

Het belang van tuchtrecht, deel 2

A.W. JONGBLOED*

1. Ontwikkelingen binnen het tuchtrecht

De laatste jaren is er meer aandacht voor het tuchtrecht.¹ De overheid legde een toenemende belangstelling aan de dag vanuit met name het perspectief dat de kosten van de tuchtrechtspraak niet ten laste moeten komen van de overheid, maar dat die moeten worden gedragen door de beroepsgroepen (die die kosten deels kunnen afwentelen op de klager die naar later blijkt ten onrechte klaagde). Maar ook zijn in veel gevallen de normen c.q. gedragsregels geactualiseerd, de bevoegdheden van de tuchtrechters uitgebreid en de sancties aangepast. Dat heeft mogelijk te maken met een andere ontwikkeling, namelijk dat het tuchtrecht steeds vaker wordt ingezet om het vertrouwen in beroepsgroepen te vergroten. In het verleden richtte het tuchtrecht zich met name op vrije beroepsbeoefenaren als advocaten, dierenartsen, gerechtsdeurwaarders, medici en notarissen, maar nu wordt het tuchtrecht ook ingevoerd in de bancaire sector en de sportsector.² Ook komt vaker de vraag naar voren wat de invloed is van artikel 6 EVRM, de bepaling die de toegang binnen een redelijke termijn tot een onafhankelijke rechter moet garanderen, waarbij dan met name ook het 'ne bis in idem'-aspect aan de orde wordt gesteld.³

Voor het burgerlijk procesrecht gelden enkele minimumnormen waaraan moet zijn voldaan wil er sprake zijn van een 'fair trial', namelijk onafhankelijkheid en onpartijdigheid, hoor en wederhoor, motivering van de beslissing, en openbaarheid en berechting binnen

een redelijke termijn.⁴ Gelden die beginselen ook voor het tuchtrecht?

Het betreft essentiële beginselen waaraan voldaan moet zijn wil er sprake zijn van een eerlijke procedure. Dat de beslissende leden van het tuchtorgaan onafhankelijk en onpartijdig moeten zijn en geen directe concurrent van elkaar mogen zijn, blijkt uit de wrakingsprotocollen die worden gehanteerd. Dat dit in de praktijk ook speelt, blijkt uit het volgende berichtje:

'010Notaris strikes again: geslaagde wraking leden Kamer voor het Notariaat

Kandidaat-notaris en 010Notaris-eigenaar Richard Klemann, die voor een verlenging van zijn waarnemerschap naar de Kamer voor het Notariaat moest, trof in de zittingscombinatie twee notarisleden van kantoren uit zijn buurt aan. Directe concurrenten, redeneerde hij, die partijdig over hem zouden kunnen oordelen. Klemann wraakte deze leden, en met succes: de wrakingskamer in 's-Hertogenbosch wees zijn verzoeken (...) toe.⁵

Aan het uitgangspunt van hoor en wederhoor wordt voldaan doordat zowel de klager als de beklagde in de gelegenheid wordt gesteld zich uit te laten over de klacht. In de regel is er eerst een schriftelijke ronde en (als de klacht niet kennelijk ongegrond is bevonden) vervolgens een zitting waarop de klacht c.q. het verweer nader kan worden toegelicht. Degene tegen wie de klacht zich richt, is niet verplicht tot een reactie. Het kan gaan om de zoveelste klacht en men vindt de klacht kennelijk ongegrond (bijvoorbeeld omdat al eerder over hetzelfde feitencomplex een klacht is afgewezen).

* Prof. mr. A.W. Jongbloed is hoogleraar Executie- en beslagrecht aan de Universiteit Utrecht en hoofdredacteur van dit tijdschrift.

