

Vergaderjaar 2007–2008

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 61

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 december 2007

1. Inleiding

Bij brief van 12 februari 2007 (Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 48) heeft de minister van Justitie u het rapport *Beleidsuitgangspunten wettelijk geregeld tuchtrecht* aangeboden. Het rapport is in het kader van het programma *Bruikbare rechtsorde* geschreven door een werkgroep onder voorzitterschap van prof. mr. N. J. H. Huls. De minister heeft u bij die gelegenheid aangegeven in de loop van 2007 tot een kabinetsstandpunt te zullen komen. Dit kabinetsstandpunt bied ik u hierbij aan.

Leeswijzer

Hierna ga ik eerst in op de context die het programma *Bruikbare rechtsorde* voor dit kabinetsstandpunt is. In paragraaf 2 van dit kabinetsstandpunt ga ik in op de plaats van het tuchtrecht in het geheel van rechtsbescherming van de burger. Na een beschrijving van het systeem van tuchtrecht en het perspectief van de burger, ga ik in op de afbakening van het tuchtrecht ten opzichte van klachtafhandeling en toezicht. Vervolgens ga ik in op de toegang tot de tuchtrechter en het niet-heffen van griffierecht. Paragraaf 3 gaat over de organisatorische positie van de tuchtrechter. Daarin komen de harmonisatie van het tuchtprocesrecht en de wijze waarop de tuchtrechtelijke colleges organisatorisch kunnen worden gepositioneerd aan de orde. Ik beschrijf zowel de wijze waarop de tuchtrechtelijke colleges die bij de reguliere rechtspraak zijn gepositioneerd zullen worden ingericht, als hoe de colleges die daar los van staan, zullen worden ingericht. In paragraaf 4 ga ik in op de tuchtrechtelijke maatregelen. Aan de orde komen de maatregelencatalogus, de mogelijkheid van het toekennen van schadevergoeding en de positie van kandidaat-beroepsbeoefenaren. Paragraaf 5 behandelt het subject van het tuchtrecht en het door het kabinet voorgestelde ongedeelde tuchtrecht. In paragraaf 6 ga ik in op de kenbaarheid van het tuchtrecht. Paragraaf 7 gaat over de financiering van het tuchtrecht. Daarin worden het financieringsmodel, de verdeling van de kosten en de bezoldiging van de leden

van de colleges besproken. In slotparagraaf 8 ga ik kort in op het kwantitatieve onderzoek dat door het WODC is gedaan naar het tuchtrecht. In de bijlage zijn de aanbevelingen van het rapport Huls opgenomen.

Bruikbare rechtsorde

De toenmalige minister van Justitie heeft u bij brief van 21 april 2004 geïnformeerd over het programma *Bruikbare rechtsorde* (Kamerstukken II 2003/04, 29 279, nr. 9)¹. Het programma is bedoeld om een drietal problemen aan te pakken:

1. De verminderde bruikbaarheid van wetgeving, waar zij beoogt situaties te regelen die in de maatschappelijke werkelijkheid anders zijn dan bij het ontwerpen van de regels werd verondersteld, of inmiddels zijn veranderd, doordat zij onvoldoende blijken te kunnen worden gehandhaafd, of niet overeenstemmen met het normbesef van de doelgroep.
2. De inconsistentie die optreedt doordat regels onvoldoende zijn afgestemd op andere regels, blijk geven van verschil in gewicht van de daaraan ten grondslag liggende normen, of voor vergelijkbare gevallen verschillende uitkomsten opleveren, of zelfs tegenstrijdig zijn.
3. Onnodige belasting door regels of onnodige belemmeringen door regels voor het maatschappelijke verkeer.

In het kader van dit programma is besloten tot drie reeksen van projecten. Het project Tuchtrect is een project uit de tweede reeks. Het project heeft tot doel consistentie te bewerkstelligen in het beleid dat de overheid ten aanzien van het tuchtrecht voert, in het bijzonder voor het wettelijk geregelde tuchtrecht. Ook dient het project te bevorderen dat het tuchtrecht, daar waar dit opportuun is, wordt ingezet om de eigen verantwoordelijkheid van de sector te versterken voor het goed functioneren van de beroepsgroep of de bewaking van de kwaliteit van de producten. Het project dient voorstellen op te leveren die leiden tot versterking van de kwaliteit van de uitvoering en de efficiency van het tuchtrecht.

Rapport Huls

Het kabinet heeft met waardering kennis genomen van het rapport Huls. De aanbevelingen die de werkgroep in hoofdstuk 4 van het rapport doet², bieden goede handvatten om te komen tot deregulering, modernisering en harmonisatie van het wettelijk geregeld tuchtrecht. Ze sluiten goed aan bij een aantal activiteiten waarmee de beroepsgroepen zelf bezig zijn zoals het organiseren van goede klacht- en doorverwijzingsvoorzieningen en het publiceren van tuchtrechtelijke uitspraken in vakbladen en op internet. Ze sluiten eveneens goed aan bij een aantal lopende wetgevingstrajecten en wetsevaluaties, die de ministeries mede ten aanzien van het tuchtrecht hebben uitgevoerd.

