strafzaken? (interne opmerking: m.n. gericht op tekst van artikel 96 Wet BIG, andere knelpunten zoals bewijslast of beroepsgeheim zijn bijvangst)
- Komt het voor dat het OM strafvervolging inzet met als enige inzet artikel 96? Of gaat het vaker om een combinatie van artikelen? Waarom?

Wetswijzigingen 2019

- Is het starten van strafzaken verbeterd sinds artikel 96 is aangepast?
- Benadeling i.p.v. schade;
- Hogere strafmaat;
- Vervallen van de beperking dat het moet gaan om handelingen buiten de grenzen van iemands deskundigheid;
- Aanvullende maatregel voor de strafrechter om een beroepsbeoefenaar uit zijn beroep te zetten.

- Is er voldoende ruimte om niet-reguliere behandelaren te vervolgen die patiënten weerhouden van de reguliere geneeskunst? (Achtergrond van deze vraag: Bij de vorige evaluatie is aanbevolen om in artikel 96 aan te scherpen dat niet-reguliere behandelaren patiënten niet mogen weerhouden van de reguliere geneeskunst. Deze aanbeveling is niet overgenomen, omdat artikel 96 en artikel 2 lid 3 Wkkgz voldoende bescherming zouden geven.)

Samenwerking met IGJ

- Hoe is de afstemming en samenwerking met de Inspectie (o.a. bij de overweging of een straf- of tuchtzaak wordt gestart)?
- Hoe verloopt het werken volgens het samenwerkings- en informatieprotocol? Wordt dit geëvalueerd, is het recent aangepast?

C. Tuchtrecht

- Hoe beoordeelt u de toegankelijkheid van het tuchtrecht? (w.o. wordt de procedure benut voor de ‘juiste, zwaardere zaken’?)
- Maakt de Inspectie voldoende gebruik van de mogelijkheden om een tuchtzaak te starten?
- Hoe beoordeelt u de lerende werking van het tuchtrecht?

D. Stelsel van titelbescherming

- Is de herkenbaarheid van BIG-geregistreerden voor patiënten verbeterd nu zij hun BIG-nummer plaatsen op de website, op facturen en in e-mail? (interne opmerking: er is een wetswijziging aangekondigd waarin deze maatregel wordt ingetrokken)
- Er zijn verschillende aanpassingen in de aantekeningen in het BIG-register gedaan, zodat maatregelen beter vindbaar zijn. Is bekend in hoeverre hier positieve ervaringen mee bestaan?

E. Overige knelpunten

- Zijn er nog andere aandachtspunten die u wilt meegeven ten behoeve van deze evaluatie?

Bijlage 6

Vragenlijst klagers

Achtergrond

Waarom zoekt u contact met de tuchtklachtfunctionaris?

- Ik wilde informatie over het indienen van een klacht
- Ik wilde ondersteuning bij het schrijven van een tuchtklacht of een beroepsschrift

De klacht / de onvrede betrof de zorg aan:

- U zelf
- Een familielid voor wie u opkomt
- Iemand anders voor wie u opkomt
- Een overledene – u bent nabestaande

Hoe kwam u terecht bij de tuchtklachtfunctionaris?

- Gevonden via internet (Google, zoekmachine, etc.)
- Doorverwezen door het regionaal of centraal tuchtcollege
- Doorverwezen door de zorginstelling/de zorgverlener
- Doorverwezen door een klachteninstantie (bijvoorbeeld klachtenfunctionaris of Geschillencommissie)
- Doorverwezen door het Landelijk Meldpunt Zorg
- Doorverwezen door het Juridisch Loket of een andere juridische adviseur
- Overige

Stelling: De tuchtklachtfunctionaris is goed te vinden

- Helemaal mee eens
- Mee eens
- Mee oneens
- Helemaal mee oneens
- Geen mening

Contact met de tuchtklachtfunctionaris

Hoe vaak heeft u contact gehad met de tuchtklachtfunctionaris?