1. Sinds enkele jaren bestaat de website tuchtrecht.overheid.nl/nieuw. Hier zijn tuchtuitspraken te vinden betreffende vrije beroepen (accountants, advocaten, diergeneeskundigen, gerechtsdeurwaarders, gezondheidszorg, notarissen, scheepvaart) en producenten (akkerbouw, pluimvee en eieren, vee en vlees). In juli/augustus 2016 verscheen een bijzonder nummer van *Ars Aequi*: Tuchtrecht (*Ars Aequi* 2016, afl. 7/8), p. 490 e.v. en begin 2017 (afl. 2) een bijzonder nummer van *RegelMaat* met daarin onder meer M.M. den Boer, 'Wettelijk geregeld en privaat tuchtrecht', p. 70-74 en D.J. Hesemans & N.J.H. Huls, 'Naar een verdere modernisering van het tuchtrecht', p. 75-90 en A. Rube, 'De toegankelijkheid van het tuchtrecht in de Gezondheidszorg', p. 105-114. Zie ook C.J.J.C. Arnouts, M.F. Mooibroek & J.G. Geertsma, 'Het primaat van het tuchtrecht', *WPNR* 2016, afl. 7119, p. 711-721 en de in noot 1 genoemden. Misschien heeft de toegenomen belangstelling te maken met diverse wetwijzigingen. Wet van 29 september 2011 tot wijziging van de Wet op het notarisambt naar aanleiding van de evaluatie van die wet, alsmede regeling van enkele andere onderwerpen in die wet en wijziging van de Wet op het centraal testamentenregister en van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (*Stb.* 2011, 470); Wet van 17 februari 2016 tot wijziging van de Gerechtsdeurwaarderswet in verband met de evaluatie van het functioneren van de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders, alsmede de regeling van enkele andere onderwerpen in die wet (*Stb.* 2016, 93); Wet van 7 december 2016, houdende wijziging van de Advocatenwet, de Gerechtsdeurwaarderswet en de Wet op het notarisambt in verband met het doorberekenen van de kosten van toezicht en tuchtrechtspraak aan de beroepsgroepen (Wet doorberekening kosten toezicht en tuchtrecht juridische beroepen), *Stb.* 2016, 500, en Wet van 23 januari 2019 tot wijziging van diverse wetten op het terrein van de volksgezondheid in verband met de versterking van het handhavingsinstrumentarium van de Inspectie gezondheidszorg en jeugd en enkele andere wijzigingen (*Stb.* 2019, 52).
2. Zie bijvoorbeeld knvb.nl/themas/sportiviteit-en-respect/tuchtrechtspraak en knhb.nl/kenniscentrum/competities/tucht-wangedrag. Zie ook R.D.A. van Boom, 'De grenzen van strijd om de (voet)bal', *TT* 2019, afl. 1, p. 7-19.
3. Vgl. F.C. Bentvelzen, 'Cassatieberoep en uitsluiting daarvan in het licht van art. 6 EVRM; grondslagen, rechtsmiddelenverboden en doorbreking in het civiele procesrecht en het tuchtrecht', *WPNR* 2019, afl. 7256, p. 730-737.
4. Vgl. C.J.M. Klaassen, in: F.A.W. Bannier e.a., *Tuchtrecht* (Procesrechtelijke reeks NVvP 21), Den Haag: Boom juridisch 2009, p. 10.
5. advocatie.nl/010notaris-strikes-again-geslaagde-wraking-leden-kamer-voor-het-notariaat;hof-s-Hertogenbosch (kamer voor het notariaat), wrakingskamer, 4 april 2017, ECLI:NL:TNORSHE:2017:11.

Maar een algemeen erkend rechtsbeginsel is ook dat niemand gedwongen mag worden om een verklaring tegen zichzelf af te leggen in geval van een tegen hem ingestelde (straf)vervolging. Dit volgt uit artikel 6 EVRM, maar we vinden het bijvoorbeeld ook terug in artikel 165 lid 3 Rv, artikel 29 Sv en artikel 5:10a Awb.⁶ Terwijl ook kan worden gezegd dat de uitspraken deugdelijk worden gemotiveerd. Het zijn de juristen die deel uitmaken van de tuchtcolleges die hierop letten, terwijl dit mogelijk minder leeft onder de beroepsgegoten van degene die zich moet verantwoorden. Behandeling geschiedt in het openbaar, de uitspraken vinden in het openbaar plaats en publicatie vindt plaats op www.tuchtrecht.nl. Soms wordt publicatie van de uitspraak in een specifiek tijdschrift c.q. op een speciale website bevolen.⁷ Gaat het om 'spraakmakende' zaken dan wordt hiervan mededeling gedaan in de pers en soms zijn radio en televisie aanwezig. Verder blijkt dat de uitspraken bijtijds worden gedaan en dat vrijwel steeds de mogelijkheid bestaat om de zaak aan een hogere instantie voor te leggen.⁸

Het betekent kort gezegd dat degene die zich moet verantwoorden dat kan doen zonder bevreesd te hoeven zijn dat hij zijn visie niet voldoende voor het voetlicht kan brengen of dat geoordeeld gaat worden door 'concullega's' die een zeker belang bij een op te leggen sanctie zouden kunnen hebben. Ook wordt de zaak niet op de lange baan geschoven of in een achterkamertje behandeld. Nee, de pers kan de voortgang en de behandeling controleren.

2. Tuchtrecht heeft een grote impact

Op 12 juni 2017 kwam een publicatie van het NIVEL, het Nederlands instituut voor onderzoek van de gezondheidszorg, in het nieuws,⁹ waaruit blijkt dat openbaarmaking van een tuchtuitspraak (extra) belastend voor zorgverleners is. Uit een onderzoek onder 294 zorgverleners met een gegrond verklaarde tuchtklacht blijkt dat een berisping van de tuchtrechter, inclusief openbaarmaking in regionale dag- of weekbladen en in het BIG-register, de betrokken zorgverleners op zowel persoonlijk, professioneel en zakelijk vlak raakt. Sinds een wetswijziging in 2012¹⁰ is het regime van openbaarmaking van tuchtmaatregelen uitgebreid en worden berispingen en geldboetes openbaar gemaakt ter wille van de transparantie voor burgers, maar waarschuwingen niet. Gesteld wordt dat het tuchtrecht moet bijdragen aan de kwaliteit van de beroepsuitoefening, maar dat hoewel straffen niet het primaire doel is van het tuchtrecht, voor betrokken hulpverleners

