

Beleidsuitgangspunten wettelijk geregeld tuchtrecht

Rapport van de werkgroep tuchtrecht
Den Haag, 7 december 2006

Inhoudsopgave

Ten geleide	7
1. Inleiding	9
1.1 Verschillende soorten tuchtrecht	9
1.2 Plaatsbepaling tuchtrecht	12
Historische context	12
Privileges	12
Samenwerking beroepsgroepen	12
Druk op tuchtrecht accountants	13
Internationale dimensie	13
Normen bij beoordeling geschil	14
Publiek belang	14
1.3 Overeenkomsten en verschillen tussen tuchtreghimes	15
Overeenkomsten	15
Tuchtnorm	15
Codificatie normen	15
Commercialisering	16
EVRM	16
Verschillen	16
1.4 Ontwikkelingen vanaf 2002	18
Accountants en Enron	18
Notarissen en advocaten	19
Werkconferentie tuchtrecht	19
2. Inrichting tuchtrecht	21
2.1 Versterking tuchtrecht	21
Uitgangspunt altijd eerst klagen bij beroepsbeoefenaar	22
Eén loket	22
Betrokkenheid beroepsgroep bij de afhandeling van klachten	23
2.2 Eerste aanleg en beroep	23
Concentratie	25
Omvang	26
Verhouding rechters - beroepsgenoten	27
Tuchtrechtelijke maatregelen	27
2.3 Financiering en ondersteuning tuchtrechtspraak	32
Financiering	32
Vergoeding leden	33
Financieringsstroom	33
Ondersteuning	34

2.4	Het tuchtprocesrecht	35
	Scheiding toezichtstaken- tuchtrechtspraak	35
	Openbaarheid en publicatie uitspraken	36
2.5	Toegang tot tucht(proces)recht	36
	Genoegdoening klager	36
	Beperking klachten die aan de tuchtrechter kunnen worden voorgelegd	38
	Griffierecht	39
	Subject van tuchtrechtspraak	40
	Schadevergoeding	41
	Invloed verzekeraars	43
	Kwaliteitsimpuls tuchtrecht	43
	Kenbaarheid tuchtuitspraken	43
3.	Kader tuchtrecht	45
	1. Vragen voorafgaand aan beslissing te komen tot wettelijk tuchtrecht	45
	2. Stappen bij opstellen wettelijke regeling tuchtrecht	46
	Bijlage 1. Samenstelling werkgroep	51
	Bijlage 2. Wie kan de klacht indienen	53
	Bijlage 3. Lijst met uitgaven	63

Lijst met afkortingen

BFT:	Bureau Financieel Toezicht
CBb:	College van Beroep voor het bedrijfsleven
EVRM:	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
Gk:	gemengde kamer
KNB:	Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie
NIVRA:	Koninklijk Nederlands Instituut van Registeraccountants
NOvAA:	Nederlandse Orde van Accountants-Administratieconsulenten
NOvA:	Nederlandse Orde van Advocaten
PBO:	Publiekrechtelijke Beroepsorganisatie
Wet BIG:	Wet Beroepen in de individuele gezondheidszorg

Ten geleide

Het voorliggende rapport is in opdracht van het ministerie van Justitie vervaardigd. Het project is uitgevoerd in het kader van het programma Bruikbare rechtsorde. Dit programma beoogt departementale activiteiten op het gebied van de terugdringing van regeldruk te stimuleren en faciliteren. Hiertoe biedt het programma alternatieve reguleringsmodellen aan en worden projecten uitgevoerd om deze modellen toe te passen. Daarnaast worden onderzoeksopdrachten uitgezet met betrekking tot het onderwerp regeldruk.

Een overzicht van overige publicaties van Bruikbare rechtsorde vindt u achterin deze publicatie. Voor informatie over het programma en het downloaden van publicaties kunt u terecht op de internetsite www.bruikbarerechtsorde.nl. Voor vragen over het programma kunt u zich wenden tot het programmabureau Bruikbare rechtsorde van het ministerie van Justitie, prof. mr. F.J. van Ommeren (070 370 71 45, programmaleider) of drs. A.M. Bokhorst (070 370 44 38, programmasecretaris).

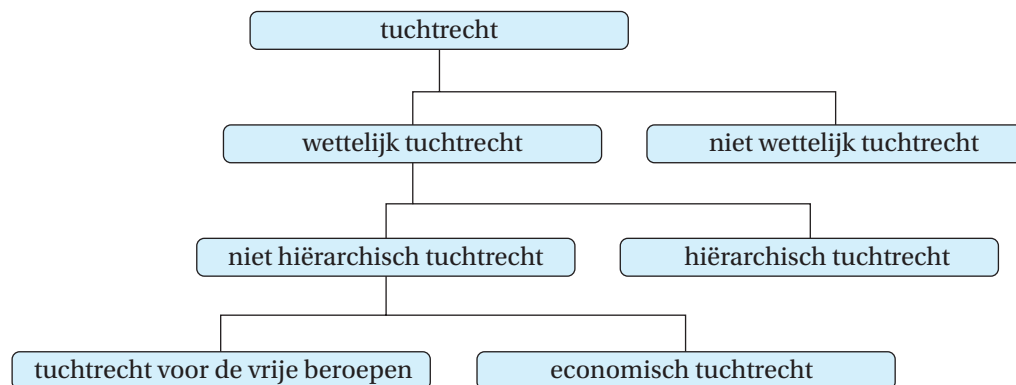
1. Inleiding

1.1 Verschillende soorten tuchtrecht

In het kader van het programma Bruikbare rechtsorde is in 2005 de werkgroep tuchtrecht ingesteld. De werkgroep heeft tot doel een advies uit te brengen dat ertoe strekt consistentie te bewerkstelligen in het beleid dat de overheid ten aanzien van het tuchtrecht voert. Het advies strekt voorts tot het doen van voorstellen waardoor de eigen verantwoordelijkheid van de beroepsgroep voor de kwaliteit van de beroepsuitoefening versterkt wordt. Tot slot bevat het advies voorstellen die kunnen leiden tot versterking van de kwaliteit van de uitvoering en de efficiency van het tuchtrecht.

Het onderhavige rapport bouwt voort op de vergelijkende analyse die in opdracht van het ministerie van Justitie in 2001 door de afdeling rechtssociologie van de faculteit der rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden is gemaakt (zie M.A. Kleiboer en N.J.H. Huls, "Tuchtrecht op de terugtocht? Wettelijk niet hiërarchisch tuchtrecht: een vergelijkende analyse").¹

Het tuchtrecht kent een aantal varianten:



1) Tuchtrecht op de terugtocht. Wettelijk niet-hiërarchisch tuchtrecht: Een vergelijkende analyse. M. A. Kleiboer, N.J.H. Huls, Uitgeverij Lemma BV, Utrecht 2001.

Aard en strekking van het tuchtrecht

Het wettelijk geregelde tuchtrecht voor de beoefenaren van de zogenaamde vertrouwensberoepen (arts, advocaat, notaris) heeft een eigen karakter tegenover het privaatrechtelijk verenigingstuchtrecht enerzijds en het economisch (PBO- en landbouw) en het militaire tuchtrecht anderzijds. Bij het privaatrechtelijk verenigingstuchtrecht staan de particuliere belangen van de vereniging als organisatie van een bepaalde, op basis van vrijwilligheid tot stand gekomen groep centraal; het tuchtrecht heeft ten doel de vereniging te beschermen tegen de inbreuken door de leden op het verenigingsbelang. Openbare belangen zijn hierbij doorgaans niet betrokken. In het economisch en militair tuchtrecht ontbreekt het privaatrechtelijk element vrijwel geheel, en voorzover aanwezig – bijvoorbeeld het landbouwtuchtrecht – wordt het volstrekt gedomineerd door publiekrechtelijke voorschriften die ter bescherming van typisch openbare belangen strekken. Het is een publiekrechtelijk sanctierecht dat zowel naar inhoud en strekking van de materiële normen als naar de procedure het strafrecht benadert. Het element van vrijwilligheid is hier sterk naar de achtergrond verdrongen. Het wettelijk geregelde tuchtrecht voor de vertrouwensberoepen ligt in menig opzicht tussen beide genoemde soorten tuchtrecht in. Het openbaar belang bij de goede uitoefening van deze beroepen komt tot uiting in de publiekrechtelijke toelatingsregels, die beogen te waarborgen dat de beoefenaar van deze beroepen tenminste voldoen aan geobjectiveerde minimumstandaarden aan kennis en deskundigheid. Voor de uitoefening van het beroep zelf schieten in het algemeen de geldende strafrechtelijke voorschriften tekort. Daarom is de wetgever overgegaan tot een wettelijke regeling van het tuchtrecht voor de vertrouwensberoepen, waarbij het openbaar belang bij een goede beroepsuitoefening daarvan centraal staat.

Bron: T. Fransen – Aard en strekking van het tuchtrecht

In dit rapport beperken we ons tot het niet hiërarchisch tuchtrecht. Onder deze aanduiding valt het tuchtrecht voor accountants, advocaten, beroepsbeoefenaren in de individuele gezondheidszorg, gerechtsdeurwaarders, loodsen, notarissen, octrooigemachtigden, veterinairen en zeevarenden

Binnen de rechtsorde is het tuchtrecht één van de instrumenten tot regulering van de beroepsuitoefening van een omschreven categorie van beroepsbeoefenaren. Tuchtrecht komt voor als verenigingstuchtrecht, op vrijwillige basis en als wettelijk geregeld tuchtrecht. Soms wordt het uitgeoefend binnen de hiërarchie van de overheid, soms door een door de beroepsgroep ingesteld college. Het komt voorts voor in de organisatie van vrije beroepen of vertrouwensambten en ook ter bescherming van de kwaliteit van bepaalde producten. Er is weinig consistentie in de wijze waarop het tuchtrecht – het gaat hier om een systeem waarmee de wetgever en beroepsgenoten de kwaliteit en de integriteit van de beroepsbeoefening reguleren of de kwaliteit van producten beschermen – is ingericht. De veronderstelling is gewettigd, dat een meer consistent gebruik van dit

instrument van belang is voor het goed functioneren van allerlei maatschappelijke sectoren en dat wellicht in meer gevallen dan tot dusver het tuchtrecht zou kunnen worden benut als middel tot naleving van normen in plaats van, of als aanvulling op het toezicht door de overheid.

Vooralsnog is het structurele zicht op de mate waarin het tuchtrecht regulerend werkt - dat wil zeggen: in hoeverre het doel wordt bereikt - beperkt. Bij de juridische beroepsgroepen maakt het functioneren van het tuchtrecht deel uit van periodieke trendrapportages. Bij andere beroepsgroepen is dit niet het geval.

Tuchtrecht dient te worden onderscheiden van kwaliteitsregelingen, geschillenbeslechting en toezicht. Het invoeren van kwaliteitssystemen is hoogst actueel. Bewaking van kwaliteit omvat activiteiten die worden ondernomen om een bepaald kwaliteitsniveau te handhaven of te bereiken. Het is een cyclisch proces, waarin regelmatig terugkerende kwaliteitsbeoordeling of toetsing een belangrijk element vormt. Daarbij wordt beoordeeld in hoeverre wordt voldaan aan tevoren geformuleerde kwaliteitseisen. De resultaten van de toetsing worden vervolgens teruggekoppeld naar de betrokkenen en moeten zonodig leiden tot kwaliteitsverbetering. Kwaliteitsbewaking heeft primair betrekking op de aspecten die worden aangeduid met procesgang en uitkomst van de dienstverlening. Daarnaast kunnen organisatorische aspecten een rol spelen. Inter-collegiale toetsing en dossieronderzoek richten zich vooral op het resultaat van de dienstverlening. Bij supervisie en visitatie ligt de nadruk op de procesgang. Andere toetsingsinstrumenten zoals cliënteninterviews, klachtenanalyse en risicomanagement richten zich vooral op de organisatorische aspecten. Van vrije beroepsbeoefenaren - zoals advocaten, artsen, accountants en notarissen - mag worden verwacht dat zij zorgdragen voor een vorm van kwaliteitsbewaking waarin aan deze aspecten aandacht wordt besteed.

Tuchtrecht biedt veelal geen adequate voorziening voor cliënten met klachten die feitelijk te herleiden zijn tot een gebrek aan service, niet behoorlijk geleverde diensten of een onbevredigende prijs/kwaliteitsverhouding. Bij dergelijke twistpunten heeft de cliënt doorgaans meer baat bij minder juridisch georiënteerde behandeling door een klachten- of geschillencommissie.

De essentie van toezicht ligt in de preventieve werking die er van uitgaat. Toezicht kan tot resultaat hebben dat de (wettelijke) voorschriften zonder verdere sanctiemiddelen worden nageleefd. Bijvoorbeeld het financiële toezicht bij notarissen en gerechtsdeurwaarders dat door het Bureau financieel toezicht wordt uitgeoefend. In combinatie met de toezichthoudende taken van de beroepsorganisatie en de tuchtrechtspraak wordt gewaarborgd dat de beroepsgroep zich zorgvuldig gedraagt en blijft gedragen. De focus in dit rapport zal uitgaan naar het wettelijk geregelde tuchtrecht. Zaken die betrekking hebben op kwaliteit, geschillen of toezicht komen slechts daar waar verbanden bestaan met het tuchtrecht aan de orde.

1.2 Plaatsbepaling tuchtrecht

Historische context

Het tuchtrecht kent een sterke *bottum up* traditie. Het tuchtrecht komt vanouds voor in groepen met een gildeachtige traditie waarbij het normaal is dat de leden participeren in de normvorming én handhaving. In het tuchtrecht wordt het handelen van de beroepsgenoot waarover geklaagd is getoetst aan door de wetgever en de beroepsgroep² vastgelegde normen. De beroepsgenoten maken deel uit van de tuchtcolleges die het beroepsmatig handelen van de beroepsgenoot beoordelen. De wijze waarop deze behandeling plaatsvindt, is geregeld in de verschillende wetten die tuchtrechtelijke bepalingen bevatten. Het feit dat beroepsgenoten een belangrijke rol spelen in tuchtrechtelijke procedures geeft de tuchtrechtelijke bepalingen hun eigen karakter. Publieke belangen zijn via het wettelijk tuchtrecht toevertrouwd aan private ondernemers, vrije beroepsbeoefenaren en rechters.

Privileges

Het openbaar belang komt bij een goede uitoefening van deze beroepen onder meer tot uiting in de publiekrechtelijke regeling van de toelating en het toekennen van een aantal privileges (exclusiviteit van bepaalde verrichtingen, domeinmonopolie, het toekennen van een beroepsgeheim en een daaraan verbonden verschoningsrecht). De laatste tijd worden deze bijzondere privileges maatschappelijk met het nodige wantrouwen gezien.

Een van de ontwikkelingen is dat beroepsgroepen door de Europese Commissie in toenemende mate met een economische blik worden gezien. Op 9 februari 2004 heeft de (toenmalige) Europese commissaris Monti een rapport gepubliceerd over de stand van de mededinging op het gebied van de professionele dienstverlening.³ In dit Monti-rapport wordt een aantal aspecten van de beroepsuitoefening beoordeeld die de markt van de vrije beroepen lijken te beperken. De commissie bepleit opheffing of vermindering van regelingen die de concurrentie kunnen beperken. In het verlengde hiervan is de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) gestart met een inventarisatie van gedrags- en beroepsregels van onder andere advocaten, architecten, apothekers en notarissen die de mededinging kunnen beïnvloeden. Bezien wordt of bepaalde exclusieve bevoegdheden (domeinmonopolies), wel gehandhaafd kunnen worden, bijvoorbeeld het procesmonopolie bij complexe zaken van de advocatuur. Ook wordt meer marktwerking gestimuleerd waardoor beroepsgenoten zich in toenemende mate ontwikkelen tot elkaars concurrenten. Hier verschuift de gezamenlijke normbeleving naar commerciële strijd.

Samenwerking beroepsgroepen

Verscheidene beroepsgroepen voelen ervoor met elkaar samenwerkingsverbanden aan te gaan. Met het oog op de onafhankelijkheid verzetten beroepsorganisaties zich hiertegen. In

2) Bij de Wet BIG is geen sprake van een beroepsgroep. Deze wet heeft betrekking op meerdere beroepsbeoefenaren in de individuele gezondheidszorg. Gemakshalve wordt in dit rapport ten aanzien van deze beroepsbeoefenaren de aanduiding "beroepsgroep" gebruikt.

3) (COM (2004) 83).

het arrest Wouters c.s tegen de Nederlandse Orde van Advocaten heeft het EU-Hof van Justitie te Luxemburg geoordeeld dat de bijzondere aard van de beroepsbeoefening met zich kan brengen dat een dergelijk samenwerkingsverband niet is toegestaan.⁴ Het hof heeft echter een zodanig vonnis gewezen dat dit niet uitsluit dat in de toekomst wel bepaalde vormen van samenwerking mogelijk kunnen zijn. Dit oordeel van het hof zet in zekere mate een rem op de marktwerking.

Druk op tuchtrecht accountants

Het Enron schandaal heeft geleid tot een vermindering in het vertrouwen in de beroepsgroep van accountants. Dergelijke schandalen zetten ook het vertrouwen in het tuchtrecht onder druk. De beroepsgroep participeert immers in de tuchtrechtspraak. Aan het verminderen van het vertrouwen is tegenwicht gegeven via de Wet toezicht accountantsorganisaties waarbij toezicht en tuchtrecht van accountants versterkt zijn. De uitwerking van het tuchtrecht voor accountants krijgt verder vorm in het wetsvoorstel tuchtrechtspraak accountants, waarover later meer.