2. Plaats van het tuchtrecht in de rechtsbescherming van de burger

Het systeem van het tuchtrecht

Het idee achter *Bruikbare rechtsorde* is dat er meer verantwoordelijkheid aan de burger en het bedrijfsleven wordt gelaten waar dat mogelijk is. Vrije of vertrouwensberoepen als advocaat, arts en accountant kennen doorgaans een lange traditie waarin de beroepsgenoten zelf in hoge mate verantwoordelijk zijn voor de normen waaraan een goede beroepsuitoefening moet voldoen en voor het zorgen voor systemen van kwaliteitsborging. Deze normen en het toezicht daarop verschillen van beroep tot beroep. De beroepen die in dit kabinetsstandpunt centraal staan zijn advocatuur, notariaat, gerechtsdeurwaarders, accountants, octrooigemach-

¹ Zie ook www.bruikbaarerechtsorde.nl.

² Opgenomen als bijlage bij dit kabinetsstandpunt.

tigden, beroepsbeoefenaren in de individuele gezondheidszorg, veterinairen, loodsen en zeevarenden. Deze beroepen hebben hun wettelijk geregeld tuchtrecht gemeen als sluitstuk van deze hoge mate van zelfregulering. Dit betekent, dat met alle vrijheid en autonomie die de beroepsgroep heeft bij het vaststellen en handhaven van de beroepsnormen, de wetgever het in ieder geval noodzakelijk heeft gevonden om het sluitstuk daarvan bij wet te regelen.

Het systeem en het belang van het tuchtrecht als zodanig staan niet ter discussie. Het tegengestelde lijkt eerder het geval: zowel in uw Kamer als in de samenleving staat het tuchtrecht in de schijnwerpers en de toon is daarbij doorgaans positief. Breed wordt gedragen dat tuchtrecht een waardevol middel is om normen te handhaven die voor de uitoefening van specifieke beroepen gelden. Het is wel zaak om het systeem te bezien tegen de achtergrond van nieuwe ontwikkelingen waar de onderhavige beroepsgroepen mee te maken hebben. Het rapport Huls geeft hiervan een overzicht¹. Het systeem is (of beter gezegd de verschillende systemen zijn) toe aan groot onderhoud. Op punten is het tuchtrecht verouderd. Ook zijn er verschillen in het tuchtrecht van de verschillende beroepen die niet te herleiden zijn tot de specifieke aard van de beroepen². Denk aan de verschillende benoemingsduur en benoemingswijze van de leden van de tuchtcolleges, het wel of juist niet hebben van procesrechtelijke termijnen en de hoogte van de maximale geldboete die de tuchtrechter kan opleggen. Ook vanuit uw Kamer is bij diverse gelegenheden erop aangedrongen een heldere lijn voor het tuchtrecht te ontwikkelen³. Daarom is een geactualiseerd kader nodig waarlangs het tuchtrecht voor de vrije of vertrouwensberoepen (het zogenoemde wettelijk niet-hiërarchisch tuchtrecht voor de vrije beroepen) kan worden vormgegeven.⁴ Dit kabinetsstandpunt biedt dat kader. Het zal worden uitgewerkt in een geharmoniseerd systeem van tuchtprocesrecht. Daarmee wordt de stap gezet naar een uniform tucht(proces)recht, dat op eenzelfde wijze functioneert als het uniforme burgerlijk (proces-), straf(proces-) en bestuurs(proces)recht.

Het perspectief van de burger

Tuchtrechtspraak is beroepsgroepenrechtspraak en in de visie van het kabinet blijft dit zo. Het tuchtrecht is er primair om de beroepsstandaard, zoals vastgelegd in de binnen de beroepsgroep levende gedragsregels, te handhaven. Het is daarmee echter ook van belang voor de cliënt/patiënt en voor de samenleving als geheel. Het betreft hier immers beroepen die voor het functioneren van onze samenleving van cruciaal belang zijn. De samenleving mag dan ook verwachten dat de beroepsbeoefenaren en de tuchtcolleges met hun gezicht naar de samenleving staan en de eisen die de samenleving aan de beroepsgroep stelt, vertalen naar hun beroepsstandaard. De positie van de klager in het tuchtrecht is daarnaast steeds belangrijker geworden. Tuchtrecht is één van de manieren waarop cliënten/patiënten van zakelijke dienstverleners hun rechten beschermen. Om die reden doet het kabinet dan ook een aantal voorstellen om klagers en de samenleving te faciliteren. Zo stelt het kabinet voor om klagers de mogelijkheid te geven om bij de tuchtrechter om een schadevergoeding te verzoeken⁵. Het kabinet stelt ook voor om alle tuchtrechtelijke uitspraken, net als de uitspraken van de reguliere rechtspraak, op internet te zetten. Daarmee blijft het primaire doel van het tuchtrecht wat het kabinet betreft overeind, terwijl de ontwikkeling naar een volwaardige positie van de klager wordt versterkt.

Afbakening klachtafhandeling en tuchtrecht

De aanbevelingen van het rapport Huls om te komen tot een onafhankelijke klachtencommissie en een één-loket⁶ per beroepsgroep worden door

¹ Samengevat: evaluaties beroepsgroepen notariaat (Hammerstein) en advocatuur (Van Wijmen), boekhoudschandalen, internationalisering en marktwerking, invloed verzekeraars.

² Bijlage 2 van het rapport Huls geeft daarvan een illustratief overzicht.

³ Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2006/07, 23 706, nr. 67.

⁴ Voor de andere deelverzameling van het wettelijk niet-hiërarchisch tuchtrecht, namelijk het economisch tuchtrecht, is dit reeds gebeurd met de inwerkingtreding van de Wet tuchtrechtspraak bedrijfsorganisatie 2004. Denkbaar is dat qua tuchtprocesrecht deze wet in elkaar wordt geschoven met het tuchtrecht voor de vrije beroepen.

⁵ Waar dit in de desbetreffende sectoren zinvol is. Zie hierna paragraaf 4 voor de uitzonderingen.