wel het gevoel overheerst van straf. Het woord 'tucht', uit het begrip tuchtrecht, zou associaties oproepen met het begrip straffen. Ruim de helft van de zorgverleners met een berisping of geldboete overwoog te stoppen met werken, tegen ruim een derde van de zorgverleners met een waarschuwing. Uiteindelijk geeft 12% van de zorgverleners met een berisping of geldboete aan gestopt te zijn met werken als gevolg van de tuchtrecht-procedure inclusief openbaarmaking. Dit zijn vooral zorgverleners ouder dan 60 jaar.

Openbaarmaking heeft ook zakelijke gevolgen: kwijtraken van patiënten/cliënten, minder nieuwe patiënten/cliënten krijgen en beperkingen in de carrière-mogelijkheden. Een meerderheid van de ondervraagde burgers blijkt belang te hechten aan informatie over berispingen en geldboetes. Eén op de zes patiënten zoekt bij een nieuwe zorgverlener op internet naar informatie over de zorgverlener. Als het de eigen huisarts betreft, dan zegt één op de tien een andere huisarts te zoeken als blijkt dat deze een berisping heeft gekregen.

Per 1 april 2019 is een aantal wijzigingen in het tuchtrecht voor de gezondheidszorg van kracht. Publicatie van berispingen en boetes vindt niet meer standaard plaats (artikel 48 lid 10 Wet BIG). Dit wordt aan de tuchtcolleges overgelaten. Indien het belang van de individuele gezondheidszorg dat vordert, kan het tuchtcollege besluiten tot openbaarmaking, al dan niet met de gronden waarop de maatregel berust op een door het tuchtcollege te bepalen wijze. Daarmee ontstaat dezelfde situatie als geregeld in artikel 103 lid 5 Wet op het notarisambt en artikel 43 lid 4 Gerechtswaarderswet.

Wel moet worden bedacht dat anonimisering niet betekent dat men binnen de beroepsgroep – en zeker op regionaal niveau – niet weet op wie de uitspraak betrekking heeft. Vaak wordt dit daarna ook buiten de beroepsgroep bekend. Ook moet bedacht worden dat in andere gevallen door de openbaarheid tuchtmaatregelen eerder en in een bredere kring bekend zijn. 'Top-punt' is de sporter die onreglementair zijn tegenstander vloert, waarna deze per brancard het veld moet verlaten, hetgeen op zondagavond uit en te na via herhalingen op de televisie wordt getoond.¹¹

Uit het voorgaande kan de conclusie worden getrokken dat tuchtuitspraken een grote impact kunnen hebben. Soms betekent het dat iemand zijn beroep niet meer kan uitoefenen, soms betekent het dat iemand publiekelijk aan de schandpaal genageld wordt. Soms is de impact betrekkelijk: de sporter die een overtreding beging staat een of meer wedstrijden langs de kant.

6. Vgl. P. Ölcer, 'Eerlijk proces en tuchtrechtelijke procedures', *Ars Aequi* 2016, afl. 7/8, p. 506-526.

7. Elke week selecteren KNMG-juristen opvallende uitspraken in het gezondheidsrecht en publiceren daarover in *Medisch Contact*.

8. Bij de negen wettelijk tuchtrechtelijk genormeerde beroepen is dat alleen bij de zeevarenden (het Tuchtcollege voor de Scheepvaart) niet het geval.

9. R.D. Friele e.a., *Zorgverleners en burgers over het openbaar maken van door de tuchtrechter opgelegde berispingen en geldboetes*, Utrecht: NIVEL 2017. Zie ook: M.T. Appelo, 'Verslagen door het tuchtrecht; over de psychische impact van tuchtzaken', *TT* 2019, afl. 1, p. 20-26 en magazines.tuchtcollege-gezondheidszorg.nl/jaarverslagen/2018/01/het-perspectief-van-aangeklaagde-beroepsgegoten-en-jurist.

10. Wet van 7 november 2011, *Stb.* 2011, 568, houdende wijziging van de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg onder andere in verband met de opnemingsmogelijkheid tot taakoverschikking.

11. Berucht is hoe Go Ahead Eagles-speler Niels Kokmeijer werd geraakt door Spartaan Rachid Bouaouzan, wat resulteerde in een dubbele beenbreuk en beëindiging van zijn profloopbaan. Vgl. volkskrant.nl/sport/doodschop-maakt-einde-aan-carriere-kokmeijer-a689411/ en nl.wikipedia.org/wiki/Rachid_Bouaouzan: 'Het jaar daarna werd hij door fans van bijna elke club uitgejouwd'. Bouaouzan speelde hierna met name in het buitenland.

Maar het betekent hoe dan ook dat de tuchtrechter goed moet nadenken over de vraag of openbaarmaking gewenst is.