Internationale dimensie

Ook de internationale ontwikkelingen zijn voor het tuchtrecht van groot belang. Indien een beroep in verschillende landen kan worden uitgeoefend en enkel in Nederland is de beroepsbeoefenaar aan tuchtrecht onderworpen, dan kan dit leiden tot een gevolg voor de concurrentiepositie. Het kan voorkomen dat de tuchtrechter hier bepaalde handelingen niet toestaat die in een ander land wel verricht mogen worden. Ook komt het steeds meer voor dat buitenlandse dienstverrichters in Nederland komen werken. Indien voor hen een ander tuchtrecht geldt, levert dit voor patiënten en de andere beoefenaren van het beroep een onduidelijke situatie op. In dit verband kan gewezen worden op de vestigingsrichtlijn advocaten, de richtlijn erkenning beroepskwalificaties (dienstenrichtlijn), de richtlijn diploma-erkenning en het arrest-*Morgenbesser* betreffende

4) HvJ EU 19 februari 2002, NJ 2002, 425. In die uitspraak, gegeven naar aanleiding van prejudiciële vragen van de Raad van State, ging het onder meer om de vraag of de Samenwerkingsverordening, op grond waarvan een samenwerkingsverband tussen advocaten en accountants niet is toegestaan, tot doel of gevolg heeft dat de mededinging binnen de gemeenschappelijke markt wordt beperkt. Het Hof van Justitie overwoog, dat de Samenwerkingsverordening de mededinging inderdaad beperkt, maar dat de verordening daarmee niet automatisch onder het verbod van artikel 85 (thans artikel 81) lid 1 van het Verdrag valt. Er moet immers rekening worden gehouden met de algehele context waarbinnen het besluit is genomen of zijn werking ontplooit en meer in het bijzonder met de doelstellingen daarvan, en vervolgens moet worden onderzocht of de beperkende gevolgen voor de mededinging inherent zijn aan deze nagestreefde doeleinden. Het Hof van Justitie overwoog vervolgens, marginaal toetsend, dat de NOVA zich op het standpunt mocht stellen dat de advocaat zijn cliënt niet langer onafhankelijk en met inachtneming van een strikt beroepsgeheim kan adviseren en verdedigen als hij deel uitmaakt van een samenwerkingsverband met accountants. De Samenwerkingsverordening kon derhalve redelijkerwijs noodzakelijk worden geacht ter verzekering van een goede uitoefening van het beroep van advocaat, zoals dat in Nederland is georganiseerd. De mededingingsbeperkende gevolgen van de Samenwerkingsverordening gaan derhalve niet verder dan noodzakelijk is ter verzekering van de goede uitoefening van het beroep van advocaat, zodat deze verordening geen inbreuk maakt op artikel 85 lid 1 van het Verdrag, aldus het Hof.

het recht op erkenning van een diploma overeenkomstig de bepalingen van het EG-Verdrag.⁵

Normen bij beoordeling geschil

Bij de beoordeling van een bepaald beroepshandelen schieten in het algemeen de geldende strafrechtelijke voorschriften te kort. Deze houden vooral negatieve gedragsverplichtingen, in de vorm van verboden, in die in het algemeen voor alle rechtsgenoten gelden. Bij een tuchtrechtelijk geschil wordt geoordeeld aan de hand van de specifieke regels die gelden voor de beroepsgroep. Deze regels zijn opgesteld door de beroepsgroep en gelden als gemeenschappelijke (gedeelde) norm voor een goede beroepsuitoefening. Deze normen zijn op andere aspecten gericht dan strafrechtelijke voorschriften. Criteria voor een goede, aan de eisen van het openbaar belang beantwoordende beroepsbeoefening kan men aan het gewone strafrecht niet ontleen. Indien een beroepsbeoefenaar echter een strafbaar feit begaat, staat de weg naar de strafrechter open. Los hiervan kan het begane strafbare feit tuchtrechtelijk verwijtbare elementen bevatten. In dat geval kan ook de tuchtrechtelijke procedure worden gevolgd.

Publiek belang

Het wettelijk geregeld tuchtrecht biedt de mogelijkheid het aspect van het publiek belang dat gemoeid is met de beroepsuitoefening te borgen.

De schending van het publieke belang staat in het publiekrechtelijk geregelde tuchtrecht centraal; in de tuchtprocedure dient het optreden van de beroepsbeoefenaar aan dat belang getoetst te worden.

Het tuchtrecht heeft als doelstelling het vertrouwen, dat in het maatschappelijk verkeer in het optreden van de beroepsgroep wordt gesteld, te versterken en te borgen. Naast beroepsgenoten vervullen rechters een belangrijke rol bij de tuchtrechtspraak. Dit volgt uit de doorwerking van het EVRM op het tuchtrecht. Op de rol van rechters wordt hierna nader ingegaan.

5) Het Hof van Justitie heeft het arrest-Morgenbesser (zaak C-313/01/13 november 2003) geoordeeld dat het ongerechtvaardigd is te eisen dat voor toelating tot de bezoldigde werkzaamheden van advocaatstagiair voorafgaande academische erkenning wordt geëist van de rechtendiploma's die in andere lidstaten zijn behaald en heeft er tevens op gewezen dat de in dit geval toepasselijke beginselen voortvloeien uit de rechtspraak van het Hof die is gebaseerd op de artikelen 39 en 43 van het EG-Verdrag. Volgens deze beginselen moeten de nationale overheden de kennis van de betrokkene, verworven door beroepskwalificaties of opgedaan door beroepservaring in zijn land van herkomst of in het gastland, vergelijken met de kennis die beantwoordt aan de diploma's die de nationale wetgeving vereist. Indien uit het vergelijkend onderzoek slechts een gedeeltelijke overeenstemming blijkt, kan het gastland eisen dat de betrokkene aantoont dat hij de ontbrekende kennis heeft verworven (zie arrest-*Vlassopoulou*, zaak C340/89, 7 mei 1991, en arrest-*Heylens*, zaak C-228/89, 15 oktober 1987).

1.3 Overeenkomsten en verschillen tussen tuchtregimes

Overeenkomsten

In 2001 werden de volgende ontwikkelingen geconstateerd in de wet en regelgeving. Allereerst lijkt het verenigingstuchtrecht duidelijk minder gehanteerd te worden op de terreinen waar wettelijk tuchtrecht is geïntroduceerd. Als redenen hiervoor wordt in Kleiboer en Huls gewezen op de wens binnen de beroepsgroep alle beroepsbeoefenaren verplicht onder het tuchtrecht te brengen en te voorkomen dat deze zich aan het tuchtrecht kunnen onttrekken. Verder is er mede onder invloed van artikel 6 EVRM meer aandacht gekomen voor de normen waar het tuchtrecht aan dient te voldoen. Het betreft normen als onafhankelijkheid, openbaarheid, onpartijdigheid en een redelijke termijn waarbinnen een zaak moet worden behandeld. Het wettelijk tuchtrecht biedt op deze punten een betere waarborg dan het verenigingstuchtrecht.

Tuchtnorm

Binnen het tuchtrecht is een verschuiving zichtbaar van de inhoud van de tuchtnorm. Daar waar van oudsher de focus was gericht op de eer en de stand van de beroepsgroep/beroepsuitoefening verschuift de focus van het tuchtrecht meer in de richting van de klager. Het medisch tuchtrecht bevat een tuchtnorm die specifiek ziet op het handelen jegens de patiënt naast de focus op het handelen van de zorgverlener.

Artikel 47 (Wet beroepen in de individuele gezondheidszorg)

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 hij 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 die hoedanigheid in strijd met het belang van een goede uitoefening van individuele gezondheidszorg.

Codificatie normen

Een volgende ontwikkeling betreft de codificatie van de normen van het beroepshandelen. Van oudsher heeft de tuchtrechter een grote mate van discretionaire bevoegdheid om het beroepshandelen te beoordelen. Kleiboer en Huls hebben in 2001 geconstateerd dat de beroepsorganisaties deze discretionaire bevoegdheid nader invullen met verordeningen of gedragsregels waar normen worden gegeven voor het beroepshandelen.

Commercialisering

De snelle opkomst van economisch georiënteerde rechtsgebieden als het mededingingsrecht en stevige druk van het ministerie Economische Zaken en de NMA heeft ertoe geleid dat binnen de beroepsgroepen het gevoel van het zijn van een broederschap meer verschuift naar een zakelijker verhouding. Het vrije beroep is onvrijer geworden. Het is steeds meer terechtgekomen in een spanningsveld tussen interne autonomie en externe, politieke, economische en maatschappelijke bemoeienis. Een beroep op impliciete normen en waarden van een beroep is vandaag de dag geen sterk argument meer voor optreden dat, indien gemeten aan andere normen, kritiek oproept. De relatie tussen cliënt en beroepsbeoefenaar, maar ook tussen de beroepsbeoefenaren onderling - confrères zijn concurrenten geworden - wordt voorts in toenemende mate beheerst door mededingingswetgeving.

Door commercialisering en verzakelijking verhardten de verhoudingen en kenmerkt de beroepsuitoefening zich steeds meer door wat wel de 'culture of competition' wordt genoemd. Dit heeft ook gevolgen voor het tuchtrecht. De nadruk is meer komen te liggen op concurrentie in plaats van op gezamenlijke normbeleving en handhaving.

EVRM

Onder invloed van het EVRM is er ten aanzien van de samenstelling van de tuchtcolleges meer aandacht ontstaan voor de beginselen onafhankelijkheid en onpartijdigheid, alsmede de transparantie en openbaarheid naar klagers en beroepsbeoefenaren toe en de wijze waarop gegevens die betrekking hebben op tuchtrechtspraak worden bijgehouden.

Verschillen

Uit de analyse van Kleiboer & Huls blijkt dat er verschillen bestaan tussen de verschillende beroepsgroepen, zowel qua omvang, qua mate van homogeniteit c.q. specialisatie en qua vormen van ondernemerschap. In de onderstaande tabel wordt per beroepsgroep het aantal beroepsgenoten weergegeven dat aan tuchtrecht onderworpen is. In de bijlage bij dit rapport worden de verschillen op het vlak van het tuchtrecht tussen de verschillende beroepsgroepen per onderwerp weergegeven.

Beroepsgroep	Aantal beroepsgenoten	Aantal tuchtrechtelijke procedures in 2005
Accountants	20.273 (13.773 Register-accountants en 6.500 Accountantsadministratie-consulenten) (Bron jaarverslag NIVRA 2004-2005 en de NOvAA).	168 zaken bij Raden van tucht (bron: www.Nivra.nl)

Advocaten	14.000 (juli 2006)	875 ingekomen klachten bij de raden van discipline en 199 zaken aangebracht bij de geschillencommissie
Gerechtsdeurwaarders	749 (378 gerechtsdeurwaarders en 371 kandidaat gerechtsdeurwaarders <i>(Bron KBvG juli 2006)</i>	528 ingekomen zaken
Notarissen (inclusief kandidaat-notarissen)	3.524 <i>(bron jaarverslag KNB 2004/2005).</i>	433 ingekomen klachten bij de Kamers van toezicht
Beroepsbeoefenaren in gezondheidszorg	374.770 in 2005 <i>(bron www.bigregister.nl)</i>	1.048 <i>(bron VWS)</i>
Loodsen	420 <i>(bron Nederlandse Loodsencorporatie)</i>	0
Octrooigemachtigden	445 industriegemachtigden en vrije gemachtigden <i>(bron EZ okt 2006)</i>	6 <i>(bron EZ)</i>
Veterinair	5.873 dierenartsen <i>(bron LNV)</i>	100 tuchtzaken in eerste aanleg en 15 tuchtzaken in beroep <i>(bron LNV)</i>
Zeevarenden	koopvaardij: 1.268 kapiteins en 4.564 officieren <i>(bron Jaarverslag Koninklijke vereniging van Nederlandse reders). Aantal bemanningsleden zeezeilvaart en zeevisvaart is onbekend.</i>	7

Een volgend verschilpunt betreft de homogeniteit/specialisatie binnen de beroepsgroep. In toenemende mate maken leden van de beroepsgroepen deel uit van internationaal opererende en vaak ook multidisciplinaire maatschappen. Het gevolg hiervan is dat beroepspraktijken door deze toenemende specialisatie meer uiteenlopen. Deze multidisciplinaire maatschappen hebben in toenemende mate invloed op de wijze waarop hun werknemers de praktijk uitoefenen, terwijl de invloed van de individuele beroepsbeoefenaar op de beroepsuitoefening terug loopt. Dit kan ertoe leiden dat de vraag gesteld kan worden of de werkgever ook niet onder het bereik van het tuchtrecht moet worden gebracht. Op deze vraag wordt in dit rapport nader ingegaan. Ook vindt binnen grote organisaties een verregaande specialisatie plaats. Dit maakt de vergelijking tussen beroepsbeoefenaren die kleinschalig werken en beroepsbeoefenaren die in hoge mate internationaal werken minder eenvoudig. Kunnen immers voor beiden wel dezelfde tuchtnormen gelden. Hoe verder de wijze van beroepsbeoefening van elkaar gaat

verschillen des te lastiger dit zal worden.

1.4 Ontwikkelingen vanaf 2002

In 2002 is de basis gelegd voor een geüniformeerde regeling van het tuchtprocesrecht. In dat jaar is de Wet op de bedrijfsorganisatie ingrijpend gewijzigd. Het tuchtprocesrecht dat aan deze wet gekoppeld is, is geregeld in de Wet tuchtrechtspraak bedrijfsorganisatie. Gezien de ingrijpende herziening van de Wet op de bedrijfsorganisatie is besloten ook de Wet tuchtrechtspraak bedrijfsorganisatie geheel te herzien. Deze herziening heeft plaatsgevonden onder regie van de departementen van Justitie, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Economische Zaken. Het herziene systeem van tuchtrecht is opgenomen in de Wet tuchtrechtspraak bedrijfsorganisatie 2004. Bij de herziening van het tuchtrecht is rekening gehouden met de meest recente ontwikkelingen op het terrein van de rechtspleging. Ook bij de herziening van het tuchtrecht in de Zeevaartbemanningswet en het nieuwe tuchtprocesrecht voor accountants is aangesloten bij het tuchtprocesrecht zoals dat is opgenomen in de Wet tuchtrechtspraak bedrijfsorganisatie 2004. Het tuchtrecht is herzien op punten als versnelling van procedures, afstemming op het procesrecht van de Awb, en vereenvoudigde afdoening van zaken.

Accountants en Enron

Als gevolg van boekhoudschandalen bij onder andere Enron, Worldcom, Parmalat en Ahold is in 2002 een internationale vertrouwenscrisis uitgebroken over de dubbelrol van accountants in relatie tot hun opdrachtgevers. Er ontstond een reactie van de wetgever op de commercialisering binnen het accountantsberoep en een heroriëntatie op de fundamentele regels van het beroep. Doel was het vertrouwen bij het publiek en de financiële wereld te herstellen in de onafhankelijkheid van de accountant bij de uitoefening van zijn publieke taak.

In 2004 is gestart met een wetsvoorstel teneinde het toezicht op accountantsorganisaties te versterken. Dit wetsvoorstel is inmiddels wet geworden: de Wet toezicht accountantsorganisaties. In verband met de grote herziening van de accountantswetgeving die met deze wet gemeoid is, is besloten ook het tuchtrecht voor accountants te herzien. Dit is geregeld in het wetsvoorstel tuchtrechtspraak accountants (Kamerstukken II 2004-2005, 30 397). In dit wetsvoorstel wordt, als gezegd, dezelfde systematiek gehanteerd als in de Wet tuchtrechtspraak bedrijfsorganisatie 2004 het geval is. Ten opzichte van deze wet bevat het wetsvoorstel twee nieuwe elementen. In de Wet toezicht accountantsorganisaties worden domeinen benoemd waarbinnen accountants werkzaamheden verrichten. Deze domeinen gaan van de kerntaken van accountants naar activiteiten die door een ieder verricht kunnen worden. Ten aanzien van de kernactiviteiten is besloten dat alleen deze rechtstreeks aan de tuchtrechter voorgelegd kunnen worden. Ook de activiteiten die nauw met de kernactiviteiten samenhangen, kunnen direct aan de tuchtrechter worden voorgelegd.

Klachten ten aanzien van alle andere werkzaamheden van accountants kunnen worden ingediend bij een bij wet ingestelde klachtencommissie. Na behandeling door deze klachtencommissie kan de voorzitter van de beroepsorganisatie een tuchtzaak aanhangig maken bij de tuchtrechter. Alle werkzaamheden van accountants blijven derhalve aan tuchtrecht onderworpen. Een tweede nieuw element ten opzichte van de Wet tuchtrechtspraak bedrijfsorganisatie betreft de introductie van een griffierecht. Hiervoor is gekozen omdat de potentiële klager op deze wijze gestimuleerd wordt een afweging te maken of een zaak zich leent voor afdoening door de tuchtrechter.

Notarissen en advocaten

In september 2005 heeft de Commissie evaluatie Wet op het notarisambt onder voorzitterschap van mr Hammerstein gerapporteerd. In dit rapport getiteld "Het beste van twee werelden" doet de commissie onder meer aanbevelingen over het tuchtrecht. Het rapport van de commissie Hammerstein is op 24 april 2006 gevolgd door het evaluatierapport van de Commissie advocatuur getiteld "Een maatschappelijke Orde". Ook deze commissie onder voorzitterschap van prof mr. P.C.E. van Wijmen doet enkele aanbevelingen op het terrein van het tuchtrecht. De aanbevelingen die betrekking hebben op het tuchtrecht worden in dit rapport meegenomen. In september 2006 is het rapport⁶ met de naam "De praktijk van derdengeldenrekeningen, een onderzoek onder notarissen, gerechtsdeurwaarders en advocaten" verschenen. In dit rapport wordt geconstateerd dat het tuchtrecht bij notarissen en advocaten versnipperd, weinig consistent en traag is. Ook voor gerechtsdeurwaarders zou het tuchtrecht versneld kunnen worden. De onderzoekers achten bovendien de door de sancties die de tuchtrechter kan opleggen onvoldoende robuust en systematisch.

Werkconferentie tuchtrecht

De werkgroep heeft op 23 maart 2006 een symposium georganiseerd over het tuchtrecht voor de beoefenaren van vrije beroepen. Op dit symposium zijn voordrachten gehouden door prof. mr drs. H. Beckman, prof. mr. E.H. Hondius en door dr R.W.M. Giard. Tijdens het symposium is de aandacht gevraagd voor het beter toegankelijk maken van tuchtuitspraken. De vertegenwoordigers van de verschillende beroepsgroepen stelden zich op het standpunt dat de beroepsgroepen elk specifieke kenmerken hebben die in het tuchtrecht tot uiting komen. Uit de werkconferentie is geen uniforme lijn gekomen voor de inrichting van het tuchtrecht. Wel heeft de conferentie materiaal en inzichten opgeleverd waarvan de werkgroep gebruik heeft gemaakt bij het opstellen van dit rapport.

6) De praktijk van derdenrekeningen. Een onderzoek onder advocaten, notarissen en gerechtsdeurwaarders. September 2006, IOO BV.