- 1 keer
- 2 keer
- 3 keer
- Vaker dan 3 keer
- Vaker dan 10 keer

Hoe had u contact met de tuchtklachtfunctionaris?

- Telefonisch
- Mail
- Post/brieven
- Overige

Verdiepende vragen over informatieverzoeken

Heeft u antwoord gekregen op de vragen die u had?

- Ja
- Gedeeltelijk
- Nee

Hoe tevreden bent u over hoe snel u een antwoord kreeg?

- Heel tevreden
- Tevreden
- Ontevreden
- Heel ontevreden
- Geen mening

Wist u na het contact beter wanneer u een tuchtklacht kunt indienen?

- Ja
- Nee, daarover ging mijn vraag niet
- Nee, ik weet nog niet wanneer ik een tuchtklacht kan indienen

Wat heeft u na het contact met de tuchtklachtfunctionaris gedaan?

- Een tuchtklacht ingediend of beroep ingesteld bij het tuchtcollege
- Met de tuchtklachtfunctionaris de tuchtklacht of het beroep voorbereid
- Een klacht bij de zorgverlener/zorginstelling ingediend
- Een melding bij de Inspectie Gezondheidszorg gedaan
- Contact gezocht met een jurist/advocaat
- Ik bleef onvrede houden, maar heb niets gedaan
- Ik had geen onvrede (meer)
- Overige

Heeft de tuchtklachtfunctionaris u duidelijk geïnformeerd over de tuchtklachtprocedure? Hoe tevreden bent u daarover?

- Heel tevreden
- Tevreden
- Ontevreden
- Heel ontevreden
- Geen mening
- Dit is niet van toepassing

Verdiepende vragen over ondersteuning bij klaag- of beroepschrift

Is uw brief met uw klacht met de hulp van de tuchtklachtfunctionaris beter geworden?

Met klacht wordt ook beroep(schrift) bedoeld.

- Ja, enorm
- Ja, een beetje
- Nee, nauwelijks
- Nee, helemaal niet
- Weet ik niet/geen mening

Om wat voor verbeteringen gaat het?

Met klacht wordt ook beroep(schrift) bedoeld.

- Het is duidelijk(er) over welke zorgverlener de klacht gaat
- Het onderwerp van mijn klacht is duidelijk(er) omschreven
- De redenen voor mijn klacht zijn duidelijk(er) omschreven
- Overige

Heeft u de brief met uw klacht ingediend bij het tuchtcollege?

Hiermee bedoelen we ook beroep ingediend bij het Centraal Tuchtcollege.

- Ja, dat heb ik gedaan
- Nee, dat ga ik nog doen
- Nee, dat heb ik toch niet gedaan

Kunt u toelichten waarom niet?

[open invulveld]

Wat wilt u bereiken door de klacht in te dienen? Ik wil graag:

- Dat de zorgverlener wordt gecorrigeerd voor zijn/haar fout
- Dat de zorgverlener leert van zijn/haar fout
- De kwaliteit van de zorg hiervan beter wordt
- Genoegdoening voor wat mij is overkomen, bijvoorbeeld excuses of schadevergoeding
- Overige

De tuchtklachtfunctionaris kan nu niet het medisch dossier bekijken of zelf informatie opvragen bij de zorgverlener, ook niet als u dat goed vindt. Is het een goed idee, als dat wel zou mogen?

- Een heel goed idee
- Een goed idee
- Een slecht idee
- Een heel slecht idee
- Geen mening

De tuchtklachtfunctionaris kan ondersteunen, als iemand zelf al een tekst heeft geschreven.

Wat zou u ervan vinden, als de tuchtklachtfunctionaris ook kan helpen bij het opschrijven van mondelinge klachten?

- Heel goed
- Goed
- Slecht
- Heel slecht
- Geen mening

Algemene vragen

Bent u geholpen zoals u dat had verwacht?