⁶ Het rapport Huls beschrijft op blz. 23 het één-loket als de instantie waarbij alle klachten jegens een bepaalde groep beroepsbeoefenaren kan worden ingediend. Het loket draagt in overleg met de klager zorg dat de klacht bij de juiste instantie terecht komt. Dit kan bijvoorbeeld een klachtencommissie zijn, een commissie die zich buigt over declaratiegeschillen of de tuchtrechter.

het kabinet gesteund. Overeenkomstig de aanbevelingen in het rapport wordt bij de inrichting van het loket rekening gehouden met de organisatie en omvang van het relevante tuchtregime.

Het is goed als er voor typische consumentengeschillen een passende instantie is. Het kabinet meent dat eenvoudige consumentengeschillen niet in het tuchtrecht thuishoren, omdat dit niet bijdraagt aan de ontwikkeling van de beroepsstandaarden, maar de uitleg betreft van het overeenkomstenrecht, waarin de vertrouwensberoepen zich niet onderscheiden van leveranciers van andere producten of diensten. Het is ook goed als er goede bewegwijzering is. Het mag immers niet zo zijn dat de klager door de bomen het bos niet meer ziet. Het kabinet acht iedere beroepsgroep zelf verantwoordelijk voor een behoorlijke klachtafhandeling. Het is op zijn plaats dat er, naast het wettelijk geregeld tuchtrecht, proportionele aanvullende buitenwettelijke klachtvoorzieningen zijn die worden gedragen door de desbetreffende beroepsgroep.¹ Aangezien de beroepsgroepen verschillen in de aard van hun cliëntrelaties (primair particuliere klanten of juist primair ondernemingen als klanten), het aantal beroepsbeoefenaren, de voorzieningen die reeds thans bestaan voor klachtafhandeling en de structuur van hun beroepsorganisaties (publiekrechtelijke beroepsorganisatie of privaatrechtelijke vereniging), stelt het kabinet voor dat de diverse beroepsgroepen zelf regelen dat er behoorlijke (onafhankelijke) klachtafhandeling is, zonder daar gedetailleerde wetgeving aan ten grondslag te leggen. Er is dan ook ruimte voor een goede afbakening met bijvoorbeeld klachtenregelingen van instellingen waarin beroepsbeoefenaren werkzaam zijn. Wil een klachtvoorziening echt gaan leven, is er immers maatwerk en draagvlak onder de beroepsgenoten noodzakelijk. Het is de taak van de beroepsgroepen zelf om daarbij een goede positie voor de cliënt te waarborgen.

Het kabinet benadrukt overigens dat een aantal van de beroepsgroepen hier al grote stappen heeft gezet.

Afbakening toezicht en tuchtrecht

Sommige tuchtrechtelijke colleges hebben naast tuchtrechtelijke ook toezichthoudende taken². In navolging van het rapport Huls en de aanbevelingen van de commissie Hammerstein (commissie evaluatie Wet op het notarisambt, Kamerstukken II 2005/06, 23 706, nr. 62) is het kabinet van oordeel dat toezichthoudende taken niet moeten worden gecombineerd met het tuchtrecht. De dubbelrol van toezichthouder en tuchtrechter schept een onzuivere verhouding: de beroepsbeoefenaar staat immers in een andere verhouding tot een toezichthouder dan tot een tuchtrechter. De tuchtcolleges die nu nog toezichthoudende taken hebben, zullen daarom hiervan worden ontdaan. Het toezicht zal door meer aangewezen instanties moeten worden uitgeoefend.

Vanzelfsprekend kan degene die het toezicht uitoefent overgaan tot het starten van een procedure voor de tuchtrechter. Het kabinet benadrukt dat beroepsorganisaties, toezichthouders en beroepsgenoten geacht worden ook daadwerkelijk van het tuchtrecht gebruik te maken om de naleving van de normen van goede beroepsuitoefening te verzekeren.

Toegang tot de tuchtrechter

Het kabinet benadrukt dat het bij tuchtrecht gaat om het toetsen aan objectieve beroepsnormen. De toetsing daaraan waarborgt een goede beroepsuitoefening en het aanhangig maken van een zaak is daarmee niet voorbehouden aan cliënten, patiënten of slachtoffers. Het kabinet stelt voor dat zaken in het vervolg aanhangig kunnen worden gemaakt door een ieder die er een persoonlijk belang bij heeft of er een zodanig maatschappelijk belang bij heeft, dat voor de goede werking van de beroepsnormen ook aan die organisatie een recht op het aanbrengen van zaken

¹ In de zorgsector heeft het klachtrecht wel een wettelijke basis (Wet Klachtrecht Cliënten Zorgsector).

² Zie bijvoorbeeld art.93 van de Wet op het notarisambt en art. 60c van de Advocatenwet. Vergelijk ook art. 27 van de Schepenwet.

toekomst (waaronder begrepen de beroepsorganisatie, de inspectie of toezichthouder en de officier van justitie).

De toegang tot de tuchtrechter zal niet worden beperkt ten opzichte van de huidige situatie, een klager kan direct naar de tuchtrechter. Hiermee wordt juridisering (is de voorprocedure wel en op de juiste wijze gevolgd) en bureaucratisering (voorprocedures die louter om formele redenen worden gevolgd) voorkomen. Wel dient een klager naar de mening van het kabinet in zijn beroepschrift te vermelden of een klachtenprocedure is doorlopen en zo nee, waarom niet en zo ja, wat daarvan de uitkomst was. De tuchtrechter krijgt de bevoegdheid om zaken waarbij geen klachtenprocedure is gevolgd door te zenden naar de klachtenprocedure, wanneer zij daarvoor zijns inziens in aanmerking komen en ook om typische consumentengeschillen door te verwijzen naar de passende instantie. Hier zal een duidelijke prikkel vanuit gaan om voordat een tuchtrechtelijke procedure wordt begonnen, eerst te onderzoeken of alternatieve wijzen van geschiloplossing meer aangewezen zijn.