2. Inrichting tuchtrecht

2.1 Versterking tuchtrecht

De werkgroep is van oordeel dat het tuchtrecht ook voor de toekomst een zinvol instrument is om de eigen verantwoordelijkheid van beroepsgroepen gestalte te geven. Het tuchtrecht vormt via de betrokkenheid van beroepsgenoten en via de mogelijkheid van sancties een doeltreffend middel om de beroepsgroep “schoon” te houden van beroepsgenoten die de normen geldend voor de beroepsgroep niet naleven. Hiervan gaat een preventieve werking uit ten opzichte van de gehele beroepsgroep en vormt bovendien een krachtig signaal naar de maatschappij dat misstanden niet getolereerd worden. Wel is de werkgroep tot de conclusie gekomen dat, wil het tuchtrecht een zinvol instrument blijven, versterking van het tuchtrecht aangewezen is. De criteria van het EVRM ten aanzien van onpartijdigheid, onafhankelijkheid en transparantie, de criteria van de Algemene Rekenkamer voor de financiële huishouding en de ontwikkelingen in het mededingingsrecht geven hier aanleiding toe. De beroepsgroepen die thans tuchtrecht kennen hebben zich ingespannen om diverse mogelijkheden te ontwikkelen voor genoegdoening van de klagers (buiten het tuchtrecht om). Zo zijn er klachtenregelingen, regelingen voor geschillen over de declaratie en daarnaast ook de mogelijkheid om een tuchtzaak aanhangig te maken. De werkgroep acht deze toegenomen aandacht voor de wensen van klagers een goede ontwikkeling. Het wordt klagers echter op deze wijze niet makkelijk gemaakt de juiste instantie te vinden. De werkgroep is van oordeel dat klagers in alle gevallen eerst met de betrokken beroepsbeoefenaar tot een vergelijk pogen te komen. In het geval dat geen resultaat heeft, dienen de klagers al hun klachten te kunnen indienen bij een van de beroepsgroep onafhankelijk loket. In het navolgende wordt dit punt nader uitgewerkt.

De inzet van ervaren rechters levert een belangrijke bijdrage aan het succes van het tuchtrecht. De rechters brengen vakmatige kennis in. Kennis die ervoor zorgt dat de behandeling van tuchtzaken voldoet aan de eisen van een behoorlijke rechtspraak, zoals in het EVRM geformuleerd. De werkgroep acht een blijvende betrokkenheid van ervaren rechters binnen de tuchtrechtspraak een voorwaarde voor het goed functioneren van het tuchtrecht in de toekomst. De rol en betrokkenheid van rechters lijkt soms onder druk te staan. Bijvoorbeeld wanneer geopperd wordt dat rechters wel vervangen kunnen worden door andere juristen. Hierbij wordt dan vaak gedacht aan advocaten en hoogleraren. De werkgroep bepleit een zorgvuldige aanpak. Indien andere juristen de rol van de rechters overnemen dienen zij op de hoogte te zijn van de wijze waarop een tuchtrechtelijke procedure verloopt. Daarnaast dienen zij te voldoen aan de eisen die het EVRM stelt. Met name de onafhankelijkheid vormt hierbij een belangrijk aandachtspunt. Bij juristen – als bijvoorbeeld advocaten en hoogleraren- dient voorafgaand aan een procedure geverifieerd te worden of zij niet in enig verband betrokken zijn bij de beroepsgroep waardoor de onafhankelijkheid in het geding kan komen. Voor juristen die intensief - bijvoorbeeld via het geven van onderwijs of adviezen- betrokken zijn bij de beroepsgroep kan het in dit

verband raadzaam zijn niet tot benoeming in het tuchtcollege over te gaan.

Vanuit deze uitgangspunten formuleert de werkgroep voor wat de inrichting van de indiening van klachten en de rol van de beroepsorganisatie de volgende beginselen.

Uitgangspunt altijd eerst klagen bij beroepsbeoefenaar

Bij het opzetten van een wettelijke regeling voor het tuchtrecht is één van de eerste vragen die gesteld wordt de vraag of een klacht direct bij de tuchtrechter ingediend kan worden. De tuchtrechter is immers niet de enige die een klacht kan afhandelen, ook de beroepsbeoefenaar en de beroepsorganisatie hebben op dit punt een eigen verantwoordelijkheid. De afhandeling van klachten voordat de tuchtrechter eraan te pas komt, wordt aangeduid als de voorfase.

In *alle* gevallen moet eerst een klacht bij de beroepsbeoefenaar worden ingediend. Dit biedt de beroepsbeoefenaar de gelegenheid op een klacht te reageren en met de klager een oplossing te bereiken. Het doet ook recht aan de verantwoordelijkheid van de beroepsbeoefenaar jegens zijn cliënt. Voor het opzetten van een interne klachtenprocedure is een zekere omvang van het bedrijf nodig. Indien een beroepsgroep met name uit eenmanskantoren of kleine kantoren bestaat, is de kans op het verwezenlijken van een goed werkende interne klachtenregeling niet groot. In dat geval is het aangewezen te komen tot een klachtencommissie die alle klachten ten aanzien van alle beroepsbeoefenaren afhandelt. De beroepsbeoefenaren dienen dan verplicht aangesloten zijn bij de klachtencommissie. Ook de Commissie van Wijmen is voorstander van deze verplichting. De verantwoordelijkheid voor het instandhouden van een klachtencommissie berust bij de beroepsgroep als onderdeel van het kwaliteitsbeleid.

Eén loket

In het Verenigd Koninkrijk heeft Sir David Clementi op verzoek van de regering geadviseerd over de regelgeving voor de advocatuur. Een van zijn aanbevelingen ziet op de afhandeling van klachten. Clementi doet de aanbeveling te komen tot een Office for Legal Complaints (OLC). Het OLC zal een onafhankelijke klachtenorganisatie zijn. Hierbij fungeert het OLC als loket voor alle klachten jegens advocaten en handelt deze af. Het voordeel ten opzichte van de huidige situatie is dat de consumenten slechts bij één loket hoeven te zijn als zij een klacht indienen.

Ook de Commissie van Wijmen heeft zich gebogen over de onduidelijkheid voor klagers ten aanzien van de instantie waar ze met hun klacht moeten zijn. Als oplossing bepleit de Commissie de instelling van een Ombudsman Advocatuur. Deze kan onderzoek instellen, informatie opvragen, inventariseren en doorverwijzen naar de juiste instantie.

De Ombudsman handelt echter geen klachten af.

De werkgroep heeft de twee modellen zoals voorgesteld door respectievelijk Clementi en de Commissie van Wijmen in beschouwing genomen. Uitgangspunt voor de werkgroep is dat

klagers eerst de beroepsbeoefenaar zelf informeren over hun klacht. Op deze wijze heeft de beroepsbeoefenaar de gelegenheid met de klager te spreken en het geschil op te lossen. Naar het oordeel van de werkgroep beogen zowel Clementi als de Commissie van Wijmen een stroomlijning van de afhandeling van klachten die tegen beroepsbeoefenaren ingediend worden. De werkgroep is eveneens voorstander van deze stroomlijning. De naam Ombudsman acht de werkgroep gezien de gelijkenis die deze naam met die van de Nationale Ombudsman heeft minder gelukkig. De Nationale Ombudsman geeft zelf wel oordelen over klachten. De Ombudsman zoals de Commissie van Wijmen deze voorstelt doet dat niet. De werkgroep geeft de voorkeur aan de figuur van het onafhankelijk loket. Voor de aanduiding van de naam van dit loket vertrouwt de werkgroep op de wetgever. Uitgangspunt van het onafhankelijk loket is dat indien een klager met een beroepsbeoefenaar niet tot een vergelijk komt, de klager zijn klacht indient bij het onafhankelijk loket. Bij dit loket worden alle klachten tegen de beroepsgroep ingediend. Het loket draagt in overleg met de klager zorg dat de klacht bij de juiste instantie terecht komt. Dit kan een klachtencommissie zijn, een commissie die zich buigt over declaratiegeschillen of de tuchtrechter.

Betrokkenheid beroepsgroep bij de afhandeling van klachten

Zowel de klager als de beroepsbeoefenaar kunnen de beroepsorganisatie vragen hulp te bieden bij het formuleren van de klacht of eventueel een bemiddelende rol te vervullen. Deze rol wordt thans bij advocatuur vervuld door de deken en binnen het notariaat door de KNB. De werkgroep is van oordeel dat een dergelijke rol past bij de verantwoordelijkheid van de beroepsgroep. Voor beroepsbeoefenaren en klagers kan het zeer nuttig zijn dat de beroepsgroep deze rol vervult. Het kan er bovendien toe leiden dat eventuele geschillen op bevredigende wijze worden beslecht en dat inzet van de tuchtrechter niet noodzakelijk is.

2.2 Eerste aanleg en beroep

De verschillende wetten waarin het tuchtrecht geregeld is, kennen telkens een andere regeling voor het tucht(proces)recht. Alhoewel voor deze verscheidenheid redenen aan te wijzen zijn (verschillende tijdstippen waarop wetten tot stand zijn gekomen, verschillende departementen die voor de wetten verantwoordelijk zijn), acht de werkgroep een dergelijk verschil niet in het belang van de rechtzoekenden en van rechtsbijstandverleners. In de praktijk zal een geüniformeerd tucht(proces)recht bijdragen aan de toegankelijkheid. Daarbij biedt een geüniformeerd tuchtprocesrecht als voordeel dat toekomstige aanpassingen op uniforme wijze doorgevoerd kunnen worden. De werkgroep beveelt aan het tucht(proces)recht te uniformeren. In het onderstaande wordt in dit verband nader ingegaan op criteria voor een uniforme regeling.

Bij de inrichting van een wettelijke regeling voor tuchtrecht komen verschillende punten aan de orde. Uitgangspunt is dat tuchtzaken in twee instanties behandeld worden.

Allereerst de behandeling in eerste aanleg en vervolgens de mogelijkheid tot beroep. De verschillende wetten die een regeling inzake het tuchtrecht bieden kennen in hoofdzaak een paar modellen. De tuchtrechtspraak in eerste aanleg wordt verzorgd door een zelfstandig rechtsprekend college (bijvoorbeeld bij beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg en advocaten) of is ondergebracht bij een rechtbank (notarissen, gerechtsdeurwaarders).

Het beroep tegen tuchtspraken in eerste aanleg staat open bij ofwel een zelfstandig rechtsprekend college (bijvoorbeeld advocatuur en beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg) of bij een gerechtshof (bijvoorbeeld notariaat, deurwaarders) op het College van Beroep voor het bedrijfsleven (bijvoorbeeld accountants, loodsen, zeevarenden).

De vraag kan gesteld worden welk model de voorkeur verdient. Deze vraag is nauw verbonden met de aard van het tuchtrecht. De verantwoordelijkheid voor het bewaken van de kwaliteit van de beroepsuitoefening ligt in eerste instantie bij de professionals die het beroep uitoefenen. Hierbij is mede van belang dat al te directe bemoeienis van buitenaf – ongeacht of dit geschiedt door de wetgever of door de rechter – het risico bevat dat het interne normeringproces binnen een professie nadelig wordt beïnvloed of in onvoldoende mate rekening wordt gehouden met het ‘eigen’ karakter van veel conflictsituaties binnen de beroepsuitoefening.

Tuchtcolleges verschillen van rechtbanken in de zin dat beroepsgenoten van degene jegens wie een klacht is ingediend veelal deel uitmaken van de tuchtcolleges. Die beroepsgenoten nemen in de tuchtcolleges de rol op zich van bewakers van de goede beroepsuitoefening met professionele kennis van zaken, zeg maar van de waarden en normen van de beroepsgroep. Tuchtcolleges ontlenen hun waarde en inhoudelijk gezag in de eerste plaats aan de overtuiging bij beroepsgenoten dat het gaat om hun beroepsgroepenrechtspraak, dat wil zeggen rechtspraak van de beroepsgroep, mede tot stand gebracht door beroepsgenoten. Hierbij dienen zij echter ook altijd het publiek belang in het oog te houden. Het voorgaande wil niet zeggen dat rechters geen plaats toekomt in een tuchtcollege; rechters maken daarvan vaak deel uit. Bij tuchtprocedures vervullen rechters vooral de rol van bewaker van procedures, van waarborger van onafhankelijkheid en onpartijdigheid, de faire behandeling van alle betrokkenen en zonedig van doorhakker van knopen.

Bij de vormgeving van de tuchtrechtspraak in eerste aanleg zijn een aantal modellen mogelijk.

1. Tuchtrechtspraak wordt een taak van de reguliere rechtspraak.
2. Tuchtrechtspraak wordt ondergebracht bij een of meer zelfstandige tuchtcolleges die gepositioneerd worden bij een rechtbank. De rechtbank levert rechters, ondersteuning en verdere faciliteiten.

3. Tuchtrechtspraak wordt ondergebracht bij een zelfstandig tuchtcollege. Van het tuchtcollege maken rechters deel uit. De ondersteuning en verdere faciliteiten verzorgt het tuchtcollege zelf.

De werkgroep stelt voorop dat elk van deze opties mogelijk is.

Het onderbrengen van tuchtrechtspraak bij de gerechten heeft tot voordeel dat het tuchtrecht wordt ingepast binnen de bestaande structuur van een instantie die is ingesteld op het behandelen van rechtszaken en waarbij ondersteuning, zittingsruimte en rechters reeds aanwezig zijn.

Tegen het onderbrengen van tuchtrechtspraak bij de gerechten pleit dat tuchtrecht thans geen taak van de gerechten is. Indien de gerechten zich met tuchtrechtspraak bezig gaan houden vergt dit al snel extra inzet van rechters. Rechters die reeds hard nodig zijn voor de reguliere rechtspraak.

Een zelfstandig tuchtcollege heeft als voordeel de grotere mate van kenbaarheid. Bijvoorbeeld de regionale tuchtcolleges voor de gezondheidszorg. In principe verzorgt het tuchtcollege de eigen ondersteuning. Daarbij komt dat de zelfstandige tuchtcolleges een minder grote inzet van rechters vergen dan wanneer tuchtrechtspraak een reguliere taak van de rechterlijke macht is.

De werkgroep hecht aan de eigen positie van het tuchtrecht. Voor het publiek en voor de beroepsgroep is de zelfstandige positie van het tuchtgerecht van belang voor de (her)kenbaarheid. De werkgroep heeft ook oog voor de druk op de rechterlijke capaciteit die een integratie in de rechtspraak met zich zou brengen. In dat kader heeft de werkgroep een voorkeur voor een zelfstandige positionering van tuchtcolleges. Of een zelfstandig tuchtcollege bij een rechtbank gepositioneerd wordt, zal afhangen van de grootte van het tuchtcollege. Met name voor kleinere zelfstandige tuchtcolleges zal positionering bij een rechtbank voordelen bieden. Ook kan bezien worden of meerdere kleinere zelfstandige tuchtcolleges onderling kunnen samenwerken. De werkgroep spreekt op dat punt geen voorkeur uit, maar laat deze beoordeling aan de wetgever.

Voor het hoger beroep overweegt de werkgroep dat er thans recht wordt gesproken in beroepscolleges die volledig uit rechters bestaan zoals het College van Beroep voor het bedrijfsleven en enkele gerechtshoven en anderzijds ook door zelfstandige beroepscolleges waarin ook leden beroepsgenoten zitting hebben. Voor een overzicht op dit punt wordt verwezen naar de bijlage bij dit advies. Er is geen regel die voorschrijft dat voor een bepaalde instantie gekozen moet worden. Wel geeft de werkgroep de wetgever in overweging te bezien of bij het hoger beroep harmonisatie een optie is.

Concentratie

Bij de behandeling van tuchtzaken in eerste aanleg is een volgend punt hoeveel instanties

nodig zijn om de tuchtzaken af te handelen. Het notariaat kent op dit moment het meest fijnmazige systeem. Negentien kamers van toezicht handelen de tuchtzaken af. Voor de advocatuur is de tuchtrechtspraak in eerste aanleg geconcentreerd bij vijf Raden van Discipline in de vestigingsplaatsen van de gerechtshoven (Amsterdam, Arnhem, Den Haag, Den Bosch en Leeuwarden). Voor gerechtsdeurwaarders is de tuchtrechtspraak in eerste aanleg geconcentreerd bij de kamer voor gerechtsdeurwaarders in Amsterdam. Voor accountants wordt de tuchtrechtspraak in eerste aanleg verzorgd door twee Raden van Tucht gevestigd in Den Haag en Amsterdam (op grond van de voorgestelde nieuwe accountantswetgeving zal de tuchtrechtspraak voor accountants in eerste aanleg worden verzorgd door de Accountantskamer gepositioneerd bij de rechtbank Zwolle-Lelystad). Voor octrooigemachtigden wordt de tuchtrechtspraak in eerste aanleg uitgeoefend door de Raad van Toezicht voor Octrooigemachtigden. Deze is gevestigd te Rijswijk. Het medisch tuchtrecht wordt in eerste aanleg uitgeoefend door vijf Regionale Tuchtcolleges. Deze zijn gevestigd in Amsterdam, Den Haag, Eindhoven, Groningen en Zwolle. Tuchtrechtspraak voor diergeneeskundigen wordt in eerste aanleg uitgeoefend door het Veterinair tuchtcollege in Den Haag. Voor loodsen wordt de tuchtrechtspraak in eerste aanleg uitgeoefend door het tuchtcollege loodsen in Den Haag. Voor de scheepvaart wordt de tuchtrechtspraak in eerste aanleg uitgeoefend door de Raad voor de scheepvaart gevestigd in Amsterdam (met de Zeevaartbemanningwet zal het tuchtrecht gewijzigd worden).

De commissie Hammerstein die de Wet op het notarisambt heeft geëvalueerd, merkt over het aantal tuchtcolleges in eerste aanleg op dat het wenselijk is de tuchtrechtspraak te concentreren. De commissie beveelt aan te komen tot een aantal van vijf tuchtgerichten. De commissie constateert dat concentratie voor de kwaliteit van de tuchtrechtspraak voordelen biedt. De tuchtgerichten krijgen bij concentratie meer zaken zodat de leden een beter overzicht krijgen en de rechtsgelijkheid wordt bevorderd. De deskundigheid van de leden zal toenemen omdat zij zich op dit gebied kunnen toeleggen en meer zaken afhandelen. Indien het zaaksvolume groot genoeg is, kunnen er fulltime rechters bij een tuchtcollege worden ingezet. Dit zal een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het verder professionaliseren van het tuchtrecht. De beperking van het aantal tuchtgerichten biedt ook het voordeel dat de kamer op wat meer afstand van de plaatselijke beroepsbeoefenaren komt te staan, hetgeen goed is voor de onpartijdigheid en onafhankelijkheid.