- Beter dan ik vooraf verwachtte
- Zoals ik vooraf verwachtte
- Slechter dan ik vooraf verwachtte
- Kunt u uw antwoord toelichten?

Hoe tevreden bent u over het contact met de tuchtklachtfunctionaris op een schaal van 1 (heel ontevreden) tot 10 (heel tevreden)?

Zou u iemand anders aanbevelen om contact te zoeken met de tuchtklachtfunctionaris?

- Ja, absoluut
- Ja, misschien
- Nee, waarschijnlijk niet
- Nee, zeker niet
- Weet ik niet

Heeft u nog suggesties om het werk of de rol van de tuchtklachtfunctionaris te verbeteren?

[open invulveld]

Bijlage 7

Overzicht van organisaties die een schriftelijke reactie hebben aangeleverd

Artikel 3 beroepen

- Artsenfederatie Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst
- Koninklijk Nederlands Genootschap voor Fysiotherapie
- Koninklijke Nederlandse Maatschappij ter bevordering der Pharmacie
- Koninklijke Nederlandse Maatschappij tot bevordering der Tandheelkunde³⁷¹
- Koninklijke Nederlandse Organisatie van Verloskundigen
- Nederlands Instituut van Psychologen
- Nederlandse Vereniging van Pedagogen en Onderwijskundigen
- Nederlandse Vereniging voor Psychotherapie
- Nederlandse Vereniging voor Technische Geneeskunde
- Verpleegkundigen en Verzorgenden Nederland

Artikel 14 specialisaties

- Nederlandse Vereniging van Orthodontisten
- Nederlandse Vereniging van ZiekenhuisApothekers
- Organisatie van Nederlandse Tandprothetici

Artikel 34 beroepen

- Optima Farma
- Organisatie van Nederlandse Tandprothetici
- Nederlandse Vereniging van Diëtisten
- Nederlandse Vereniging Medische Beeldvorming en Radiotherapie
- Nederlandse Vereniging van Huidtherapeuten
- NVM-Mondhygiënist

371 De Nederlandse Vereniging voor Mondziekten, Kaak- en Aangezichtschirurgie heeft zich bij deze reactie aangesloten.

Andere organisaties

- Actiz
- iHub onderwijs en familie­zorg
- Lidorganisatie, via Jeugdzorg Nederland
- UAMC
- UMCG

Patiëntenorganisaties³⁷²

- Belangenbehartiging Nationale Vereniging Sjögrenpatiënten
- Buikcollectief
- Fibromyalgie en Samenleving
- Geboortebeweging
- Hellp Stichting
- Kanker.nl
- Patiëntenfederatie Nederland
- Stichting patiëntenvertrouwenspersonen

³⁷² We noemen hier alleen de organisaties die enige inhoudelijke reactie hebben gegeven. In hoofdstuk 1 is te lezen dat 31 organisaties hebben gereageerd, waarbij het merendeel aangaf geen vragen over het tuchtrecht binnen te krijgen. Deze organisaties zijn hier niet vermeld.

Bijlage 8

Deelnemers groepsbijeenkomsten en expertmeeting

Oriënterende groepsbijeenkomst beroepsorganisaties

- Artsenfederatie Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst
- De Nederlandse GGZ
- Koninklijke Nederlandse Maatschappij tot bevordering der Tandheelkunde
- Koninklijke Nederlandse Maatschappij ter bevordering der Pharmacie
- Koninklijke Nederlandse Organisatie van Verloskundigen
- Koninklijk Nederlands Genootschap voor Fysiotherapie
- Verpleegkundigen & Verzorgenden Nederland
- Nederlandse Associatie van Physician Assistants
- Nederlandse Vereniging Psychotherapie
- Nederlandse Vereniging van Pedagogen en Onderwijskundigen
- Nederlandse Vereniging voor Technische Geneeskunde