Griffierechten

Het rapport Huls beveelt aan om in tuchtrechtelijke zaken een griffierecht in te voeren. Het heffen van griffierecht vormt volgens het rapport een stimulans voor de klager om een weloverwogen keuze te maken tussen de gang naar de tuchtrechter en alternatieven daarvoor. Het rapport geeft echter duidelijk aan dat er ook sterke argumenten zijn tegen de invoering van griffierechten in dit soort zaken.

Het kabinet heeft besloten de argumenten tegen invoering zwaarder te laten wegen. Uitgaande van het hierboven reeds weergegeven uitgangspunt dat tuchtrecht er primair is om de beroepsstandaard, zoals vastgelegd in de binnen de beroepsgroep levende gedragsregels, te handhaven, past het niet goed om klagers daarvoor te laten betalen.

3. Organisatorische positie van de tuchtrechter

Harmonisatie tuchtprocesrecht

Het rapport Huls beveelt aan te komen tot een vergaande mate van harmonisering. Het kabinet neemt die aanbeveling graag over. Veel van het huidige tuchtprocesrecht is historisch nog wel verklaarbaar, maar leidt tot verschillen die in ieder geval thans niet langer herleidbaar zijn tot de eigen aard van de beroepen. Er komt daarom een uniforme, moderne regeling voor het tuchtprocesrecht, waarbij waar mogelijk en zinvol wordt aangesloten bij de Wet tuchtrechtspraak bedrijfsorganisatie 2004 en waarbij waar nodig, rekening wordt gehouden met de eigenheid van de specifieke beroepen.

Dat het tuchtrecht moet voldoen aan de eisen van het EVRM, zoals het rapport Huls stelt, is vanzelfsprekend. Het kabinet is overigens van mening dat het tuchtrecht ook thans aan dat verdrag voldoet.

De positie van de tuchtrechter

Voor wat de positie van de tuchtrechter betreft, zijn er volgens het rapport Huls verschillende opties: tuchtrechtspraak wordt een taak van de reguliere rechtspraak, tuchtrechtspraak blijft zelfstandig, maar wel geïntegreerd bij de reguliere rechtspraak, en tuchtrechtspraak blijft zelfstandig, los van de reguliere rechtspraak.¹ Het rapport Huls spreekt een voorkeur uit voor de derde optie waarin de tuchtrechtspraak wordt ondergebracht bij zelfstandige colleges, waar rechters deel van uitmaken en die de faciliteiten zelf verzorgen.

Vooralsnog is er voor het kabinet geen reden de bestaande tuchtcolleges in één bepaald model te dwingen. Wel is het van belang dat de verhou-

¹ Op blz. 24–25 en op blz. 34 van het rapport Huls wordt een verschillende indeling gemaakt. Het kabinet volgt hier de indeling op blz. 24–25 van het rapport.

ding tussen tuchtcolleges en daarin deelnemende leden van de rechterlijke macht helder wordt geregeld, zodat de Raad voor de rechtspraak en de gerechtsbesturen hun verantwoordelijkheid voor de inzet van rechters, die belast zijn met reguliere rechtspraak, kunnen waarmaken. Daarom ligt het voor hand twee modellen mogelijk te maken. Enerzijds een model waarin een tuchtcollege als kamer bij de rechtspraak is georganiseerd, anderzijds een model waarbij de tuchtcolleges geheel los van de reguliere rechtspraak zijn georganiseerd.

Voor het hoger beroep ligt dat anders. Het kabinet meent dat hier in beginsel een taak is weggelegd voor de reguliere rechtspraak, overeenkomstig de huidige situatie bij de meerderheid van de beroepen. Vanzelfsprekend wordt het hoger beroep zodanig geregeld dat er verbondenheid blijft bestaan tussen de tuchtrechtspraak en de betrokken beroepsgroep c.q. de tuchtcolleges in eerste aanleg. Dit kan bijvoorbeeld worden vormgegeven door de inrichting van specifieke kamers, waarin leden (zowel rechters als beroepsgenoten) van de thans functionerende beroepscolleges zitting kunnen nemen. Een zekere continuïteit in de samenstelling van de kamers ook wat betreft de rechtsgeleerde leden is daarbij overigens van belang om een bestendige lijn van jurisprudentie te kunnen ontwikkelen.

In de nieuwe situatie wordt het procesrecht geharmoniseerd en ontstaat er één maatregelencatalogus¹. Alleen al vanwege de rechtsgelijkheid daarvan, is concentratie van het hoger beroep noodzakelijk. In overleg met de Raad voor de rechtspraak wordt gezien welke college de meest aangewezen rechterlijke instantie is om die taak op zich te nemen. Het kabinet heeft besloten het Centraal Tuchtcollege voor de Gezondheidszorg niet in deze operatie te betrekken. Het tuchtrecht voor de gezondheidszorg heeft pas relatief kort geleden zijn huidige structuur gekregen. Het is onwenselijk om wederom een organisatieverandering teweeg te brengen. Ook zijn de zaaksaantallen waarover dit college jaarlijks in hoger beroep een uitspraak doet, dusdanig dat een aparte organisatie te rechtvaardigen is.