De werkgroep onderschrijft de conclusie van de Commissie Hammerstein en beveelt aan te komen tot een concentratie van tuchtrechtspraak. Afhankelijk van de omvang van de beroepsgroep zijn maximaal vijf tuchtgerichten per beroepsgroep afdoende voor een toegankelijke tuchtrechtspraak. Voor de beroepen vallend onder de Wet BIG betreft het dan vijf tuchtgerichten voor al deze beroepen gezamenlijk.

Omvang

Wat is nu de ideale omvang voor een tuchtgericht in eerste aanleg? Deze keuze is een afweging tussen het aantal te behandelen zaken en de toegankelijkheid voor klagers en

beroepsbeoefenaars. Een tuchtgerecht dient een zekere omvang te hebben om de voordelen te bieden, zoals de commissie Hammerstein deze schetst. Bij een combinatie van tuchtzaken voor verschillende beroepsbeoefenaren bij een tuchtgerecht neemt het zaaksvolume toe. Daarbij zal door de grotere omvang bij de ondersteuning sprake kunnen zijn van *economies of scale*. Bovendien kan de grotere afstand van de ondersteuning de onafhankelijkheid bevorderen. Indien daarvoor gekozen wordt ligt een aantal van vijf tuchtgerichten verspreid door het land voor de hand. Indien dit niet het geval is valt zeer wel te overwegen alle tuchtzaken te concentreren bij één tuchtcollege. De concentratie bij één tuchtcollege heeft daarnaast als voordeel dat de ondersteuning ook geconcentreerd kan worden hetgeen kostenbesparend kan werken.

Verhouding rechters - beroepsgenoten

Bij de tuchtrechtspraak in eerste aanleg is bij de behandeling van een tuchtzaak soms sprake van een meerderheid van rechters (bijvoorbeeld bij het tuchtrecht voor gerechtsdeurwaarders) en soms van een meerderheid van beroepsbeoefenaren (bij advocatuur). De werkgroep constateert dat beide vormen mogelijk zijn. Er is geen voorwaarde op grond waarvan een tuchtcollege in meerderheid uit beroepsgenoten of in meerderheid uit rechters dient te zijn samengesteld. In de praktijk zijn de tuchtcolleges in eerste aanleg veelal zo samengesteld dat de meerderheid uit beroepsgenoten bestaat. Voor de beroepsfase geldt het omgekeerde. De werkgroep constateert een tendens om in navolging van de beroepsfase ook bij tuchtrechtspraak in eerste aanleg het tuchtcollege in meerderheid uit rechters samen te stellen. De Commissie van Wijmen beveelt bijvoorbeeld aan de Raden van Discipline evenals het Hof van Discipline in meerderheid uit met rechtspraak belaste leden te laten bestaan. De Commissie acht dit gewenst met het oog op de verdere objectivering en legitimatie van de tuchtrechtspraak die nodig is om de geloofwaardigheid en maatschappelijke acceptatie te verbeteren.

Zoals reeds eerder in dit rapport ten aanzien van de tuchtnorm bij de Wet BIG is geconstateerd, is er een verschuiving zichtbaar van het enkele belang van de beroepsgroep naar een bescherming van het belang van de klager. Indien het tuchtcollege, de beroepsgroep dan wel de wetgever constateren dat een tuchtcollege dat in meerderheid is samengesteld uit beroepsgenoten aan effectiviteit verliest doordat geloofwaardigheid en maatschappelijke acceptatie van oordelen van het tuchtcollege afnemen, kan het raadzaam zijn de samenstelling aan te passen. Hierbij dient wel meegewogen te worden dat rechterlijke capaciteit een schaars goed is. In dit rapport wordt ingegaan op de mogelijkheid om in plaats van extra rechters, ervaren juristen in te zetten in tuchtcolleges. Indien de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van deze juristen vaststaat, dan geeft de werkgroep deze optie in overweging.

Tuchtrechtelijke maatregelen

Het pakket aan tuchtrechtelijke maatregelen is niet in alle wetten gelijk. De werkgroep is van oordeel dat er geen reden bestaat waarom niet alle tuchtrechters over het zelfde

uniforme pakket aan tuchtrechtelijke maatregelen kunnen beschikken. De effectiviteit van tuchtrechtelijke maatregelen kan per beroepsgroep verschillen. Het is aan het oordeel van de tuchtrechter om de keuze te maken welke tuchtrechtelijke maatregel gepast is. De werkgroep is van oordeel dat het pakket aan tuchtrechtelijke maatregelen er als volgt behoort uit te zien:

Waarschuwing
Berisping
Geldboete
Schorsing/tijdelijke doorhaling in het register
Ontzetting uit het ambt/doorhaling in het register.
Publicatie (*Naming and shaming*)

De maatregel van de geldboete kan ook in combinatie met andere tuchtrechtelijke maatregelen worden opgelegd. Ook de publicatie van de uitspraak vormt een belangrijk tuchtrechtelijk instrument waar alle tuchtrechters over dienen te beschikken. De tuchtrechter kan in dat geval een medium aanwijzen waarin de tuchtuitspraak wordt gepubliceerd. Hierbij kan gedacht worden aan een vakblad. Zelfs in het geval alle uitspraken van de tuchtrechters op een website worden geplaatst kan het tuchtcollege via het doen opnemen van een tuchtrechtelijke uitspraak in een vakblad de aandacht van de beroepsgenoten op de uitspraak vestigen.

In de opsomming van tuchtrechtelijke maatregelen ontbreekt de gegronde verklaring van de klacht zonder oplegging van een tuchtrechtelijke maatregel. In het strafrecht komt deze figuur wel voor (9a Sv). In het strafrecht kent de rechter niet de mogelijkheid een waarschuwing op te leggen. Naar het oordeel van de werkgroep volstaat de waarschuwing als lichtste maatregel.

De werkgroep constateert dat binnen sommige beroepsgroepen discussies gevoerd worden over de zwaarte van de opgelegde tuchtrechtelijke maatregelen.⁷ De beoordeling van de noodzaak een bepaalde tuchtrechtelijke maatregel op te leggen is aan de tuchtrechter voorbehouden. De wetgever zal erop dienen toe te zien dat de tuchtrechtelijke maatregelen die opgelegd kunnen worden toereikend zijn. De werkgroep bereiken signalen dat de geldboetes die de tuchtrechter kan opleggen niet meer in verhouding staan tot het voordeel dat beroepsgenoten bij overtreding van normen kunnen behalen. De werkgroep geeft de wetgever in overweging dit signaal te bezien.

Tuchtrecht en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

Het is van belang dat de tuchtrechtelijke rechtsgang EVRM-proof is. Volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) zijn tuchtrechtelijke procedures doorgaans bedoeld om te verzekeren dat leden van bepaalde beroepsgroepen zich houden aan de

7) Notariaat magazine september 2005, nr. 9, blz. 18.

specifieke gedragsregels van die beroepsgroep.⁸ In dit verband is belangrijk te verwijzen naar het toepassingsbereik van artikel 6 EVRM. Het EVRM zal immers slechts relevant zijn voor het tuchtrecht indien er sprake is van vaststelling van burgerlijke rechten en plichten of een vervolging in de zin van dat artikel.⁹ Deze begrippen hebben autonome betekenis: de kwalificatie naar nationaal recht (civielrechtelijk of strafrechtelijk) heeft slechts beperkte waarde. Het EHRM beoordeelt of er *feitelijk* sprake is van het vaststellen van burgerlijke rechten en plichten of van een vervolging.

Bij het beantwoorden van de vraag of er sprake is van een vervolging, zijn criteria als de aard van de overtreding en de zwaarte van de straf die de persoon riskeert van belang.¹⁰ Oplegging van een substantiële boete zal door het Hof al snel worden gekwalificeerd als vervolging in de zin van artikel 6 EVRM.¹¹ Van vaststelling van burgerlijke rechten en plichten in de zin van artikel 6 EVRM is sprake indien er (a) een geschil is van een ernstig juridisch karakter (b) tussen twee of meer partijen, (c) over een recht dat is erkend naar nationaal recht en (d) waarbij de uitkomst van de nationale procedure direct beslissend is voor burgerlijke rechten en plichten.¹² Hierbij kan gedacht worden aan het intrekken of niet verlenen van een certificaat, schorsen van de beroepsuitoefening of ontheffing uit het ambt of het beroep.¹³ Bij arrest van 7 februari 1986, NJ 1986/791 heeft de Hoge Raad, in navolging van het EHRM¹⁴, uitdrukkelijk naar voren gebracht dat artikel 6 EVRM ook van toepassing is op het medisch tuchtrecht.

1. Materiële vereisten die artikel 6 EVRM stelt aan tuchtrechtelijke procedures

Op grond van artikel 6 EVRM heeft een ieder het recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak binnen een redelijke termijn door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij wet is ingesteld, bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en plichten of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde vervolging.

1a. Vereiste van eerlijke behandeling

Het vereiste van een eerlijke behandeling omvat twee nadere eisen; er moet sprake zijn van 'equality of arms' en van 'the right to adversial proceedings'. Het vereiste van 'equality of arms' houdt in dat iedere procespartij de redelijke mogelijkheid geboden moet worden zijn

8) Weber t. Zwitserland, EHRM 22 mei 1990, appl. no. 11034/84, § 33.

9) Roger Everest t. Verenigd Koninkrijk, EHRM 26 februari 1997, appl. no. 30234/96.

10) Demicoli t. Malta, EHRM 27 augustus 1991, appl. no. 13057/87, § 33-34; Ezeh en Connors t. Verenigd Koninkrijk [GK], appl. nos. 39665/98 en 40086/98 en Campbell en Fell t. Verenigd Koninkrijk, EHRM 28 juni 1984, appl. no. 7819/77.

11) Öztürk t. Duitsland, EHRM 21 februari 1984, appl. no. 8544/79, NJ 1988/937.

12) Le Compte, Van Leuven en De Meyere t. België, EHRM 1 oktober 1980, appl. no. 6878/75, § 41-50; Acquaviva t. France, EHRM 21 november 1995, appl. no. 19248/91, § 46; Le Calvez t. Frankrijk, 29 juli 1998, appl. no. 25554/94 § 56 en Athanassoglou e.a. t. Zwitserland [GK], EHRM 6 april 2000, appl. no. 27644/95, § 43.

13) Le Compte en Albert t. België, EHRM 10 februari 1983, appl. no. 7299/75, NJ 1987/315.

14) König t. Duitsland, EHRM 28 juni 1978, appl. no. 6232/73, paras. 87-95; Le Compte, Van Leuven en De Meyere t. België, EHRM 23 juni 1981, appl. no. 6878/75, pp. 19-23, §. 41-51; en Albert en Le Compte t. België EHRM 10 februari 1983, appl. no. 7299/75, § 25-29). Het Hof bevestigde aldus later in Gautrin e.a. t. Frankrijk, EHRM 20 mei 1998, appl. no. 21257/93.

zaak – daarbij inbegrepen het bewijs in die zaak – aan de rechter voor te leggen onder omstandigheden die hem niet in een substantieel nadelige positie ten opzichte van zijn wederpartij plaatsen.¹⁵ Het tweede vereiste houdt in dat beide procespartijen de mogelijkheid geboden moet worden van het bewijs dat de rechter meeneemt in zijn beoordeling, kennis te nemen en daar commentaar op te leveren.¹⁶

1b. Vereiste van openbare behandeling

Evenals reguliere rechtspraak, dient tuchtrechtspraak te voorzien in een openbare behandeling van de zaak.¹⁷ Bij het vereiste van openbare behandeling dient een onderscheid gemaakt te worden tussen de zitting en de uitspraak. De uitspraak moet altijd in het openbaar worden gewezen. Er hoeft echter geen sprake te zijn van een openbare *zitting* in alle instanties van een rechterlijke procedure. In uitzonderlijke gevallen kan hiervan worden afgezien, bijvoorbeeld om redenen van proceseconomie of vanwege het hoge technische gehalte van bepaalde kwesties.¹⁸

1c. Vereiste van onafhankelijkheid

Bij het begrip rechterlijke onafhankelijkheid staat de *autonome* standpuntbepaling van de rechter centraal. De rechter moet zijn beslissing kunnen baseren op zijn eigen vrije oordeel zonder enige ongepaste beïnvloeding van de zijde van de procespartijen of het overheidsapparaat. Bovendien mag het oordeel van de rechter niet onderworpen zijn aan een enige autoriteit, behalve de democratisch tot stand gekomen wet en zijn eigen geweten en gevoel voor rechtvaardigheid, voor zover de wet hiervoor de ruimte laat. Enkele aanwezigheid van wettelijke waarborgen waardoor de rechterlijke instantie in staat wordt gesteld onafhankelijk te functioneren is onvoldoende.¹⁹ Tot slot moet de schijn van afhankelijkheid voorkomen worden.

1d. Vereiste van onpartijdigheid

Rechterlijke onpartijdigheid is door het EHRM simpelweg samengevat als “absence of prejudice or bias”. Onpartijdige rechtspraak vereist dat de rechter onvooringenomen tegenover het onderwerp van een geschil en tegenover de partijen van het geschil staat, en zich bij zijn oordeelsvorming niet laat leiden door persoonlijke belangen of voorkeuren. De notie ‘onpartijdigheid’ kan dan ook het best omschreven worden met ‘neutraliteit’. Het EHRM toetst aan de hand van twee cumulatieve criteria of er voldaan is aan het vereiste van onpartijdigheid. In de eerste plaats moet er sprake zijn van subjectieve onpartijdigheid, waarbij de persoon van de individuele rechter die zich met een specifieke zaak bezighoudt, centraal staat. Ten tweede moet worden voldaan aan het vereiste van objectieve onpartijdigheid. Hiervoor wordt getoetst of het rechterlijk bedrijf en de aan de rechter

15) *Dombo Beheer t. Nederland*, EHRM 27 oktober 1993, appl. no. 14448/88, §33.

16) *Vermeulen t. België*, EHRM 20 februari 1996, appl. no. 19075/91.

17) *Albert en Le Compte t. België* EHRM 10 februari 1983, appl. no. 7299/75, §. 29 en 36; *Diennet t. Frankrijk*, EHRM 26 september 1995, appl. no. 18160/91.

18) *Fredin t. Zweden (No. 2)*, EHRM 23 februari 1994, appl. no. 18928/91.

19) *Eccles, McPhillips, McShane t. Ierland*, ECRM 9 december 1988, appl. no. 12839/87.

toebedeelde taken zo zijn gestructureerd dat de onpartijdigheid van leden van de rechterlijke macht in het algemeen gewaarborgd is. De eerdere betrokkenheid van een rechter in een bepaalde rechtszaak of de cumulatie van functies binnen de rechterlijke macht, doorstaan deze objectieve toetsing niet.

Voor het tuchtrecht heeft het EHRM in het bijzonder uitgemaakt dat indien een tuchtcollege voor de helft of meer, inclusief de voorzitter, uit professionele rechters bestaat, de onpartijdigheid van het college verzekerd is.²⁰ Zitting van vertegenwoordigers van de beroepsgroep in het tuchtcollege, is op zichzelf niet voldoende om te twifelen aan de onpartijdigheid van het college. De persoonlijke onpartijdigheid van ieder lid van het tuchtcollege moet worden aangenomen, totdat het tegendeel bewezen is.²¹ Indien een tuchtcollege in eerste aanleg níet voor de helft of meer uit rechters bestaat, kan er reden zijn dit college partijdig op grond van artikel 6 EVRM te oordelen. In een dergelijke geval dient beroep open te staan bij een reguliere rechterlijke instantie die volledig voldoet aan alle vereisten van artikel 6 EVRM.²² Voor het Nederlands recht kan daarbij gedacht worden aan beroep bij een gerechtshof of het College van Beroep van het bedrijfsleven.

1e. Vereiste van redelijke termijn

Het EHRM beoordeelt de redelijkheid van de termijn van een procedure aan de hand van de volgende criteria: de complexiteit van de zaak, de bijdrage van de klager en de relevante autoriteiten aan de vertraging en hetgeen voor klager in het geschil in het geding was.²³ In beginsel hebben lidstaten een beoordelingsvrijheid (*margin of appreciation*) bij de beantwoording van de vraag of de lengte van een gerechtelijke procedure de redelijke termijn heeft overschreden. De nationale autoriteiten zijn namelijk in beginsel in een betere positie om de feiten van de zaak te beoordelen.²⁴

2. Tuchtrecht en de artikelen 2 en 3 EVRM

Aangezien beoefenaars van vertrouwensberoepen ook te maken kunnen krijgen met situaties waarin het recht op leven (artikel 2 EVRM) en/of het recht op lichamelijke integriteit (artikel 3 EVRM) in het geding is, wordt tot slot aandacht besteed de vereisten die deze artikelen in het bijzonder stellen. Het Hof heeft geoordeeld dat indien is vastgesteld dat de nalatigheid van autoriteiten of staatsorganen verder gaat dan een beoordelingsfout of onzorgvuldigheid en zij zich volkomen bewust van de waarschijnlijke gevolgen en hun machtspositie veronachtzamen, hebben nagelaten om de noodzakelijk maatregelen te nemen om de risico's van een gevaarlijke situatie te voorkomen, kan het feit dat zij die verantwoordelijk zijn voor het in gevaar brengen van leven niet strafrechtelijk zijn vervolgd

20) Le Compte, Van Leuven and De Meyere t. België, EHRM 23 juni 1981, appl. no. 6878/75, § 58.

21) H.A. R. v. Austria, ECRM 10 september 1998, appl. no. 40021/98.

22) Zumtobel t. Oostenrijk, EHRM 23 september 1993, appl. no. 12235/86; Sporrong en Lönroth t. Zweden, 23 september 1982, appl.no. 7151/75 § 87.

23) o.a. Frydlender t. Frankrijk 27 juni 2000 [GK], no. 30979/96, § 43 en Humen t. Polen, EHRM 15 oktober 1999[GK], appl. no. 26614/95, § 60.

24) Majewski t. Polen EHRM 11 oktober 2005, no. 52690/99, § 34.

of aangeklaagd, bijdragen aan de schending van artikel 2 EVRM, ongeacht de aanwezigheid van enige andere vorm van rechtsherstel.²⁵ In de normale gang van zaken is een vervolging volgens het Hof over het algemeen de meest effectieve wijze om aan de vereisten van artikel 2 te voldoen.²⁶ Ook op grond van een aantal andere uitspraken van het EHRM, lijkt geconcludeerd te kunnen worden dat in geval van een schending van artikel 2 afdoening op grond van het strafrecht de aangewezen weg is.²⁷ Bovendien blijft het in dit geval mogelijk náást een vervolging een tuchtrechtelijke procedure in te stellen, bijvoorbeeld om de beroepsbeoefenaar uit het register te krijgen.