Oriënterende groepsbijeenkomst organisaties tuchtrecht

- Coördinerend secretaris CTG
- Coördinerend secretaris RTG 's-Hertogenbosch
- Coördinerend secretaris RTG Zwolle
- Directiesecretaris en Juridisch adviseur, Eenheid secretariaten tuchtcolleges en toetsingscommissies, ministerie van VWS
- Senior adviseur IGJ
- Senior juridisch adviseur IGJ
- Coördinerend specialistisch inspecteur IGJ
- Tuchtklachtfunctionaris
- Tuchtklachtfunctionaris

Expertmeeting algemeen

- Voorzitter RTG 's-Hertogenbosch
Voorzitter CTG
- Tucht klachtfunctionaris
- Coördinerend specialistisch inspecteur IGJ
- Senior juridisch adviseur IGJ
- Senior adviseur IGJ
- Emeritus hoogleraar gezondheidsrecht (tevens lid-jurist CTG)
- Emeritus hoogleraar sociaal wetenschappelijke aspecten van wet- en regelgeving in de gezondheidszorg
- Voorzitter commissie van beroep (tuchtrecht banken) (tevens plaatsvervangend voorzitter RTG 's-Hertogenbosch)
- Senior beleidsmedewerker, directie Macro-Economische Vraagstukken en Arbeidsmarkt, ministerie van VWS
- Adviseur gezondheidsrecht KNMG
- Beleidsadviseur MIND
- Advocaat, KBS Advocaten

Expertmeeting beroepsgroepen en brancheorganisaties

- Actiz
- Artsenfederatie Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst (KNMG)
- Koninklijke Nederlandse Maatschappij ter bevordering der Pharmacie (KNMP)
- Koninklijke Nederlandse Maatschappij tot bevordering der Tandheelkunde (KNMT)
- Koninklijke Nederlandse Organisatie van Verloskundigen (KNOV)
- Verpleegkundigen & Verzorgenden Nederland (V&VN)
- Nederlandse Associatie van Physician Assistants (NAPA)
- Nederlands Instituut van Psychologen (NIP)
- Nederlandse Vereniging van Pedagogogen en Onderwijskundigen (NVO)
- Nederlandse Vereniging Psychotherapie (NVP)
- Nederlandse Vereniging voor Technische Geneeskunde (NVvTG)

Bijlage 9

Afkortingen

BW	Burgerlijk Wetboek
CMT	College van Medisch Toezicht
CTG	Centraal Tuchtcollege voor de Gezondheidszorg
EMZ	Expertisecentrum Medische Zaken
ESTT	Eenheid secretariaten tuchtcolleges en toetsingscommissies
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
GJ	Gezondheidszorg Jurisprudentie
HR	Hoge Raad
IGJ	Inspectie voor Gezondheidszorg en Jeugd
JenV	(Ministerie van) Justitie en Veiligheid
KNMG	Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst
LMZ	Landelijke Meldpunt Zorg
NJB	Nederlands Juristenblad
OM	Openbaar Ministerie
NFU	Nederlandse Federatie van Universitaire Medische Centra
NJB	Nederlands Juristenblad
NVZ	Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen
Rb	Rechtbank
RTG	Regionaal Tuchtcollege voor de Gezondheidszorg
RVS	Raad voor Volksgezondheid en Samenleving
Sr	Wetboek van Strafrecht
Sv	Wetboek van Strafvordering
TKF	Tuchtklachtfunctionaris
TvGR	Tijdschrift voor Gezondheidsrecht
VGN	Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland
VWS	(Ministerie van) Volksgezondheid, Milieu en Sport
Wet BIG	Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg
Wkkgz	Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg
ZKN	Zelfstandige Klinieken Nederland

In de reeks evaluatie regelgeving zijn de volgende publicaties verschenen:

1. Bereidheid tot donatie van sperma bij opheffing van anonimiteitwaarborg
2. Evaluatie Wet klachtrecht cliënten zorgsector
3. Evaluatie Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst
4. Evaluatie Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen
5. Evaluatie Wet op het bevolkingsonderzoek
6. Evaluatie Wet op de medische keuringen
7. Evaluatie Wet op bijzondere medische verrichtingen
8. Evaluatie Kwaliteitszorg zorginstellingen
9. Evaluatie Wet op de orgaandonatie
10. Evaluatie Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen
11. Evaluatie Tijdelijk besluit verplichte verzekering bij medisch-wetenschappelijk onderzoek met mensen
12. Evaluatie Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg
13. Onderzoek No-fault compensatiesysteem
14. Evaluatie Wet inzake bloedvoorziening
15. Tweede evaluatie Wet op de orgaandonatie
16. Onderzoek WKCZ klachtbehandeling in ziekenhuizen
17. Evaluatie Wet medisch-wetenschappelijk onderzoek met mensen
18. Evaluatie Wet op de dierproeven
19. Evaluatie Wet afbreking zwangerschap
20. Evaluatie Embryowet
21. Derde evaluatie Wet op de orgaandonatie
22. Tweede evaluatie Wet op de medische keuringen
23. Evaluatie Wet toetsing levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding
24. Tweede evaluatie Wet inzake bloedvoorziening
25. Evaluatie Wet foetaal weefsel
26. Evaluatie Reclamebesluit geneesmiddelen
27. Evaluatie Zorgverzekeringswet en Wet op de Zorgtoeslag
28. Evaluatie Wet marktordening gezondheidszorg
29. Thematische Wetsevaluatie Wilsonbekwaamheid en vertegenwoordiging
30. Tweede evaluatie Wet medisch-wetenschappelijk onderzoek met mensen
31. Sterfgevallenonderzoek 2010
32. Evaluatie Embryowet en Wet donorgegevens kunstmatige bevruchting
33. Tweede evaluatie Wet toetsing levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding
34. Thematische Wetsevaluatie Zelfbeschikking in de zorg
35. Achtergrondstudies Zelfbeschikking in de zorg
36. Evaluatie Regeling centrale deskundigencommissie late zwangerschapsafbreking in een categorie 2-geval en levensbeëindiging bij pasgeborenen

37. Tweede evaluatie Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg
38. Thematische Wetsevaluatie Bestuursrechtelijk toezicht op de kwaliteit van de zorg
39. Thematische Wetsevaluatie Gedwongen zorg
40. Derde evaluatie Wet toetsing levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding
41. Evaluatie Wet Kinderombudsman
42. Derde evaluatie Wet inzake bloedvoorziening
43. Eerste evaluatie Jeugdwet
44. Derde evaluatie Wet medisch-wetenschappelijk onderzoek met mensen
45. Tweede evaluatie Wet donorgegevens kunstmatige bevruchting
46. Tweede evaluatie Wet verwijzindex risicojongeren
47. Evaluatie Wet verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling
48. Tweede evaluatie Wet afbreking zwangerschap
49. Evaluatie Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg
50. Derde evaluatie Embryowet
51. Eerste evaluatie Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg en Wet zorg en dwang, deel 1
52. Evaluatie Regeling beoordelingscommissie late zwangerschapsafbreking en levensbeëindiging bij pasgeborenen
53. Eerste evaluatie Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg en Wet zorg en dwang, deel 2
54. Vierde evaluatie Wet toetsing levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding
55. Vierde evaluatie Wet medisch-wetenschappelijk onderzoek met mensen en evaluatie Centrale Commissie Mensgebonden Onderzoek
56. Evaluatie Het tuchtrecht in de Wet BIG



Laan van Nieuw Oost-Indië 334
2593 CE Den Haag
Telefoon: 070 349 51 11
E-mail: info@zonmw.nl
www.zonmw.nl

www.zonmw.nl
MET KENNIS WERKEN AAN
EEN GOEDE GEZONDHEID
VOOR IEDEREEN