Tuchtrechtspraak in eerste aanleg gepositioneerd bij reguliere rechtspraak

Een aantal colleges is op dit moment gepositioneerd bij de rechtspraak: advocatuur, notariaat en gerechtsdeurwaarders. Voor de accountants is dit voorgesteld in het wetsvoorstel tuchtrechtspraak accountants². Het kabinet meent dat er aanleiding is voor deze colleges te komen tot organisatorische uniformering. In eerste aanleg zullen er bij maximaal vijf rechtbanken³ faciliteiten aanwezig zijn waar deze tuchtcolleges zitting houden. De rechtbank levert de rechter-voorzitter, ondersteuning en andere beheersmatige en logistieke faciliteiten. In een aanvulling op het financieringsbesluit voor de reguliere rechtspraak zal het kabinet de financiële en beheersmatige randvoorwaarden regelen die gaan gelden voor deze tuchtcolleges. Dit systeem zal aansluiting vinden op het systeem van de reguliere rechtspraak (zie hierna paragraaf 7).

Tuchtrechtspraak in eerste aanleg los van de reguliere rechtspraak

De andere tuchtcolleges in eerste aanleg, zoals de tuchtcolleges voor zeevarenden en octrooigemachtigden, zijn op dit moment buiten de rechtbanken georganiseerd. Deze colleges kunnen blijven bestaan. In eerste aanleg zullen er op maximaal vijf locaties kamers worden ingesteld waar deze tuchtcolleges zitting houden. Deze colleges behouden een jurist als voorzitter. Anders dan het rapport Huls voorstelt, is het volgens het kabinet echter niet noodzakelijk dat deze voorzitter een rechter moet zijn afkomstig uit de reguliere rechtspraak⁴.

¹ Zie hierna paragraaf 4.

² Kamerstukken II 2005/06, 30 397, nr. 1 e.v.

³ Voor de notarissen betekent dit een verandering, daar hun tuchtrecht thans plaatsvindt op 19 locaties.

⁴ Voor de duidelijkheid: natuurlijk kan een rechter of raadsheer in zijn vrije tijd als nevenfunctie de jurist-voorzitter zijn. Hij is het dan echter niet qualitate qua vanwege zijn hoofdfunctie als rechter, maar vanwege het zijn van jurist. Hij wordt voor deze functie anders dan bij de rechtbank gepositioneerde colleges, niet betaald door de rechtbank, maar door het tuchtrechtelijke college.

Voor de verschillende beroepsgroepen wordt in eerste aanleg recht gesproken door twee beroepsbeoefenaren en een jurist als voorzitter. Net als in de Wet tuchtrechtspraak bedrijfsorganisatie 2004 is het voor ingewikkelde zaken mogelijk om met vijf leden zitting te houden, zulks ter beoordeling van het college. De leden-beroepsgenoten worden in het vervolg op voordracht van het bestuur van de desbetreffende beroepsorganisatie op uniforme wijze benoemd. Hier zijn uitzonderingen mogelijk wanneer zulke overkoepelende beroepsorganisaties ontbreken. Hun benoemingstermijn wordt vastgesteld op zes jaar. De maximale leeftijd van de beroepsgenoten wordt gelijkgesteld aan die van een rechter.

4. Tuchtrechtelijke maatregelen

Maatregelencatalogus

De verschillende maatregelen die de tuchtrechters nu kunnen opleggen, vinden geen basis in de verschillen van de desbetreffende beroepen. Uit het rapport Huls blijkt echter ook dat er, ondanks de verschillen, wel een duidelijke rode draad is. Met die rode draad lijkt de tuchtrechter voldoende variatie te hebben in zijn maatregelencatalogus. Het kabinet stelt daarom voor een uniforme maatregelencatalogus voor de tuchtrechters te laten bestaan uit¹:

- gegrondverklaring zonder oplegging van een maatregel.
- waarschuwing
- berisping
- boete van 3 euro (art. 23, tweede lid, Sr.) tot maximaal 16 750 euro (art. 23, vierde lid, vierde categorie, Sr.)
- schorsing van maximaal een jaar (ook als ordemaatregel)
- ontzetting uit het ambt (doorhaling in het register)
- schadevergoedingen tot de competentiegrens van de kantonrechter in handelszaken (art.93, onder a., Rv.)
- publicatie
- (stille) bewindvoering

Tuchtrechtelijke maatregelen moeten niet alleen straffend werken voor overtredingen uit het verleden, maar ze moeten ook richting kunnen geven voor het vervolg van de beroepsuitoefening. De maatregelen kunnen daarom ook voorwaardelijk worden opgelegd. Het rapport Huls stelt expliciet dat de waarschuwing als lichtste maatregel volstaat. Het kabinet bereikt echter signalen vanuit de kringen van tuchtrechters, dat er soms wel de behoefte bestaat om gegrond te kunnen verklaren, zonder een maatregel op te leggen. Daarom wordt de gegrondverklaring zonder maatregel in de maatregelencatalogus opgenomen. De tuchtrechter kan voorlopige voorzieningen treffen.