3. Is het Nederlandse tuchtrecht EVRM-proof?

Of de Nederlandse tuchtrechtelijke procedure EVRM-proof is, kan in twijfel worden getrokken bij die wetten die een tuchtrechtelijke rechtsgang kennen waarbij geen onafhankelijke bij wet ingestelde rechterlijke instantie een eindoordeel geeft. Teneinde aan deze situatie een einde te maken verdient het de aanbeveling de tuchtrechtelijke procedures op dit punt te bezien. Het verdient aanbeveling in die situaties te komen tot wetwijziging. Bij de meest recente wetten met tuchtrechtelijke bepalingen is telkens gekozen voor het CBb als hoogste tuchtrechtelijke instantie. De werkgroep is van oordeel dat steeds sprake dient te zijn van een beroepsinstantie die EVRM-proof is. De werkgroep geeft hierbij in overweging de tuchtrechtspraak in hoger beroep te concentreren.

2.3 Financiering en ondersteuning tuchtrechtspraak

Financiering

De wijze waarop de tuchtgerichten gefinancierd worden, vertoont een divers beeld. Er zijn tuchtcolleges die geheel door de beroepsgroep gefinancierd worden en er zijn tuchtcolleges die geheel door de Staat gefinancierd worden. Ook tussenvarianten komen voor. Zoals hiervoor beschreven is tuchtrechtspraak rechtspraak met een grote mate van betrokkenheid van en verantwoordelijkheid voor de beroepsgroep. Het vormt het sluitstuk van het domeinmonopolie en de kwaliteitsbewaking van de beroepsuitoefening van een bepaalde beroepsgroep. De beroepsgroep heeft hiermee een grote mate van verantwoordelijkheid voor de tuchtrechtspraak. Anderzijds is tuchtrechtspraak ingesteld ter bescherming van het algemeen belang. Naar het oordeel van de werkgroep is hier

25) Öneriyildiz t. Turkije, EHRM 30 november 2004, no. 48939/99, § 92.

26) Jean McBride t. Verenigd Koninkrijk, EHRM 9 mei 2006 (ontv. besl.) app. no. 1396/06.

27) X en Y t. Nederland, EHRM 26 maart 1985, appl. no. 8978/80 en Pejrusan Ja_ar t. Voormalig Joegoslavische Republiek van Macedonië, EHRM 11 april 2006 (ontv. besl.), appl. no. 69908/01. Daarmee lijkt het Hof af te wijken van eerdere rechtspraak waarin het Hof heeft geoordeeld dat indien de inbreuk op het recht op leven of fysieke integriteit niet met opzet is gemaakt, de positieve verplichting van de staat om te voorzien in effectief gerechtelijk stelsel niet noodzakelijk vereist dat in iedere zaak een strafrechtelijke vervolging wordt ingesteld, maar dat het toereikend kan zijn indien civielrechtelijke, bestuursrechtelijke of zelfs tuchtrechtelijke procedures voor de slachtoffers voor handen zijn. Calvelli en Ciglio t. Italië, EHRM 17 januari 2002 [GK], no. 32967/96, Human Rights Case Digest, Volume 13, Numbers 1-2, 2002, pp. 23-26(4).

sprake van een wisselwerking. Zowel de beroepsgroep als de Staat hebben belang bij en dragen verantwoordelijkheid voor het tuchtrecht. Hierbij past dat de beroepsgroep en de Staat de kosten gemoeid met tuchtrechtspraak gezamenlijk dragen.

Vergoeding leden

De wijze waarop de voorzitter en de leden van de tuchtcolleges een financiële vergoeding ontvangen loopt uiteen. Een aantal wetten kent een regeling van vacatiegelden, op grond van andere wetten ontvangen de voorzitter en leden enkel een vergoeding voor reis- en verblijfskosten, ook komt het voor dat de rechters die zitting hebben in een tuchtcollege naar rato van hun bezoldiging als rechter een vergoeding ontvangen. Op dit punt acht de werkgroep het gewenst dat voor een meer uniforme wijze van vergoeding wordt gekozen. Voor de werkgroep staat voorop dat het niet gewenst is dat budget dat voor de rechterlijke macht is bestemd, wegvloeit naar tuchtrechtspraak. Deze budgetten dienen gescheiden te blijven. De gerechten die rechters aan zelfstandige tuchtcolleges ter beschikking stellen dienen hiervoor financieel gecompenseerd te worden.

Voor de hoogte van de vergoeding aan de leden (rechters, beroepsgenoten, juristen) van de tuchtcolleges beveelt de werkgroep aan tot harmonisatie te komen. De vergoedingen die thans worden toegekend lopen sterk uiteen. Er zijn leden van tuchtcolleges die een beperkte vacatiegeldentoeslag ontvangen en anderzijds zijn er leden van een tuchtcollege die eenzelfde bezoldiging ontvangen als een raadsheer in de Hoge Raad. De werkgroep beveelt aan dat de werkgever een inschatting maakt van het niveau waarop een zelfstandig tuchtgerecht in vergelijking met een rechtbank of een gerechtshof functioneert. De vergoeding die de leden van het tuchtcollege ontvangen wordt dan voor alle leden op een gelijk niveau gesteld als de bezoldiging van de rechters in de rechtbank of het gerechtshof. Uiteraard wordt de vergoeding dan ook gebaseerd op de tijd gemoeid met de tuchtrechtspraak. Voor de voorzitter (en afhankelijk van de grootte van het tuchtgerecht ook plaatsvervangend voorzitters) is conform de sectorvoorzitters bij de gerechten een toelage mogelijk.

Financieringsstroom

De werkgroep constateert dat de departementen elk hun eigen financieringsystematiek hanteren ten behoeve van de tuchtcolleges. Uitgangspunt dient te zijn dat het financieringsmodel de toets van de departementale accountantsdienst en de Algemene Rekenkamer kan doorstaan. In het voorgaande is gesteld dat de beroepsorganisaties een financiële bijdrage leveren in de kosten van de tuchtrechtspraak. Deze financiële bijdrage leveren zij niet direct aan de tuchtcolleges. Dit ter vermindering van een schijn van afhankelijkheid van de tuchtcolleges ten opzichte van de beroepsgroep. De beroepsgroep voldoet de bijdrage aan de Staat. De Staat financiert vervolgens de tuchtcolleges. De tuchtcolleges compenseren de gerechten voor de rechters die bij de zelfstandige tuchtcolleges werkzaam zijn. Binnen een departement is het mogelijk een agentschap te belasten met de financieringsrelatie met de tuchtcolleges. Bij VWS is ten aanzien van de

tuchtrechtspraak op grond van de Wet BIG voor dit laatste model gekozen. Het agentschap verstrekt het budget voor tuchtrechtspraak aan de tuchtcolleges. Ook verzorgt het agentschap de planning en controleprocedures die met de verstrekking van financiële middelen samengaan. De werkgroep heeft gemerkt dat niet alle tuchtcolleges jaarlijks verantwoording afleggen over het aantal behandelde zaken en de aanwending van de financiële middelen. Nu het een besteding van algemene middelen betreft, adviseert de werkgroep voor alle tuchtgerechten tot een jaarlijkse verantwoording te komen.

Ondersteuning

De tuchtcolleges hebben, evenals de gerechten, behoefte aan een goede ondersteuning. Een tuchtcollege moet worden ondersteund met griffiers, huisvesting, apparatuur e.d.

Bij het voorzien in een goede ondersteuning zijn drie modellen denkbaar.

1. Indien het tuchtcollege voldoende omvang heeft is het mogelijk dat een tuchtcollege zelf zorgdraagt voor huisvesting en ondersteuning. De huidige tuchtcolleges zijn hiervoor thans qua omvang te klein voor. Indien de tuchtrechtspraak voor een aantal beroepen geconcentreerd wordt bij één college dan is een dergelijk model wel mogelijk.
2. Een tweede model is dat (een agentschap van) het departement dat de financiering verzorgt ook zorgdraagt voor huisvesting en het ondersteunend personeel in dienst heeft.
3. Een derde model is dat een tuchtcollege de ondersteuning inkoop bij de rechterlijke macht. De gerechten verstrekken dan op basis van een dienstverleningsovereenkomst personeel, huisvesting en apparatuur.

Bij de positionering van tuchtrechtspraak heeft de werkgroep de voorkeur uitgesproken voor een zelfstandige positionering van tuchtcolleges. Deze keuze is gemaakt vanuit de gedachte dat op deze wijze de reguliere rechtspraak het minst belast wordt. In navolging van deze keuze spreekt de werkgroep op dezelfde gronden de voorkeur uit voor de eerste twee modellen. Indien de tuchtcolleges een afdoende omvang hebben of indien een agentschap de zorg heeft voor voldoende tuchtcolleges, biedt dit voldoende basis voor het aantrekken van personeel het betrekken van huisvesting e.d. Dit heeft tot voordeel dat een eigen professionele organisatie wordt opgebouwd waarbij helder is wie waarvoor verantwoordelijk is. Voor het model van de dienstverleningsovereenkomst zou naar het oordeel van de werkgroep pas gekozen kunnen worden indien de eerste twee modellen wegens een te kleine omvang van het tuchtcollege of wegens het ontbreken van een agentschap niet haalbaar zijn. Indien gekozen wordt voor het model van de dienstverleningsovereenkomst is het van belang vooraf helderheid te scheppen over de wijze waarop het gerecht de kosten van de geleverde diensten in rekening brengt bij het tuchtcollege. Lange onderhandelingen over deze kosten zijn ongewenst en kunnen daarnaast onpraktisch zijn indien de voorzitter van het desbetreffende tuchtgerecht als rechter werkzaam is in het gerecht waarmee de onderhandelingen worden gevoerd.

2.4 Het tuchtprocesrecht

De wijze waarop het tuchtprocesrecht is geregeld, vertoont verschillen. De wetten waarin de regeling van het tuchtprocesrecht is opgenomen, zijn in de loop der tijd door verschillende departementen tot stand gebracht. Tijdens het opstellen van deze wettelijke regelingen bestond nog geen uniform kader voor de inrichting van het tuchtprocesrecht. De werkgroep constateert dat daar, waar het burgerlijk procesrecht, het strafprocesrecht en het bestuursprocesrecht zijn aangepast ten aanzien van de nieuwste inzichten op het punt van de procesgang, het tuchtrechtprocesrecht achterblijft. Zaken als de termijnen, het indienen van stukken, de openbaarheid, de inrichting van de procesgang waren afgestemd op het procesrecht in het civiele, straf en bestuursrecht. In de loop der tijd heeft deze actualisering slechts in enkele tuchtrechtelijke wetten plaatsgevonden. Enkel in de tuchtrechtelijke wetten die de laatste jaren geactualiseerd of herzien zijn is sprake van een aangepast procesrecht. Een voorbeeld van een geactualiseerde wet betreft de Wet tuchtrechtspraak bedrijfsorganisatie 2004.

De werkgroep beveelt aan het tuchtprocesrecht, daar waar dat nog niet is gebeurd, aan te passen aan de nieuwste ontwikkelingen. Hierbij kan de Wet tuchtrechtspraak bedrijfsorganisatie 2004 als uitgangspunt genomen worden. In wetten waar de actualisering niet is doorgevoerd zijn de procestermijnen doorgaans langer, hebben de voorzitters van de tuchtcolleges niet de mogelijkheid om zaken vereenvoudigd en versneld af te doen. In de praktijk wordt het ontbreken van deze actualisering als een gemis ervaren. Voor procespartijen leidt het niet doorvoeren van de actualisering ertoe dat de procedure langer duurt en de tuchtcolleges hebben niet de mogelijkheid eenvoudige zaken versneld en vereenvoudigd af te doen. Naar het oordeel van de werkgroep zal het doorvoeren van de actualisering van het tuchtprocesrecht voor procederende partijen, rechtsbijstandverleners en tuchtrechters een positief resultaat opleveren.

Scheiding toezichtstaken- tuchtrechtspraak

De werkgroep constateert dat binnen het tuchtrecht diverse tuchtcolleges naast tuchtrechtspraak tevens zijn belast met toezichthoudende taken. Op het terrein van het notariaat heeft de Commissie Hammerstein aanbevolen dat “voor het notariaat de tuchtrechter zich niet meer met toezichthoudende taken bezig dient te houden”. Bij toezichthoudende taken betreft het de mogelijkheid dat bij het tuchtcollege een klacht wordt ingediend. De voorzitter of een lid van het tuchtcollege stelt vervolgens als toezichthouder bij de beklagde een onderzoek in. Indien uit dit onderzoek blijkt dat beklagde de beroepsregels overtreden heeft, zal hetzelfde tuchtcollege deze zaak behandelen. Vanuit het oogpunt van de onafhankelijkheid van de tuchtrechter wordt een dergelijke dubbelrol ongewenst geacht. De werkgroep beveelt in navolging van de Commissie Hammerstein aan de tuchtcolleges die thans nog toezichthoudende taken hebben hiervan te ontdoen.

Openbaarheid en publicatie uitspraken

Een zo groot mogelijke openbaarheid van het tuchtproces en publicatie van uitspraken bevordert de toegankelijkheid van de tuchtrechtspraak. Uit het schema dat als bijlage is bijgevoegd blijkt dat er geen duidelijke lijn bestaat inzake de publicatie van tuchtrechtelijke uitspraken. De werkgroep stelt zich op het standpunt dat alle uitspraken in het openbaar gedaan dienen te worden. Het betreft rechtspraak in het algemeen belang waarbij uitspraken voor een ieder beschikbaar dienen te zijn. Over de wijze waarop dit kan geschieden gaat de werkgroep in dit rapport onder de kop “openbaarheid van tuchtuitspraken” nader in.

2.5 Toegang tot tucht(proces)recht

Uit de analyse in het boek van Kleiboer en Huls blijkt dat tuchtrechtelijke klachten ingegeven worden door onvrede over de kwaliteit van de beroepsuitoefening, onvrede over de wijze waarop men bejegend is, onvrede over een te hoge declaratie en een wens om schadevergoeding. Het tuchtrecht is niet het enige instrument om klachten te behandelen. Naast het tuchtrecht bestaan er klachtenregelingen, regelingen voor de afdoening van declaratiegeschillen en mogelijkheden tot bemiddeling. De tuchtrechtelijke weg is niet voor alle klachten het meest geschikte instrument. Voor bejegeningssklachten is een klachtenprocedure of bemiddeling doorgaans effectiever dan een tuchtrechtelijke procedure. Voor declaratiegeschillen geldt hetzelfde voor een regeling tot afdoening van declaratiegeschillen. Voor geschillen over schadevergoeding biedt de tuchtrechtspraak slechts een beperkte mogelijkheid. Niet alle tuchtrechtelijke wetten kennen de mogelijkheid dat in de tuchtrechtelijke procedure ook een verzoek om schadevergoeding behandeld kan worden. In de gevallen waarbij dit wel kan, maken tuchtrechters van deze mogelijkheid terughoudend gebruik. In het gros van de gevallen voeren klagers eerst een tuchtrechtelijke procedure. Zodra de tuchtrechter oordeelt dat de beklagde verwijtbaar heeft gehandeld, dienen klagers een verzoek tot toekenning van schadevergoeding in bij de civiele rechter.

In het navolgende wordt de vraag voor welke zaken klagers het best bij de tuchtrechter terecht kunnen behandeld. Hierbij komen de verschillende opties aan de orde, wordt ingegaan op de schadevergoeding en wordt het onafhankelijk loket, dat reeds eerder in dit advies aan de orde kwam, ingepast.

Genoegdoening klager

Bij tuchtprocedures is uitgangspunt dat de kwaliteit van de beroepsuitoefening gewaarborgd wordt. Anders dan bij het klachtrecht het geval is, staat bij het tuchtrecht niet de positie van de klager centraal. De Commissie van Wijmen merkt in dit verband op “Tuchtrechtspraak dient de beroepsuitoefening te verbeteren. Tuchtrechtspraak dient dus allereerst het belang van de goede beroepsuitoefening, en pas in laatste instantie gaat het

om genoegdoening van de klager". Voor de klagers is deze redenering minder evident. In veel gevallen worden bij tuchtcolleges klachten ingediend waarbij het nog maar de vraag is of de tuchtrechter voor de afhandeling van de klacht de best passende instantie is. Met name voor de zogenaamde bejegeningklachten bieden klachtenprocedures en mogelijkheden tot bemiddeling een betere kans op resultaat. Op welke wijze kan het afhandelen van klachten nu het best worden vormgegeven?

Het afhandelen van klachten van cliënten en betrokkenen behoort primair tot de verantwoordelijkheid van de beroepsbeoefenaar en het kantoor waarbij deze werkzaam is. De kantoren van de beroepsbeoefenaren dienen dan ook ingesteld te zijn op een zorgvuldige afhandeling van dergelijke klachten. De beroepsgroep in zijn geheel draagt verantwoordelijkheid toe te zien op het waarmaken van deze verantwoordelijkheid door de verschillende kantoren. Ook de beroepsgroep zelf kan een belangrijke rol vervullen bij het behandelen van klachten. De beroepsgroep kan aanbieden te bemiddelen tussen de klager en de beroepsbeoefenaar. In de praktijk werkt dit goed. Een voorbeeld van een beroepsgroep die op deze wijze omgaat met klachten betreft de advocatuur. De dekens bezien alle klachten op de mogelijkheid tot bemiddeling en slagen er in een aanzienlijk aantal gevallen in de partijen tot elkaar te brengen.

Indien de beroepsbeoefenaar en de klager er niet in slagen het geschil op te lossen, staan voor de klager verschillende wegen open. De klacht kan worden voorgelegd aan een klachtencommissie, een commissie die declaratiegeschillen afhandelt of aan de tuchtrechter. Hierbij is het van belang dat onderscheid gemaakt wordt naar de aard van de ingediende klachten. De tuchtrechter kijkt naar de kwaliteit van de beroepsuitoefening. Bij de klachtenprocedure wordt gekeken naar de wijze waarop de beroepsbeoefenaar zich jegens de klager heeft gedragen. Deze laatste procedure is bij uitstek geschikt voor klachten die in wezen bejegeningklachten zijn. Voor de klager is het niet steeds evident welk van deze instanties het meest geschikt is om de klacht te behandelen. De werkgroep beveelt aan de klager die met de beroepsbeoefenaar niet tot een vergelijk is gekomen, in alle gevallen een klacht te laten indienen bij een onafhankelijk loket. Dit onafhankelijk loket bekijkt de klacht en is de klager behulpzaam bij het vinden van de instantie die het best in staat is de klacht af te handelen. Het onafhankelijk loket zal een klager niet kunnen afhouden van het voorleggen van een klacht aan een bepaalde instantie. Het loket zal zuiver faciliterend werken. Op deze wijze hoeven klagers niet meer zelf de weg te zoeken naar de juiste instantie.