Schadevergoeding

De burgerlijke rechter heeft de bevoegdheid om schadevergoedingen toe te kennen. De meerderheid van de tuchtrechters heeft die bevoegdheid nu nog niet². Het komt nu voor dat een klager zich eerst wendt tot de tuchtrechter, om zich vervolgens met een voor hem positieve uitspraak tot de burgerlijke rechter te wenden om daar een schadevergoeding te krijgen. Het kabinet wil dergelijke dubbele procedures zoveel mogelijk voorkomen. Het kabinet stelt daarom voor dat de tuchtrechters de facultatieve bevoegdheid krijgen om schadevergoeding op te leggen tot de hoogte van de competentiegrens van de kantonrechter in handelszaken (nu 5000 euro). Een uitzondering is alleen denkbaar in die sectoren waarin aan drie voorwaarden is voldaan:

¹ De aard van de beroepen kan overigens met zich brengen dat bepaalde maatregelen geen betekenis hebben voor bepaalde beroepen.

² De uitzondering zijn de tuchtcolleges voor advocaten en veterinairen, die deze bevoegdheid in beperkte mate hebben.

- 1) de hoogte van de schades zal doorgaans de grens van 5000 euro overstijgen,
- 2) het zal doorgaans ingewikkelde situaties betreffen en
- 3) er zijn andere, eenvoudige manieren om kleine schades vergoed te krijgen.

Het kabinet is, na raadpleging van de partijen in de gezondheidszorg, tot de overtuiging gekomen dat in de gezondheidszorg een bevoegdheid tot facultatieve (beperkte) schadevergoeding, toe te kennen door de tuchtrechter, niet wenselijk is. Immers, de aard, omvang en complexiteit van schade in de gezondheidszorg is dusdanig dat uitoefening van die bevoegdheid zich niet goed laat indenken. Zo'n bevoegdheid zou dan eerder verkeerde verwachtingen scheppen bij de burger. Bovendien bestaan in de gezondheidszorg andere eenvoudige mechanismen om beperkte schadevergoeding te verkrijgen, zoals alternatieve geschillenregelingen.

Met het rapport Huls is het kabinet van mening dat het een facultatieve mogelijkheid moet zijn voor de tuchtrechter om een oordeel te vellen over de hoogte van de schadevergoeding. Indien de tuchtrechter dat niet aangewezen acht, is hij daar niet toe gehouden, bijvoorbeeld als het verzoek om schadevergoeding te complex van aard is. Indien omgekeerd de tuchtrechter wél gebruik maakt van zijn bevoegdheid schadevergoeding toe te kennen, doet dat niet af aan de bevoegdheid van de gewone rechter te oordelen over de burgerlijke rechtsbetrekking tussen de beroepsbeoefenaar en zijn cliënt. Voor veel eenvoudige zaken zal dit stelsel echter bijdragen aan het verminderen van zowel de lasten van de klager, als van de beroepsbeoefenaar, als van de rechterlijke macht. Bij de uitwerking van dit kabinetsstandpunt in een wetsvoorstel zal uiteraard rekening gehouden worden met de constitutionele grenzen die artikel 112 van de Grondwet in dit verband stelt. Dit artikel stelt in het eerste lid dat de berechting van geschillen over burgerlijke rechten en schuldvorderingen is opgedragen aan de rechterlijke macht. Deze bevoegdheid is niet exclusief voor zover het betreft de berechting van geschillen die niet uit burgerlijke rechtsbetrekkingen zijn ontstaan, zo volgt uit het tweede lid. In die gevallen kan de wetgever de berechting ook opdragen aan gerechten die niet tot de rechterlijke macht behoren. Tuchtrechtelijke colleges behoren niet per definitie tot de rechterlijke macht. Het kabinet meent op voorhand dat een geschil dat ter beoordeling voorligt bij de tuchtrechter kan worden beschouwd als niet ontstaan uit een burgerlijke rechtsbetrekking. Het gaat bij de tuchtrechter immers niet om de contractuele aansprakelijkheid van de beroepsbeoefenaar jegens zijn cliënt, maar om de vraag of de beroepsbeoefenaar in zijn beroepsuitoefening voldoet aan de publieke eisen die daaraan worden gesteld. Het gaat bij het wettelijk tuchtrecht dus om het openbaar belang gemoeid met een goede beroepsuitoefening. Zo zal ook schadevergoeding toe te kennen door de tuchtrechter geen betrekking kunnen hebben op civielrechtelijke aansprakelijkheid op grond van wanprestatie of onrechtmatige daad, maar zal zij verband moeten houden met de publieke aard van het tuchtrecht. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de thans reeds door artikel 48b, eerste lid, van de Advocatenwet geopende mogelijkheid voor de tuchtrechter schadevergoeding op te leggen als bijzondere voorwaarde bij het opleggen van een tuchtmaatregel. Zoals bij de behandeling van die bepaling nadrukkelijk door de wetgever is onderkend, laat die mogelijkheid onverlet de bevoegdheid van de gewone rechter te oordelen over schadevergoeding op grond van wanprestatie of onrechtmatige daad. Een stelsel als hier geschetst respecteert de grenzen die de Grondwet stelt. Daaraan doet niet af dat een klager die reeds schadevergoeding door de tuchtrechter heeft toegekend gekregen in veel gevallen geen reden meer zal zien zich ook nog tot de gewone rechter te wenden – en dat is winst.

Het kabinet meent dat er bij die beroepsgroepen die kandidaat-beroepsbeoefenaren kennen of voorlopig toegelatenen, behoefte bestaat aan specifieke maatregelen voor die personen. Het kabinet denkt daarbij aan uitstel (of afstel) van de definitieve benoeming en aan het stellen van aanvullende eisen in de sfeer van educatie. De uitwerking hiervan zal nog nader worden bezien.

5. Een ruimer bereik van het tuchtrecht

Subject van tuchtrechtspraak

Het tuchtrecht richt zich op de individuele beroepsbeoefenaar. Het komt echter voor dat niet één beroepsbeoefenaar maar een groep van beroepsbeoefenaren in teamverband of elkaar opvolgend in een procedure of ketenverband, voor een cliënt werken. Voor degene die een klacht wil indienen bij de tuchtrechter, is het hierdoor soms niet duidelijk wie verantwoordelijk is voor het handelen waarover de cliënt wil klagen. Voorbeeld is de patiënt die is behandeld door een team van medisch specialisten of een cliënt die wordt bijgestaan door een aantal advocaten. Het kabinet deelt het standpunt van het rapport Huls dat het mogelijk dient te zijn een klacht in te dienen tegen een collectief van beroepsbeoefenaren dat voor een cliënt in teamverband heeft gewerkt. Voorwaarde is dat het beroepsbeoefenaren betreft die onder dezelfde tuchtrechter vallen: de tuchtrechter is immers niet bevoegd om tegen niet-beroepsgenoten op te treden. Rechtspersonen zullen (overeenkomstig het rapport Huls) niet onder het bereik van tuchtrecht worden gebracht. Voor het aansprakelijk stellen van rechtspersonen is het civiele recht meer aangewezen. Het tuchtrecht dient beperkt te blijven tot beroepsbeoefenaren.¹

De tuchtrechter wordt geacht, in situaties waarin sprake is van een klacht tegen een collectief van beroepsbeoefenaren, bij aanvang van de procedure te bepalen of hij de zaken tegen de verschillende beroepsgenoten wil voegen of ze afzonderlijk wil behandelen. Ook wanneer zaken worden gevoegd, dient de tuchtrechter bij de totstandkoming van zijn oordeel zich te (blijven) richten op het handelen van de individuele beroepsbeoefenaren afzonderlijk, daarbij rekening houdende met mogelijke effecten van samenwerking of opeenvolging.

Ongedeeld tuchtrecht

Met het rapport Huls gaat het kabinet uit van een ongedeeld tuchtrecht. Dat betekent dat alle activiteiten die een beroepsbeoefenaar in zijn hoedanigheid beroepsmatig uitoefent onder het bereik van de tuchtrechter vallen². Dit geldt ook als het activiteiten zijn die niet tot het wettelijk monopolie van de beroepsgroep behoren. Denk aan de advocaat die als juridisch adviseur optreedt of de accountant die fiscaal advies geeft. Voor activiteiten die niet beroepsmatig worden uitgeoefend geldt, dat zij onder het tuchtrecht kunnen vallen als ze het vertrouwen in het hoofdamt schaden.

6. Kenbaarheid van tuchtrecht

Preventieve en educatieve dimensie

Op dit moment worden uitspraken van tuchtcolleges in het openbaar gedaan en (in ieder geval) aan de direct betrokkenen bekend gemaakt. Tuchtrecht heeft naar zijn aard echter niet alleen belang voor de partijen in een specifieke zaak. Van een aantal colleges worden de uitspraken daarom ook nu al op internet gezet of (geannoteerd) in de vakbladen gepubli-

¹ Het is wellicht nuttig om te stellen dat er naast het tucht- en privaatrecht ook andere mechanismen zijn waarmee rechtspersonen aangesproken kunnen worden. Dit wordt in dit kabinetsstandpunt verder niet uitgewerkt.

² Dit betekent dat de arts die als manager handelt voor dat handelen in principe buiten het bereik van het artsentuchtrecht valt; immers hij handelt dan niet in de hoedanigheid van arts.

ceerd.¹ Het kabinet meent dat door het op een meer structurele wijze kenbaar maken van tuchtrechtelijke uitspraken, de functie van het tuchtrecht kan worden versterkt. Van het tuchtrecht zou, nog meer dan nu het geval is, een educatieve en preventieve werking uit kunnen gaan. Educatief, wanneer de jurisprudentie wordt benut in de beroepsopleidingen en permanente educatie en wordt besproken in de vakliteratuur². Preventief, in de zin dat wanneer de jurisprudentie breed bekend wordt gemaakt, het beroepsgenoten van bepaalde handelingen kan weerhouden en cliënten/patiënten kan informeren over de kwaliteit van de dienstverlening.

Openbare toegankelijkheid van uitspraken

Het kabinet onderschrijft de visie van het rapport Huls dat de toegankelijkheid van tuchtrechtelijke uitspraken dient te worden verbeterd. Naast de preventieve en educatieve werking in de richting van de beroepsgenoten, versterkt een verbeterde publieke toegankelijkheid de informatievoorziening aan en daarmee de positie van (potentiële) klagers. Bovendien wordt hiermee tegemoet gekomen aan de rijksbrede doelstelling van een transparante overheid: de uitspraken van de tuchtrechtelijke colleges moeten immers worden gerekend tot het publieke domein. Daarom stelt het kabinet voor om over te gaan op publicatie van alle tuchtrechtelijke uitspraken op internet. Het advies van het rapport Huls om uitspraken waarbij de tuchtrechtelijke maatregel van «waarschuwing» is opgelegd niet te publiceren, wordt in dit verband niet overgenomen. In de optiek van het kabinet versterkt juist het ook publiceren van waarschuwingen namelijk de preventieve werking van het tuchtrecht. Uitspraken zullen vooraf worden geanonimiseerd, tenzij anders is bepaald door de tuchtrechter die verantwoordelijk is voor de uitspraak.