De werkgroep is van oordeel dat het klachtrecht nauw verbonden is met het tuchtrecht. Het biedt een effectieve mogelijkheid om klachten af te doen in die gevallen waarbij het niet gewenst/gepast is dat deze aan de tuchtrechter worden voorgelegd. Beide systemen van geschilbeslechting zijn naar het oordeel van de werkgroep dermate nauw met elkaar verbonden dat deze steeds naast elkaar dienen te bestaan. In die gevallen waarbij de wetgever tuchtrecht bij wet heeft geregeld, dient ook voorzien te worden in een

klachtenprocedure. Het opleggen van tuchtrechtelijke maatregelen als de waarschuwing, de berisping, de geldboete, de schorsing en de doorhaling kan enkel in een tuchtrechtelijke procedure plaatsvinden. Dit kan nimmer in een klachtenprocedure.

Beperking klachten die aan de tuchtrechter kunnen worden voorgelegd

Bij de diverse beroepen waar de eer van de stand en de kwaliteit van de beroepsbeoefening centraal staan, kunnen alle zaken die hierop betrekking hebben direct aan de tuchtrechter worden voorgelegd. Bij het tuchtrecht op grond van de Wet BIG is een andere keuze gemaakt. Het tuchtrecht op grond van de Wet BIG is gekoppeld aan het beroepsmatig optreden van een beroepsbeoefenaar in de individuele gezondheidszorg ten opzichte van een patiënt.²⁸ Hier is sprake van een inperking van het tuchtrecht. Voor klachten die niet onder het bereik van de Wet BIG vallen zal de klager niet-ontvankelijk verklaard worden.

De werkgroep is van oordeel dat het raadzaam is dat alle handelingen die een beroepsbeoefenaar, beroepsmatig verricht ter toetsing aan de tuchtrechter voorgelegd kunnen worden; in die zin zijn wij voorstander van een ongedeeld tuchtrecht. Voor potentiële klagers is het fijnzinnige onderscheid dat de wetgever - bijvoorbeeld bij de Wet BIG - maakt niet te plaatsen. In de ogen van de klager handelt een beroepsbeoefenaar beroepsmatig en dient daarover geklaagd te kunnen worden. In die zin volgt de werkgroep de Commissie Hammerstein in de aanbeveling dat de ethiek van het ambt van notaris een en ondeelbaar is. Zowel voor de werkzaamheden die tot de wettelijke taak van de notaris behoren, als voor de werkzaamheden die de notaris buiten het wettelijk domein verricht, geldt dat de notaris zich zorgvuldig heeft te gedragen. Gedraagt de notaris zich binnen het wettelijk domein of daarbuiten zodanig dat hiermee afbreuk wordt gedaan aan het vertrouwen dat in het maatschappelijk verkeer in het ambt van notaris gesteld wordt, dan zal deze zich voor de tuchtrechter dienen te verantwoorden.

In het wetsvoorstel tuchtrechtspraak accountants wordt voorgesteld een splitsing te maken in zaken die direct aan de tuchtrechter voorgelegd kunnen worden. Klachten die betrekking hebben op kerntaken van accountants kunnen direct aan de tuchtrechter worden voorgelegd. Alle andere klachten worden behandeld door een bij wet ingestelde klachtencommissie. Zoals gebruikelijk bij klachtencommissies kan de klachtencommissie de klacht gegrond of ongegrond verklaren en kunnen er geen tuchtrechtelijke maatregelen opgelegd worden. De voorzitter van de beroepsorganisatie kan ter vervulling van zijn publieke taak klachten die bij de klachtencommissie zijn behandeld voorleggen aan de tuchtrechter. De klachtencommissie kan ook een aanbeveling doen aan de voorzitter van de beroepsorganisatie dat een klacht zich leent om aan de tuchtrechter voorgelegd te worden. Ook op deze wijze kunnen uiteindelijk alle klachten tegen een beroepsbeoefenaar aan de tuchtrechter worden voorgelegd. De rol van de klager is in dit model wel beperkt. Voor klachten die niet zien op kernactiviteiten van accountants kan de klager niet zelf

28) Bij uitspraak van 11 mei 2005 heeft het Centraal Tuchtcollege voor de gezondheidszorg geoordeeld dat klaagster niet ontvankelijk was in haar klacht, aangezien haar klacht een handeling betrof van een geneeskundig adviseur van een verzekeringsmaatschappij waarover op grond van de Wet BIG niet kan worden geklaagd, CTG 11/5/2006, CTG2005/056.

bepalen of een zaak aan de tuchtrechter voorgelegd wordt. Deze rol wordt dan toebedeeld aan de voorzitter van de beroepsorganisatie. De werkgroep acht dit model mogelijk en passend binnen hetgeen in dit advies beschreven is. Wel geeft de werkgroep hierna een ander model in overweging aan de wetgever.

Zoals eerder in dit rapport is gesteld, wordt de tuchtrechter geconfronteerd met klachten die naar hun aard uiteenlopen. Via de afhandeling van zaken bij beroepsbeoefenaren, bemiddeling van de beroepsgroep en het onafhankelijk loket verwacht de werkgroep dat het aantal klachten beperkt kan blijven en dat de klachten bij de juiste instantie terecht komen. De werkgroep beveelt aan de tuchtrechter de mogelijkheid te geven bepaalde zaken eenvoudig af te doen. Op deze wijze hoeft niet het gehele tuchtcollege klachten die iedere substantie ontberen en beroepsfouten met een gering gewicht te behandelen. De werkgroep acht het gezien het belang van klachtenprocedures raadzaam de tuchtrechter de bevoegdheid te geven een zaak te verwijzen naar de klachtenprocedure. Dit kan een nuttig instrument zijn indien de tuchtrechter tot het oordeel komt dat de klacht niet zal leiden tot een tuchtrechtelijke maatregel, maar dat bijvoorbeeld sprake is van een bejegeningklacht die in een klachtenprocedure afgehandeld kan worden. Voor de klager heeft dit een meerwaarde boven het oordeel ongegrond van de tuchtrechter.

In navolging van de Commissie van Wijnen geeft de werkgroep de wetgever in overweging te bezien of er bepaalde categorieën zaken zijn die beter langs andere weg dan het tuchtrecht afgedaan kunnen worden. Een voorbeeld betreft het behalen van opleidingspunten. Indien een beroepsbeoefenaar de opleidingspunten niet haalt, zal de beroepsgroep verzoeken de verplichting de punten te halen na te leven. Doet betrokkene dat niet, dan kan een zaak aanhangig gemaakt worden bij de tuchtrechter. Gezien de zwaarte van de handeling zal een tuchtrechter doorgaans uitkomen bij de tuchtrechtelijke maatregelen van waarschuwing en berisping. Hiermee wordt niet direct afgedwongen dat de beroepsbeoefenaar daadwerkelijk de opleidingspunten behaalt. De werkgroep stelt voor de beroepsgroep de mogelijkheid te geven een beroepsbeoefenaar die de opleidingspunten niet haalt te schorsen in de beroepsuitoefening tot het moment dat deze kan aantonen de punten behaald te hebben. Tegen de schorsing dient een voorziening open te staan.

Griffierecht

Anders dan de reguliere rechtspraak kent het wettelijk geregelde tuchtrecht thans geen heffing van griffierecht. Evenals de reguliere rechtspraak is tuchtrechtspraak een kostbaar instrument. Het is van belang dat niet alle zaken direct voor de tuchtrechter worden gebracht. Op dit moment staat het afwegingsmechanisme niet steeds in verhouding tot het belang van de zaak.

In de rechtspraak wordt het instrument van het griffierecht benut als een (niet kosten dekkende) bijdrage in de kosten van een zaak, maar meer nog om potentiële klagers te stimuleren de afweging te maken of de zaak zich wel leent voor een tuchtrechtelijke

procedure. Ook binnen het tuchtrecht kan het instrument van het griffierecht op dit punt een rol spelen. Tijdens de werkconferentie over tuchtrechtspraak stuitte de introductie van griffierecht naast instemming ook op tegenstand. De tegenstanders van de introductie van het griffierecht zien het griffierecht als obstakel voor het indienen van klachten. In de wetenschap dat een griffierecht verschuldigd is, zouden klagers kunnen afzien van het indienen van een klacht. De voorstanders zien het griffierecht als een goed instrument om te bevorderen dat klagers een welafgewogen keuze maken. In het wetsvoorstel tuchtrechtspraak accountants is voorzien in de introductie van een griffierecht. Het betreft een relatief laag griffierecht. Teneinde klagers tegemoet te komen, is een bepaling opgenomen die ertoe strekt dat klagers het griffierecht terug kunnen krijgen. Dit kan in de gevallen dat de tuchtrechter oordeelt dat de beroepsbeoefenaar in de fout is gegaan en in het geval de klager en de beroepsbeoefenaar gedurende de procedure tot elkaar komen.

Indien voor het model van het onafhankelijk loket wordt gekozen, zal het heffen van griffierecht bij de tuchtrechter een stimulans vormen voor de klager om serieus met de beroepsbeoefenaar rond de tafel te gaan zitten om tot elkaar te komen. Ook zal de klager eerder het advies van het onafhankelijk loket opvolgen om naar de klachtencommissie te gaan. De werkgroep acht het griffierecht in dat opzicht een nuttig instrument. Dit onder voorwaarde dat een klager die gelijk krijgt, het griffierecht steeds terugkrijgt.

Subject van tuchtrechtspraak

Op grond van het huidige tuchtrecht zijn individuele beroepsbeoefenaren onderworpen aan tuchtrecht.²⁹ Dit sluit echter niet steeds aan bij de wijze waarop de verschillende professies thans worden uitgeoefend. Waar het tuchtrecht ziet op het tuchtwaardig handelen van het individu, wordt in de praktijk steeds meer in teamverband gewerkt. Voor degene die een klacht wil indienen is het niet steeds eenvoudig te herkennen wie nu precies verantwoordelijk is voor het tuchtrechtelijk handelen. Bijvoorbeeld in het geval een team bestaande uit een chirurg, co-assistenten, en verpleegkundigen een operatie uitvoert en hierbij gaat iets mis. Is het dan aan degene die de klacht indient om te herleiden wie nu tuchtrechtelijk aangesproken dient te worden? De werkgroep is van oordeel dat dit geen wenselijke ontwikkeling is. Geconstateerd kan worden dat het tuchtrecht op dit punt achter is gebleven bij de ontwikkeling die de verschillende beroepen hebben doorgemaakt. Daar waar in het verleden enkel de arts en de (kandidaat)notaris het voortouw hadden bij de beroepsuitoefening is inmiddels sprake van een verregaande mate van specialisatie en toedeling van verantwoordelijkheid aan de beroepsbeoefenaren die nauw met hen samenwerken in teams. De werkgroep stelt zich op het standpunt dat het voor een klager mogelijk moet zijn om een tuchtklacht in te dienen tegen een groep beroepsgenoten die hem bijgestaan heeft. Bij aanvang van de tuchtprocedure kan de tuchtrechter bepalen of hij de zaken tegen de verschillende beroepsgenoten wil voegen of dat deze elk afzonderlijk behandeld worden. De tuchtrechter kan zo voor de individuele leden van de groep de mate van verantwoordelijkheid en verwijtbaarheid vaststellen. Indien de tuchtrechter besluit dat

²⁹ In de advocatuur zijn enkele tuchtzaken bekend waarbij meerdere advocaten zich gezamenlijk voor eenzelfde activiteit voor de tuchtrechter hebben moeten verantwoorden.

een tuchtrechtelijke maatregel gepast is, wordt deze steeds uitgesproken jegens een individueel lid van de groep beroepsgenoten.

Een ander aspect, dat een rol speelt, indien gekeken wordt naar het subject van tuchtrechtspraak is dat sommige beroepsbeoefenaren in dienst treden van organisaties die door een arbeidsverhouding invloed op hen kunnen uitoefenen op grond van de dienstbetrekking. De Commissie van Wijmen beveelt aan rechtspersonen waar advocaten werkzaam zijn ook onder het bereik van het tuchtrecht te brengen. De Commissie overweegt in dit verband dat het immers steeds meer zo is dat, ondanks de eindverantwoordelijkheid van de advocaat, de advocaat in hoge mate afhankelijk is van de rechtspersoon waarbij hij werkzaam is. Met doelmatig tuchtrechtelijk toezicht op de rechtspersoon wordt de bron van de problemen rechtstreeks bestreden, aldus het rapport van de Commissie van Wijmen.³⁰

De werkgroep is geen voorstander van het onder het bereik van tuchtrecht brengen van rechtspersonen waarbij beroepsbeoefenaren in dienst zijn. De aanbeveling van de commissie miskent dat de beroepsbeoefenaar zelf volledig tuchtrechtelijk aansprakelijk is voor het beroepshandelen. Hierbij komt dat het sterk de vraag is of elke rechtspersoon zich zou lenen om onder het bereik van het tuchtrecht gebracht te worden. Er zijn bijvoorbeeld rechtspersonen waarbij slechts een beperkt deel van de werknemers een beroep beoefent dat thans reeds onder het tuchtrecht valt (bijvoorbeeld de advocaat in dienstbetrekking). Nu deze rechtspersoon zich niet in hoofdzaak met dezelfde werkzaamheden als de beroepsbeoefenaar bezig houdt, is tuchtrechtelijke verantwoording door deze rechtspersoon nutteloos. Hierbij komt dat het de vraag is wat de meerwaarde is van het onder bereik van het tuchtrecht brengen van rechtspersonen. Ook nu reeds kan effectief worden opgetreden tegen beroepsbeoefenaren en krijgen opgelegde (zware) tuchtrechtelijke sancties aandacht in de media. Hierdoor zal een opgelegde tuchtrechtelijke sanctie zich ook doen voelen binnen de rechtspersoon. Directe maatregelen tegen een rechtspersoon (die niet geheel geleid wordt door personen die zelf tuchtrechtelijk aansprakelijk zijn) die een beroepsbeoefenaar aanzet tot het overtreden van beroepsnormen zijn thans niet mogelijk. Hiertoe was geen aanleiding aangezien zich op dit punt geen problemen hebben voorgedaan. Nu nimmer uitgesloten is dat dergelijke problemen zich kunnen voordoen geeft de werkgroep de wetgever in overweging op dit punt een voorziening te treffen.

Schadevergoeding

Op dit moment biedt slechts een beperkt aantal tuchtrechtelijke regelingen een voorziening tot het meenemen van een verzoek om schadevergoeding. In de Advocatenwet is bijvoorbeeld voorzien in deze mogelijkheid.³¹ Daar waar de tuchtrechtelijke regelingen geen voorziening kennen voor het toekennen van schadevergoeding zal, nadat de tuchtrechter heeft geoordeeld dat een beroepsbeoefenaar tuchtrechtelijk verwijtbaar heeft

30) Rapport Commissie van Wijmen, a.w. blz. 66.

31) Artikel 48b, eerste lid van de Advocatenwet.

gehandeld, de klager een schadevergoedingsprocedure kunnen starten bij de civiele rechter. Hierbij geldt dan de zogenaamde omkeringregeling. De civiele rechter gaat er hierbij vanuit dat de tuchtrechter de feiten heeft bekeken en dat de tuchtrechtelijke verwijtbaarheid van de gedraging van de beroepsbeoefenaar vast staat. De betrokkene kan redenen aanvoeren waarom de schade niet (volledig) voor zijn/haar rekening behoort te komen, maar uiteraard heeft het oordeel van de tuchtrechter veel gewicht. De civiele rechter doet uitspraak inzake de hoogte van de schadevergoeding. Geconstateerd kan worden dat de tuchtcolleges, die de mogelijkheid hebben tot het toekennen van schadevergoeding, hier zeer terughoudend mee omgaan. Ook de Commissie van Wijmen constateert dit.³² De terughoudende opstelling van de tuchtrechter bij het toekennen van schadevergoeding is minder vreemd dan het op het eerste gezicht lijkt. Anders dan de civiele rechter die gespecialiseerd is in het beoordelen van schadevergoedingsverzoeken hebben de tuchtrechtelijke colleges deze expertise niet of in mindere mate. Dit hangt samen met de wijze waarop deze colleges zijn samengesteld. Doorgaans bestaan zij uit een of twee rechters en verder uit deskundigen en leden beroepsgenoten. Deze rechters, deskundigen en leden beroepsgenoten beschikken, anders dan de civiele rechter, doorgaans niet over de expertise om een oordeel te geven over het toekennen van een verzoek tot schadevergoeding.

De mogelijkheid tot het verwerven van deskundigheid op het terrein van schadevergoeding kan worden vergroot indien de samenstelling van de tuchtcolleges wordt gewijzigd zodat deze in meerderheid uit rechters bestaan. Hiermee wordt de expertise op het terrein van de schadevergoeding ingebracht. Dit wordt nog versterkt indien de tuchtgerichten worden geconcentreerd in één college. In dat geval bestaat de mogelijkheid tot het aantrekken van (ondersteunend) personeel dat gespecialiseerd is in de afhandeling van dergelijke zaken. Indien in deze voorwaarden voorzien wordt, kunnen verzoeken om schadevergoeding die samenhangen met de tuchtzaak vaker tijdens de tuchtprocedure worden afgedaan. Dit zal een ontlasting betekenen van de civiele rechtspraak.

Bedacht dient te worden dat de civiele rechter uitgebreide jurisprudentie heeft ontwikkeld op het terrein van het schadevergoedingsrecht. Overeenkomstig het bepaalde in de Advocatenwet zal de mogelijkheid schadevergoeding op te leggen dan ook beperkt blijven. De werkgroep stelt voor de tuchtrechter de bevoegdheid toe te kennen om zelf zaken af te doen indien slechts voor een relatief gering bedrag schadevergoeding wordt geclaimd. Hierbij kan gedacht worden aan een gemaximeerde schadevergoeding van 5 000 euro. Hierbij wordt aangesloten bij de competentiegrens van de kantonrechter. Ook in dit geval blijft voorop staan dat het toekennen van schadevergoeding een specialisme is. De werkgroep acht het van belang dat de tuchtrechter de mogelijkheid houdt om te stellen dat het verzoek tot toekenning van schadevergoeding te gecompliceerd is. In dat geval zal de klager voor de schadevergoeding bij de civiele rechter terecht kunnen.