Voor de tuchtrechter, beroepsorganisaties en het openbaar ministerie zullen ook de naam en tuchtrechtelijk verleden van de beroepsbeoefenaar opvraagbaar zijn. Voor de tuchtrechter, beroepsorganisaties en het openbaar ministerie blijven de tuchtrechtelijke veroordelingen in de registers altijd opvraagbaar. Voor het publiek is hieraan een termijn verbonden van 10 jaar voorzover het gaat om niet-geanonimiseerde uitspraken.

Het kabinet streeft ernaar de uitspraken middels één centrale website te ontsluiten.

7. Financiering

Financieringsmodel

Op dit moment is er nog geen uniforme regeling voor de financiering van de tuchtcolleges. Voor de bij de reguliere rechtspraak gepositioneerde tuchtcolleges zal gaan gelden dat de financiële compensatie van de rechtbanken voor de dienstverlening aan deze tuchtcolleges zal moeten aansluiten op de bestaande financieringsregeling van de reguliere rechtspraak. De rechtbanken waarbij de colleges zijn gepositioneerd, zullen daarvoor worden gecompenseerd.

Voor de tuchtcolleges los van de reguliere rechtspraak, is het de verantwoordelijkheid van het beleidsverantwoordelijke ministerie om in overleg met de beroepsgroep en het tuchtcollege tot een adequate financieringsregeling te komen.

Verdeling kosten

Waar nu voor de meerderheid van de beroepen de Staat de colleges bekostigt, acht het kabinet het principiële gewenst dat een beroepsgroep een bijdrage levert aan de kosten van de eigen tuchtrechtspraak. Het tuchtrecht dient immers ter bewaking van het goed functioneren van de beroepsgroepen. Dit impliceert dat de beroepsgroep een belang heeft in

¹ Zie blz.60–61 van het rapport Huls voor een overzicht.

² Hiermee wordt tevens een extra instrument geboden om de tuchtrechtelijke kennis van tuchtrechters en leden-beroepsgenoten op peil te houden, zoals het rapport Huls aanbeveelt.

eigen tuchtrecht als sluitstuk van het kwaliteitsbewakingssysteem van de beroepsgroep. Het laten betalen van de tuchtrechtspraak door de beroepsgroep is een duidelijke prikkel om door (preventief) kwaliteitsbeleid, een goede klachtenregeling en goed toezicht het aantal te behandelen zaken laag te houden. Het kabinet stelt daarom voor dat in beginsel de kosten van de eerste aanleg voor rekening komen van de beroepsgroep. Daarbij is overigens maatwerk mogelijk. Zo is denkbaar dat bij wijze van overgangsmaatregel het voor een beroepsgroep beleidsverantwoordelijke ministerie blijft (mee)betalen. Er kunnen ook andere redenen zijn waarom een ministerie in plaats van de beroepsgroep de kosten draagt (bijvoorbeeld omdat een publiekrechtelijke beroepsorganisatie ontbreekt of omdat een ministerie in de bredere context van het desbetreffende kwaliteitsbeleid met de beroepsorganisaties een andere verdeling van financiële verantwoordelijkheden kiest).

Het voor de beroepsgroep beleidsverantwoordelijke ministerie maakt afspraken over de bijdrage van de beroepsgroep aan de financieringswijze waar de kosten van de eerste aanleg voor rekening komen van de beroepsgroep. De bijdrage wordt betaald aan het ministerie en beschikbaar gesteld aan het tuchtcollege (colleges los van de reguliere rechtspraak), danwel deze wordt als compensatiebedrag door tussenkomst van het Ministerie van Justitie betaald aan de Raad voor de rechtspraak (colleges bij de rechtbanken gepositioneerd).

De Staat zal de kosten voor het hoger beroep gaan betalen. Daar waar het hoger beroep op dit moment buiten de reguliere rechtspraak plaatsvindt, zal een overgangsmaatregel worden getroffen om de kosten van hoger beroep voor rekening te laten komen van het desbetreffende ministerie.

Bezoldiging

Over het algemeen zal de uitoefening van de functie van voorzitter of lid van een tuchtcollege in deeltijd plaatsvinden. De inzet van de rechters in de bij de rechtbanken gepositioneerde colleges zullen aan de rechtbank, waarbij de rechter is benoemd, worden gecompenseerd voor het aantal fte's dat wordt besteed aan de uitoefening van de functie ten behoeve van het tuchtrecht. Deze compensatie zal via de Raad voor de rechtspraak op jaarbasis worden geregeld. Voor de bezoldiging van de leden van de beroepsgroep in de tuchtcolleges dient in overleg met de beroepsgroepen een vacatiegeldregeling te worden getroffen. Deze vacatiegeldregeling wordt ook toegepast voor de beroepsgenoten in de zelfstandige colleges die buiten de rechtbanken zijn georganiseerd. De juristen die in die colleges voorzitter zijn, zullen worden bezoldigd op een uniform niveau.

8. WODC-onderzoek

Bij brief van 15 november 2007 (kenmerk 5516989/07/6) heb ik u het rapport *Omvang wettelijk niet-hiërarchisch tuchtrecht 2001–2006* aangeboden. Het WODC heeft met het oog op het komende wetsvoorstel over tuchtprocesrecht een onderzoek laten uitvoeren naar de (kort gezegd) kwantitatieve dimensie van het huidige tuchtrecht. Een aantal elementen uit het onderzoek kan tevens van belang zijn voor de keuzes die nog gemaakt moeten worden bij de uitwerking van dit kabinetsstandpunt.

De staatssecretaris van Justitie,
N. Albayrak

- 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 toezichhoudende 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 tuchtspraak 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 tuchtspraak.
- 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.