32) Rapport Commissie van Wijmen, blz. 65.

Invloed verzekeraars

De werkgroep constateert dat het tuchtrecht onder druk staat. De werkgroep wijst daarbij op de invloed van verzekeraars. Vanwege de mogelijkheid van claims die samenhangen met de beroepsuitoefening, zijn de beroepsbeoefenaren voor de beroepsuitoefening verzekerd. Juist dit aansluiten bij verzekeraars vormt een bedreiging voor het tuchtrecht. Er is de verzekeraars veel aan gelegen dat een beroepsbeoefenaar die een fout begaat deze niet erkent. Erkenning leidt immers doorgaans tot aansprakelijkheid. Ter voorkoming van aansprakelijkheid zijn beroepsbeoefenaren daardoor meer en meer terughoudend in het erkennen van fouten. Ook is het beeld van de werkgroep dat een verzekeraar het eerder laat aankomen op een rechtsgang dan dat met de klager overleg wordt gevoerd inzake de oorzaak van de klacht en mogelijke oplossingen. De werkgroep ziet deze ontwikkeling als een risico bij het opstellen van een tuchtrechtelijke regeling aangezien dit een averechtse prikkel oplevert om geschillen bij de bron op te lossen. De werkgroep acht het de taak van de beroepsorganisaties om tegen dergelijke ontwikkelingen stelling te nemen.

Kwaliteitsimpuls tuchtrecht

De kwaliteit van de tuchtrechtspraak is in grote mate afhankelijk van de mate van kennis en wijsheid waarover de voorzitters en de leden van tuchtcolleges beschikken. In dit verband zijn twee zaken van belang. Allereerst dienen de betrokkenen te beschikken over inhoudelijke vakkennis en dient deze ook op peil gehouden te worden. Het is van belang dat er aandacht is voor dit aspect en dat de voorzitters en de leden van de tuchtcolleges in staat zijn en gestimuleerd worden deze kennis te verweven en bij te houden. Een ander aspect betreft de betrokkenheid bij de beroepsuitoefening van degenen die zich voor een tuchtcollege verantwoorden. Hiermee wordt op het volgende bedoeld. De personen die thans zitting hebben als deskundigen in een tuchtcollege, zijn nogal eens aan het eind van hun loopbaan of hebben het beroep reeds verlaten. Met name voor deze laatste groep moet gewaarborgd zijn dat zij op de hoogte zijn van de laatste ontwikkelingen. Zij worden immers niet meer in de dagelijkse praktijk geconfronteerd met de gewoontes en waarden van de moderne beroepsuitoefening. In dit verband is het te overwegen om ook ten aanzien van deskundigen die zitting hebben in tuchtcolleges een leeftijdsgrens op te nemen en, indien zij het beroep reeds verlaten hebben, eisen te stellen aan hun praktische kennis

Kenbaarheid tuchtuitspraken

Een ander belangrijk aspect van het tuchtrecht betreft de kenbaarheid van de uitspraken van de tuchtcolleges. Op dit moment worden uitspraken op grond van de wet in het openbaar gedaan en aan betrokkenen bekend gemaakt. Tuchtrecht heeft naar zijn aard echter niet enkel een belang voor betrokkenen. Het kan ook een preventieve en een educatieve werking hebben. Preventief in de zin dat het beroepsgenoten van bepaalde handelingen kan weerhouden en educatief daar het benut kan worden bij de beroepsopleidingen en besprekingen in vakliteratuur. In dit verband is het van groot belang dat de tuchtrechtelijke uitspraken kenbaar zijn. De Commissie Hammerstein komt met de

aanbeveling maatregelen te treffen teneinde de toegankelijkheid en beschikbaarheid van tuchtrechtelijke uitspraken te vergroten (aanbeveling 6.11). Op dit moment is de kenbaarheid van tuchtuitspraken zeer beperkt. Slechts een selectie van de uitspraken wordt gepubliceerd. Hierbij valt op dat de rechterlijke macht reeds een stuk verder is op het punt van de kenbaarheid van rechterlijke uitspraken. Via de website www.rechtspraak.nl wordt een groot aantal uitspraken gepubliceerd. Ook voor tuchtrechtelijke uitspraken is een dergelijke voorziening zeer wel denkbaar en aanbevelenswaardig. Het ministerie van Justitie heeft in juni 2006 studenten van de Universiteit Utrecht een onderzoek laten doen naar de wenselijkheid van publicatie van tuchtrechtspraken op één internetsite. Bij het onderzoek heeft men zich beperkt tot de advocatuur, het notariaat en de deurwaarderij. De vertegenwoordigers van deze beroepsgroepen staan in principe positief tegenover het publiceren van alle tuchtrechtspraken op één website. Dit kan wat het hen betreft op de site www.rechtspraak.nl of op een aparte site www.tuchtrechtspraak.nl.

De werkgroep adviseert over te gaan tot een (geanonimiseerde) publicatie van alle tuchtuitspraken, met uitzondering van de uitspraken waarbij de tuchtrechtelijke maatregel van de waarschuwing is opgelegd. De reden om tuchtzaken waarbij de maatregel van waarschuwing is opgelegd uit te zonderen, is gelegen in de aard van deze tuchtrechtelijke maatregel. Het is lichtste maatregel die de tuchtrechter kan opleggen en bedoeld om de beroepsgenoot te waarschuwen. De werkgroep adviseert eerder in dit advies niet over te gaan tot de introductie van de figuur gegrondverklaring van een klacht zonder opleggen van een tuchtrechtelijke maatregel. Dit vanuit de gedachte dat de waarschuwing zo licht is dat deze reeds nagenoeg met de gegrond verklaring van de klacht zonder oplegging van een tuchtrechtelijke maatregel overeenstemt. Indien tuchtrechtelijke maatregelen waarbij een waarschuwing wordt opgelegd gepubliceerd zouden worden, dan zou de waarschuwing te zwaar worden aangezet.

3. Kader tuchtrecht

In dit kader worden ten behoeve van de opstellers van tuchtrechtelijke regelingen stapsgewijs criteria geformuleerd. Op deze wijze kunnen zij bezien of en op welke wijze een tuchtrechtelijke regeling ingericht wordt.

1. Vragen voorafgaand aan beslissing te komen tot wettelijk tuchtrecht

1. Is het beroep wettelijk geregeld?

Wettelijk geregeld tuchtrecht vormt het sluitstuk van de wettelijke regeling van een beroep. Indien de wetgever het niet nodig acht een beroep wettelijk te regelen, ontbreekt daarmee ook de reden om te voorzien in bij wet geregeld tuchtrecht. Tuchtrecht op verenigingsniveau is dan voor de desbetreffende beroepsgroep de aangewezen weg.

2. Is de beroepsgroep voldoende als zodanig benoembaar?

Voor het welslagen van een tuchtrechtelijke regeling is het van belang dat de beroepsgroep over voldoende gemeenschappelijke kenmerken beschikt. Hiermee wordt bedoeld op hetzelfde type werk, eenzelfde opleidingsniveau en dezelfde beroepsnormen. Het is wel mogelijk om meerdere beroepsbeoefenaren onder het bereik van één wet te brengen, zoals bijvoorbeeld in de Wet BIG. Toch vormt elk van de groepen beroepsbeoefenaren die onder het bereik van de Wet BIG vallen een als zodanig herkenbare groep. Hierbij kan gedacht worden aan artsen, verpleegkundigen e.d. Beroepsbeoefenaren die allen opleidingen hebben genoten en gemeenschappelijke normen hebben over welk beroepsmatig handelen juist is. Stemmen de beroepsnormen niet overeen dan zal het voor een tuchtcollege bijkans ondoenlijk zijn heldere normen te formuleren. In dat geval is het raadzaam niet tot een wettelijke regeling voor tuchtrecht over te gaan.

3. Kent de beroepsgroep een goed werkend verenigingstuchtrecht?

Indien een beroepsgroep verenigingstuchtrecht heeft en dit goed werkt, dan is daarnaast wettelijk geregeld tuchtrecht mogelijk. Wel is het raadzaam goed te overwegen wat de meerwaarde is van de regeling van het tuchtrecht op wettelijk niveau. Er is dan immers sprake van een beroepsgroep die zelf in staat is eigen regels te formuleren en deze effectief te handhaven.

Wanneer de beroepsgroep verenigingstuchtrecht heeft, maar geconfronteerd wordt met beroepsgenoten die zich aan het oordeel van de tuchtrechter onttrekken, is een wettelijke regeling van tuchtrecht aangewezen. Het onttrekken aan het oordeel van de tuchtrechter is bij het verenigingstuchtrecht mogelijk door het lidmaatschap van de vereniging op te zeggen. Indien beroepsgenoten hiertoe overgaan en er geen maatregelen getroffen worden

waardoor zij zich aan het oordeel van de tuchtrechter (op grond van het verenigingstuchtrecht) onderwerpen verliest het tuchtrecht de benodigde effectiviteit. Indien de wetgever het gezien het publiek belang dat gemoeid is met de goede beroepsuitoefening van de beroepsgroep wenselijk acht dat de beroepsnormen nageleefd worden, is het raadzaam het verenigingstuchtrecht te vervangen door bij wet geregeld tuchtrecht.

Indien een beroepsgroep nog geen verenigingstuchtrecht kent is er sprake van een risico. De beroepsgenoten zijn bij het ontbreken van wettelijk geregeld tuchtrecht en het ontbreken van verenigingstuchtrecht niet bekend met tuchtrecht. Het is dan de vraag of binnen de beroepsgroep gemeenschappelijke normen gelden op grond waarvan de tuchtrechter een oordeel kan formuleren dat binnen de beroepsgroep op navolging kan rekenen. Ontbreken deze gemeenschappelijke normen dan is het niet raadzaam met wettelijk tuchtrecht te starten. Wel kan worden via verenigingstuchtrecht een gemeenschappelijk normbesef ontwikkeld worden.

2. *Stappen bij opstellen wettelijke regeling tuchtrecht*

De voorfase

- a. Voorzie in een klachtenregeling waar in eerste instantie klachten behandeld worden.
- b. Stem met de beroepsorganisatie af of een rol als de deken in de Advocatenwet heeft gewenst is.
- c. Draag zorg voor de totstandkoming van een loket waar alle klachten ten aanzien van een beroepsgroep ingediend worden.
- d. Overweeg of het nuttig is om griffierechten te heffen.

Het procesrecht, samenstelling tuchtgerecht, hoger beroep en kenbaarheid uitspraken

- e. Wees helder in wie er aan het tuchtrecht onderworpen zijn; enkel de beroepsbeoefenaar of moet de klager ook een klacht kunnen indienen tegen een team van beroepsgenoten, waarbij de tuchtrechter vervolgens de klacht beschouwd als een klacht die tegen elk lid van het team is ingediend.
- f. Voor de regeling van het procesrecht; stem dit af op de Wet tuchtrechtspraak bedrijfsorganisatie 2004.
- g. Of de tuchtrechtspraak in eerste aanleg ondergebracht dient te worden bij een rechtbank of in een zelfstandig college wordt afgestemd met het Ministerie van Justitie.
- h. Regel waar het tuchtcollege zitting houdt. Dit kan op een eigen locatie zijn of er kan gebruik gemaakt worden van faciliteiten van de rechtbank. Dit laatste dient met het Ministerie van Justitie en de Raad voor de rechtspraak afgestemd te worden.

- i. Bezie of een ander tuchtcollege in eerste aanleg ook kan fungeren als tuchtgerecht voor de beroepsgroep.
- j. Bezie of het tuchtgerecht gebruik kan maken van dezelfde rechters en ondersteuning die reeds voor een bestaand tuchtgerecht optreden.
- k. Voorzie in ondersteuning van het tuchtcollege.
- l. Het aantal tuchtcolleges in eerste aanleg is afhankelijk van het aantal te verwachten klachten. Een vergelijking kan gemaakt worden met een rechtbank. Bij een gering aantal klachten volstaat één tuchtcollege. Is het aantal klachten omvangrijk dan ligt een keuze voor meer tuchtcolleges voor de hand.
- m. Draag zorg dat de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van het tuchtcollege in eerste aanleg gewaarborgd zijn.
- n. Stem met het Ministerie van Justitie af welke instantie kan optreden als hoger beroepsinstantie. Dit kan een zelfstandig beroepscollege zijn of een reeds bestaande beroepsinstantie als een gerechtshof of het CBb.
- o. De tuchtrechter dient de mogelijkheid te hebben een gelimiteerd bedrag aan schadevergoeding toe te kennen. De tuchtrechter kan gezien de gecompliceerdheid van het verzoek tot schadevergoeding besluiten geen uitspraak te doen over de schadevergoeding. In dat geval kan betrokkene naar de civiele rechter.

Kenbaarheid uitspraken

- p. Zorg voor kenbaarheid van tuchtrechtelijke uitspraken. In principe dienen alle uitspraken openbaar toegankelijk te zijn.
- q. Draag zorg voor de registratie van tuchtrechtelijke uitspraken in een register dat voor een ieder raadpleegbaar is. De maatregel van de waarschuwing wordt in dit register niet opgenomen. Voor externen kan een verjaringstermijn worden opgenomen waarna een tuchtrechtelijke veroordeling niet meer zichtbaar is. Voor de tuchtrechter en het OM blijven tuchtrechtelijke veroordelingen immer zichtbaar.
- r. Neem een regeling op waardoor het OM kennis kan nemen van tuchtrechtelijke uitspraken.

Financiering

- s. Voorzie in de financiering van tuchtrechtspraak in eerste aanleg door de beroepsgroep.
- t. Voorzie in een vergoeding van de rechters, de griffier en de leden-beroepsgenoten die zitting hebben in het tuchtgerecht. De vergoeding voor de rechters is gelijk aan de vergoeding die een rechter ontvangt die een vergelijkbare functie vervult in een rechtbank.
- u. Regel de bijscholing van tuchtrechters en leden-beroepsgenoten.
- v. Het hanteren van een leeftijdsgrens voor personen die tuchtrechter zijn is gewenst.

4. Aanbevelingen

De werkgroep constateert dat het tuchtrecht de laatste jaren in toenemende mate in de maatschappelijke belangstelling staat. In zekere zin lijkt het tuchtrecht herontdekt te worden als instrument om de kwaliteit van de beroepsuitoefening te bevorderen. In dit verband acht de werkgroep het gewenst dat de in dit rapport opgenomen suggesties tot actualisering en modernisering van het tuchtrecht naast de bestaande (tuchtrechtelijke) wetgeving gelegd worden. Op deze wijze kan het tuchtrecht in gemoderniseerde vorm het instrument blijven waarmee de kwaliteit van beroepsuitoefening geborgd kan worden. Voor departementen die overwegen een tuchtrechtelijke regeling op te stellen bevat dit rapport de kaders waarmee rekening gehouden dient te worden.

Bij de onderstaande aanbevelingen dient opgemerkt te worden dat de aanbevelingen niet voor alle beroepsgroepen in gelijke mate toepasbaar zijn. De aanbevelingen die zien op het EVRM en het tuchtprocesrecht gelden onverkort voor alle beroepsbeoefenaren. De aanbevelingen die zien op de financiering, de klachtenregeling en het hebben van een onafhankelijk loket zullen niet steeds toepasbaar zijn bij beroepsgroepen met minder cliëntcontacten of bij beroepsgroepen die niet kantoor houdend zijn. Bijvoorbeeld voor zeevarenden die geen kantoor hebben en slechts zaken doen met professionele afnemers zullen een onafhankelijk loket en een klachtenregeling overbodig zijn.

- De werkgroep is voorstander van een ongedeeld tuchtrecht
- De werkgroep acht het wenselijk dat voor elke beroepsgroep één onafhankelijk loket wordt ingesteld waarbij klagers met al hun klachten tegen leden van een bepaalde beroepsgroep terecht kunnen.
- De werkgroep beveelt aan dat elke beroepsgroep een onafhankelijke klachtencommissie heeft.
- De werkgroep beveelt aan het aantal tuchtcolleges per beroepsgroep te beperken tot maximaal 5.
- De werkgroep beveelt aan de tuchtcolleges die thans nog toezichthoudende taken hebben hiervan te ontdoen.
- De werkgroep acht het wenselijk dat bij nieuwe tuchtrechtelijke wetten en bij de herziening van tuchtprocesrecht vanuit het oogpunt van uniformiteit de tuchtrechtelijke systematiek van de Wet tuchtrechtspraak bedrijfsorganisatie 2004 als uitgangspunt genomen wordt.
- De werkgroep acht het wenselijk de bestaande tuchtrechtelijke wetgeving door te lichten met het oog op het EVRM. Daar waar de tuchtrechtelijke wetgeving zich niet met het EVRM verdraagt dient deze aangepast te worden.
- De werkgroep bepleit een check op de tuchtrechtelijke wetgeving in die zin dat alle rechters en leden beroepsgenoten een vergoeding ontvangen in overeenstemming met de systematiek zoals in dit rapport gesteld.

- De werkgroep acht het principieel gewenst dat de beroepsgroep een bijdrage levert aan de kosten van de tuchtrechtspraak.
- De werkgroep acht het wenselijk dat tuchtrechtelijke wetten geactualiseerd worden.
- De werkgroep beveelt aan het tuchtprocesrecht zoveel mogelijk te harmoniseren.
- Ter bestrijding van de kosten van tuchtrecht acht de werkgroep het mogelijk een regeling voor griffierecht te introduceren. Uitgangspunt hierbij is dat de klager wiens klacht gegrond wordt verklaard het griffierecht vergoed krijgt.
- De werkgroep stelt voor een aanwijzing in de aanwijzingen voor de regelgeving te wijden aan de inrichting van het tuchtprocesrecht. Deze aanwijzing kan gekoppeld worden aan het afwegingskader in dit rapport.
- De werkgroep is geen voorstander van het onder het bereik van tuchtrecht brengen van rechtspersonen. Het tuchtrecht dient beperkt te blijven tot beroepsbeoefenaren. Wel dient het mogelijk te zijn een klacht in te dienen jegens een groep beroepsbeoefenaren die voor een cliënt in teamverband hebben gewerkt, mits het beroepsbeoefenaren van dezelfde beroepsgroep betreft.
- De werkgroep acht het gewenst dat de tuchtrechter een gelimiteerde vorm van schadevergoeding kan toekennen. In aansluiting op de competentiegrens van de kantonrechter acht de werkgroep een schadevergoeding tot een bedrag van 5 000 euro mogelijk.
- De werkgroep vraagt de aandacht voor het op peil houden en brengen van tuchtrechtelijke kennis van tuchtrechters en leden beroepsgenoten.
- De werkgroep beveelt aan alle tuchtrechtelijke uitspraken voor het publiek toegankelijk te maken op een website conform rechtspraak.nl.

Bijlage 1. Samenstelling werkgroep

Voorzitter

Prof. mr. N.J.H. Huls (Erasmus Universiteit Rotterdam, Universiteit Leiden)

Secretaris

mr. M. Abelman (Ministerie van Justitie)

mr. R.J.A Donner (Ministerie van Landbouw, Natuur en
Voedselkwaliteit)

mevr. mr. E.M. van Eijden (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid)

mevr. mr M.F.J.P. Hoeksema (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport)

mevr. mr. S.I. Kantas (Ministerie van Economische Zaken)

mevr. mr.J.F.M. Pouw (Ministerie van Financiën)

E.J. van der Vlis MPA (Ministerie van Justitie)

mevr.mr. J.M. Verberk (Ministerie van Verkeer en Waterstaat)

Bijlage 2. Wie kan de klacht indienen

Wie een klacht kan indienen bij de tuchtrechter met betrekking tot het handelen van een beroepsbeoefenaar vertoont overeenkomsten, maar ook verschillen. In het onderstaande schema wordt per beroepsgroep weergegeven wie de klachten kunnen indienen. In het boek van Kleiboer en Huls wordt in schema's aangegeven waarover geklaagd wordt.

<i>Beroepsgroep</i>	<i>Wie kan klacht indienen</i>	<i>Waar wordt klacht ingediend</i> Bij de deken
Advocatuur	Een ieder mits belanghebbend. Particulieren, advocaten, deken, rechter, OvJ	Bij de kamer van toezicht
Notariaat	Een ieder mits belanghebbend (kandidaat-)notarissen, voorzitter kamer van toezicht	waaronder de (kandidaat-) notaris ressorteert. Bij de kamer voor
Gerechts- deurwaarders	Degene die zich als klager opstelt (wet kent geen nadere uitwerking) De minister van Justitie Het bureau financieel toezicht	gerechtsdeurwaarders. Bij de bevoegde Raad van
Accountants	Belanghebbenden (klager hoeft geen direct belanghebbende te zijn), bestuur van het NIVRA en de NOvAA	Tucht Bij de raad van Toezicht
Octrooigemachtigden	Een ieder. Raad van Toezicht kan ook zelf een zaak starten.	Het bevoegde regionale
Gezondheidszorg	a. een rechtsreeks belanghebbende b. een persoon die aan degene waarover wordt geklaagd een opdracht heeft verstrekt c. de instantie waarbij degene over wie wordt geklaagd werkzaam is of is ingeschreven d. de (hoofd)inspecteur voor de gezondheidszorg	tuchtcollege. Bij het veterinaire
Veterinair tuchtrecht	Rechtstreeks belanghebbende en de klachtambtenaar	tuchtcollege Bij het tuchtcollege loodsen
Loodswezen	De algemene raad van de Nederlandse loodsenorganisatie, het bestuur van een regionale corporatie of degene die rechtsreeks in zijn belang is getroffen	

Zeescheepvaart	<p>Huidige situatie:</p> <ul style="list-style-type: none"> - hoofd Scheepvaartinspectie - eigenaar van een schip - assuradeuren - bevrachters van schepen - schepelingen - passagiers - andere opvarenden <p>Toekomstige situatie zoals opgenomen in de Zeevaartbemanningwet: De minister van Verkeer en Waterstaat, een belanghebbende of het tuchtcollege voor de zeescheepvaart.</p>	Bij het tuchtcollege voor de zeescheepvaart.
----------------	---	--

Samenstelling tuchtcollege

In het onderstaande schema wordt per beroepsgroep weergegeven welke instantie het tuchtrecht in eerste aanleg uitoefent, hoeveel tuchtgerichten in eerste aanleg recht spreken en wat de samenstelling van deze colleges is. Het schema bevat eenzelfde overzicht ten aanzien van de instanties belast met het hoger beroep.

<i>Beroepsgroep</i>	<i>Aantal tuchtcolleges in eerste aanleg</i>	<i>Samenstelling tuchtcollege</i>	<i>Tuchtrecht-spraak in hoger beroep</i>	<i>Samenstelling beroepsinstantie</i>
advocatuur	5 raden van discipline	5 leden voorzitter en een van de leden rechter, rest beroepsgenoten	Hof van Discipline	5 leden voorzitter en twee leden rechter, rest beroepsgenoten
notariaat	19 kamers van toezicht	5 leden voorzitter rechter, twee leden van buiten het notariaat en twee beroepsgenoten	Gerechtshof Amsterdam	Drie raadsheren

Gerechts- deurwaarders	Kamer voor gerechts- deurwaarders	5 leden voorzitter en twee leden zijn rechter, 2 leden zijn beroeps- genoten	Gerechtshof Amsterdam	3 raadsheren
Register- accountants en accountants- administratie- consulenten <i>In cursief de nieuwe opzet zoals opgenomen in de Wet toezicht accountantsorganisa- ties en het Wetsvoorstel tuchtrechtspraak accountants</i>	Twee Raden van Tucht <i>Accountantskamer</i>	2 opties mogelijk kamer van 3 of een kamer van 5 personen rechter en twee beroepsgenoten of rechter en vier beroeps- genoten <i>3 of 5 leden</i> <i>twee rechters waaronder voorzitter en een beroepsgenoot of drie rechters waaronder voorzitter en twee</i>	College van Beroep voor het bedrijfsleven <i>Blijft het College van Beroep voor het bedrijfsleven</i>	3 raadsheren
Octrooi- gemachtigden	Raad van Toezicht voor octrooi- gemachtigden	<i>beroepsgenoten beroepsgenoten</i>	Gerechtshof 's-Gravenhage (zie art. 23w Rijksoctrooiwet	De algemene vergadering van de Orde van Octrooigemach- tigden kiest een raad van toezicht. De voorzitter is een jurist die op voordracht van de algemene leden- vergadering van de orde wordt benoemd door Onze Min. (zie art. 23f, vierde

				lid ROW 95). De raad van toezicht bestaat uit vijf leden en vijf plaatsvervangende leden (zie art. 23f, derde lid ROW 95)
Beroepsbeoefenaren in de individuele gezondheidszorg	5 regionale tuchtcolleges	2 opties zitting met 3 of met 5 leden, kamer van 3 bestaat uit 1 jurist en twee leden, beroeps-genoten de kamer van vijf uit twee juristen en drie leden beroepsgenoten	Centraal tuchtcollege	5 personen drie juristen (waaronder de voorzitter) en 2 leden beroepsgenoten
Veterinair	Veterinair tuchtcollege	5 personen 1 jurist en 4 leden beroepsgenoten	Veterinair beroepscollege	5 leden: 3 rechtsgeleerden waaronder de voorzitter en 2 beroepsgenoten
Loodsen	Tuchtcollege loodsen	5 personen de voorzitter is jurist, de andere leden zijn beroepsgenoot	College van Beroep voor het bedrijfsleven	3 raadsheren
Zeescheepvaart Huidige situatie:	Raad voor de Scheepvaart	3 leden de voorzitter is jurist de andererest van de leden zijn beroepsgenoot	Geen beroep mogelijk	
<i>Toekomstige situatie volgens de Zeevaartbemanningswet:</i>	<i>tuchtcollege voor de scheepvaart</i>	<i>Zitting met 5 of met 3 personen. De voorzitter is jurist de andere leden zijn (voormalige) beroepsgenoten</i>	<i>College van Beroep voor het bedrijfsleven</i>	<i>3 raadsheren</i>

Bekostiging

In het onderstaande schema is de wijze van bekostiging van de tuchtcolleges opgenomen.

<i>Beroepsgroep</i>	
Advocatuur	Het Ministerie van Justitie en de NOvA nemen beiden een deel van de kosten voor hun rekening.
Notariaat	De kosten komen ten laste van de Staat.
Gerechtsdeurwaarders	De kosten komen ten laste van de Staat.
Accountants	De kosten in eerste aanleg komen ten laste van de beroepsgroep. De kosten in hoger beroep komen ten laste van het ministerie van Justitie. Op grond van de Wet toezicht accountantsorganisaties komen de kosten van het vernieuwde tuchtrecht ten laste van de Staat (ministerie van Financiën). In het wetsvoorstel tuchtrechtspraak accountants wordt voorgesteld een griffierecht te heffen. Indien de klager in het gelijk wordt gesteld, krijgt deze het griffierecht terug.
Octrooigemachtigden	De kosten komen ten laste van de beroepsgroep.
Tuchtrechtspraak op grond van de Wet BIG	De kosten van de tuchtrechtspraak komen ten laste van de Staat (ministerie van VWS).
Veterinair tuchtrecht	De kosten komen ten laste van de Staat (ministerie van LNV).
Loodsen	De kosten komen ten laste van de Nederlandse Loodsencorporatie.
Zeescheepvaart	De kosten komen ten laste van de Staat (ministerie van Verkeer en Waterstaat).

Voorfase

Voorafgaand aan de behandeling van een klacht door het tuchtcollege kennen sommige beroepsgroepen een voortraject. In het onderstaande schema wordt per beroepsgroep weergegeven of deze een voortraject kent en waaruit dit bestaat. In het boek van Kleiboer en Huls wordt dieper op de inhoud van het voortraject ingegaan.

Beroepsgroep	Voortraject	
Advocatuur	Ja	Klachten worden verplicht ingediend bij de deken. Zonodig is de deken behulpzaam bij het opschrift zetten van de klacht De deken tracht de klacht in der minne te schikken tenzij de klager verzoekt deze onmiddellijk ter kennis van de Raad van Discipline te brengen.
Notariaat	Nee	
Gerechtsdeurwaarders	Nee	

Accountants	Nee In het wetsvoorstel tuchtrechtspraak accountants is ten aanzien van bepaalde zaken een voorfase opgenomen.	
Octrooi-gemachtigden	Nee	
Beroepen in de gezondheidszorg	Nee	
Veterinair	Nee	
Loodsen	Nee	
Zeescheepvaart	Ja, in huidige situatie. Mogelijk in toekomstige situatie zoals opgenomen in de Zeevaart-bemanningswet	Onderzoek naar de scheepsramp. De voorzitter van het tuchtcollege kan besluiten tot een vooronderzoek. De uitvoering daarvan wordt opgedragen aan een of meer (plaatsvervangende) leden of de (plaatsvervangend) secretaris van het tuchtcollege. Door de scheepvaartinspectie naar de aard van het incident

Maatregelen

In het onderstaande schema zijn de maatregelen opgenomen die de verschillende tuchtcolleges kunnen opleggen.

Waarschuwing	Advocatuur Notariaat Accountants Octrooigemachtigden Gezondheidszorg veterinair Zeescheepvaart
Berisping	Advocatuur Notariaat Gerechtsdeurwaarders Accountants Octrooigemachtigden Gezondheidszorg

	Veterinair Loodsen Zeescheepvaartvarenden
Berisping met aanzegging dat na herhaalde overtreding tuchtnorm een geldboete, schorsing of ontzetting uit het ambt zal worden overwogen	Gerechtsdeurwaarders
Geldboete (boete gemaximeerd op 10.000 euro)	Gerechtsdeurwaarders Gezondheidszorg Veterinair (5.000 euro) Loodsen (5.000 euro) Zeescheepvaart (4.500 euro)
Schorsing in de uitoefening van de praktijk voor ten hoogste een jaar	Advocatuur Notariaat (termijn 6 maanden) Accountants Octrooigemachtigden (termijn 5 jaar) Gezondheidszorg Veterinair loodsen Zeescheepvaart (termijn 2 jaar) zeevarenden
Gedeeltelijke ontzegging voor beroepsbeoefenaar het beroep uit te oefenen	Gezondheidszorg Veterinair Loodsen
Schrapping van het tableau/ontzetting uit het ambt/doorhaling in het register	Advocatuur Notariaat Accountants Octrooigemachtigden Gezondheidszorg Veterinair Loodsen
Aanvullende mogelijkheid beroepsbeoefenaar de door zijn gedraging veroorzaakte schade geheel of gedeeltelijk te laten vergoeden	Advocatuur Veterinair
<i>NB Voor de zeescheepvaart is de regeling volgens de Zeevaartbemanningwet vermeld.</i>	

Openbaarheid

Het onderstaande schema bevat per beroepsgroep de wijze waarop tuchtrechtelijke uitspraken openbaar worden gemaakt.

<i>Beroepsgroep</i>	<i>Wijze waarop tuchtuitspraken openbaar worden gemaakt</i>
Advocatuur	Uitspraak in het openbaar. Aan betrokken advocaat, landelijk deken, plaatselijk deken, raad voor rechtsbijstand. Relevante tuchtuitspraken worden gepubliceerd in het Advocatenblad en op Internet.
Notariaat	Uitspraak in openbaar. Aan klager, betrokken (kandidaat-)notaris, bestuur KNB, BFT, evt belastingdienst. In het Notariaat Magazine en in WPNR verschijnt een selectie van uitspraken.
Gerechtsdeurwaarders	Uitspraak in het openbaar. Aan klager, degene over wie is geklaagd en de minister van Justitie wordt een afschrift gezonden. In het blad Executief wordt een beperkte selectie van uitspraken gepubliceerd.
Accountants	Uitspraak in het openbaar. Toezending aan klager, betrokken accountant. Tevens toezending aan beroepsorganisatie. Selectie tuchtuitspraken in De Accountant en de Accountant-Adviseur. Volledige publicatie tuchtuitspraken op (besloten) deel websites NIVRA en NOvAA.
Octrooigemachtigden	Op grond van artikel 23v Rijksoctrooiwet zijn de beslissingen van de raad van toezicht met redenen omkleed en worden in het openbaar uitgesproken. Indien een maatregel als bedoeld in artikel 23u Rijksoctrooiwet wordt opgelegd kan de raad van toezicht beslissen daarvan mededeling te maken in het Blad De Industriële Eigendom.
Beroepen in de individuele gezondheidszorg	Uitspraak in openbaar tenzij behandeling van de zaak met gesloten deuren plaatsvond. Afschrift uitspraak wordt gezonden aan de klager, degene over wie is geklaagd, de inspectie gezondheidszorg, de secretaris van het Centrale tuchtcollege, de minister van Defensie indien de beslissing betrekking heeft op een militair en de minister van VWS ingeval een maatregel wordt opgelegd die gevolgen heeft voor de inschrijving van de beroepsbeoefenaar in het BIGregister. De regionale tuchtcolleges kunnen uitspraken laten publiceren. Publicatie vindt plaats in de Staatscourant. Ook in de tijdschriften Medisch Contact en het Tijdschrift voor Gezondheidsrecht vindt publicatie plaats. In de reeks gezondheidsrecht zijn verschillende uitgaven verschenen waarin ook ongepubliceerde tuchtbeslissingen worden beschreven.

Loodsen	Uitspraak in het openbaar. Aan de klager, de persoon over wie is geklaagd en de algemene raad van de Nederlandse Loodsencorporatie wordt een afschrift van de beslissing gezonden. Desgevraagd worden aan de gerechten en het openbaar ministerie inlichtingen omtrent onherroepelijke beslissingen verstrekt.
Veterinair	Uitspraak in openbaar. Voorts heeft het veterinaire tuchtcollege de mogelijkheid uitspraken te publiceren in de Nederlandse Staatscourant en vakbladen. De secretaris van het veterinaire tuchtcollege kan desgevraagd inlichtingen verstrekken aan de gerechten en het openbaar ministerie.
Zeescheepvaart	Uitspraak in het openbaar. Aan de betrokken kapitein of scheepsofficier, de Minister van Verkeer en Waterstaat en de klager wordt een afschrift van de beslissing gezonden. Indien een schorsing van de vaarbevoegdheid is opgelegd, wordt tevens een afschrift ter registratie aan het Centraal register bemanningsgegevens gezonden (regeling volgens de Zeevaartbemanningwet).

Bijlage 3. Lijst met uitgaven

Deze publicatie maakt deel uit van de reeks Bruikbare rechtsorde. Tot nu toe zijn uitgekomen:

1. Bruikbare rechtsorde, 2004
2. A practical legal system, 2004
3. Vreemde ogen, 2004
Naar een andere kijk op toezichtarrangementen
4. Vreemde ogen, 2004
Naar een andere kijk op toezichtarrangementen, Bijlage A: Uitwerking casus
5. Vreemde ogen, 2004
Naar een andere kijk op toezichtarrangementen, Bijlage B: Overzichten
6. Ruimte voor zorgplichten, 2004
7. Eindrapport doorlichting ministeriële regelingen, 2004
Een interdepartementale analyse van de kwaliteit van ministeriële regelingen
8. Alle regels tellen, 2004
De ontwikkeling van het aantal wetten, AMvB's en ministeriële regelingen in Nederland
9. Naar een bruikbare rechtsorde voor het hoger onderwijs, 2005
10. Wet MOT/WID, 2005
11. De bakens verzet, 2005
Een eigentijdse koers voor de handhaving van de Schepenwet en de Wet voorkoming verontreiniging door schepen
12. Naar een effectieve borging van dierenwelzijn, 2005
Rapportage vanuit het project welzijn gezelschapsdieren
13. Een hele klui, 2005
De bruikbare ordening van de vleesregelgeving
14. Zorgplichten in milieuwetgeving, 2005

15. Voortgangsnotitie juni 2005 Bruikbare rechtsorde
16. Regelgeving gevaarlijke stoffen
Rapportage
17. Zorgplichtbepalingen in het primair onderwijs
Een rapport van de projectgroep zorgplichten primair onderwijs
18. Open normen en regeldruk
Een onderzoek naar de kosten en oorzaken van irritaties bij open normen in de kwaliteitszorg
19. Wie draagvlak zoekt, die regeldruk ontmoet!
Een onderzoek naar de wijze waarop participatie van belanghebbenden in het wetgevingsproces leidt tot regeldruk
20. Verdere vereenvoudiging regelgeving biotechnologie
21. Rapport van de projectgroep rechtsvorm maatschappelijke onderneming
22. Wat is regeldruk? Een verkennende internationale literatuurstudie
22. Minimumvoorschriften voor de inrichting van het vmbo.
Rapport van de werkgroep Bruikbare rechtsorde voortgezet onderwijs
23. Publieke bemoeienis met private veiligheidszorg?
Over de bewaking van de kwaliteit van particuliere beveiliging en recherche
24. Beleidsuitgangspunten wettelijk geregeld tuchtrecht